

N° 459

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi tendant à **définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure,***

Par M. Claude NOUGEIN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 402 et 460 (2019-2020)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES .....	7
• <i>ARTICLE 1<sup>er</sup></i> Garantie contre les pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou crise sanitaire grave dans les contrats d'assurance souscrits dans le cadre de l'exercice à titre professionnel d'une activité économique.....	7
• <i>ARTICLE 2</i> Création d'un fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation consécutives aux menaces et crises sanitaires graves.....	18
• <i>ARTICLE 3</i> Habilitation de la caisse centrale de réassurance à pratiquer des opérations avec la garantie de l'État.....	25
• <i>ARTICLE 4</i> Application des dispositions en outre-mer .....	29
• <i>ARTICLE 5</i> Entrée en vigueur .....	30
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	47
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	49



## L'ESSENTIEL

Réunie le 27 mai 2020 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Claude Nougéin sur la proposition de loi n° 402 (2019-2020), tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure, présentée par M. Jean-François Husson et plusieurs de ses collègues.

Cette proposition de loi s'inscrit dans la réflexion en cours relative au développement, pour l'avenir, d'une couverture assurantielle visant à indemniser les pertes d'exploitation des entreprises consécutives à des événements exceptionnels. En effet, la gestion de l'épidémie actuelle de Covid-19 a nécessité l'application de mesures administratives afin de protéger la population, et qui se sont traduites par une perte d'activité colossale pour les entreprises.

La crise sanitaire a révélé les carences de la couverture assurantielle des entreprises pour les pertes d'exploitation ne résultant pas d'un dommage. Le 22 avril 2020, le ministère de l'économie et des finances a instauré un groupe de travail dédié à ce sujet, associant les services de l'État, le secteur assurantiel, les confédérations d'entreprises, mais également des parlementaires, afin de proposer des pistes d'évolution.

La proposition de loi intervient également dans un contexte marqué par un appel à la mobilisation et à la solidarité du secteur assurantiel dans le cadre du soutien aux entreprises touchées par la crise. Ainsi, à défaut d'indemniser directement les assurés, le secteur assurantiel a été mobilisé *via* une participation au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de l'épidémie.

Constatant que le législateur est déjà intervenu par le passé pour protéger les assurés contre des risques considérés comme inassurables, tels que les dommages causés par les catastrophes naturelles, la proposition de loi prévoit une garantie obligatoire contre les pertes d'exploitation consécutives à une menace ou crise sanitaire grave pour toutes les entreprises. Rattachée à la garantie contre les dommages d'incendie des contrats d'assurance souscrits par les entreprises, cette nouvelle garantie obligatoire fait l'objet d'une cotisation additionnelle. En outre, la proposition de loi crée un fonds, alimenté par un prélèvement obligatoire acquitté par les assureurs, et qui contribue à l'indemnisation des pertes d'exploitation des entreprises.

Au cours de la réunion de commission, **l'ambition de la proposition de loi de répondre aux attentes des entreprises pour traverser des moments difficiles a été unanimement saluée**. La commission s'est prononcée en faveur d'une **première architecture assurantielle**, permettant de déterminer **les responsabilités respectives des entreprises, des assureurs et de l'État dans la mise en œuvre de ce « paratonnerre économique »**. Toutefois, la commission a estimé que **le dispositif avait vocation à évoluer au cours de la navette**, pouvant être enrichi par le débat parlementaire et les réflexions menées au sein du groupe de travail piloté par le Gouvernement.

À **l'initiative du rapporteur**, la commission des finances a établi le texte de commission en adoptant **sept amendements**. Outre deux amendements rédactionnels (**COM-6 rect.** et **COM-7**), la commission a adopté quatre amendements à l'article 1<sup>er</sup> visant à **remplacer une indemnisation des pertes d'exploitation des entreprises par une indemnisation de leurs charges fixes (COM-1)**, à **préciser le champ des mesures administratives** permettant de déclencher le bénéfice de la garantie (**COM-2**), à **définir le taux** de la cotisation additionnelle **par voie réglementaire (COM-3)**, et à garantir **un versement rapide** de l'indemnisation à l'assuré (**COM-4**). Elle a également adopté un amendement à l'article 2 visant à **clarifier le rôle du fonds** créé en réservant la mobilisation de ses ressources aux sinistres de grande ampleur, à l'image de la crise actuelle que nous vivons (**COM-5**).

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

#### **Garantie contre les pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou crise sanitaire grave dans les contrats d'assurance souscrits dans le cadre de l'exercice à titre professionnel d'une activité économique**

Le présent article propose d'insérer dans les contrats d'assurance contre les dommages d'incendie souscrits par les entreprises, une garantie obligatoire contre les pertes d'exploitation consécutives à l'application de mesures administratives prises en cas de menace ou de crise sanitaire grave.

Cette nouvelle garantie bénéficie à toutes les entreprises, dès lors qu'elles souscrivent un contrat d'assurance contre les dommages d'incendie, et elle s'applique aux pertes d'exploitation résultant directement et indirectement des mesures administratives prises pour faire face à une menace ou une crise sanitaire. Elle est financée par une cotisation additionnelle, et le montant de l'indemnisation versée à l'assuré correspond aux pertes d'exploitation constatées, après déduction d'une franchise dont le taux est fixé par décret, et s'élève entre 10 % et 30 % des pertes d'exploitation. De façon analogue aux dispositions relatives à l'indemnisation des catastrophes naturelles, lorsqu'un assuré s'est vu refuser la couverture de ce risque par une entreprise d'assurance, il peut saisir le bureau central de tarification (BCT) qui impose à l'entreprise d'assurance de le couvrir.

La commission partage les ambitions du présent article et relève que le Gouvernement s'est récemment saisi du sujet en instituant un groupe de travail, dont l'objectif est de développer une « couverture assurantielle des événements exceptionnels ». La commission a rappelé que, dans l'attente des propositions du Gouvernement en la matière, il revenait au législateur d'être force de proposition pour remédier aux lacunes des garanties actuellement offertes par les assureurs. Toutefois, elle s'est accordée sur la nécessité d'enrichir le dispositif au cours de la navette, dans l'attente de la réalisation de modélisations permettant d'évaluer avec précision le coût de cette nouvelle garantie pour les entreprises qui devront s'acquitter d'une prime supplémentaire.

À l'initiative du rapporteur, la commission des finances a adopté quatre amendements visant à améliorer le dispositif proposé.

En considérant que l'indemnisation des charges fixes de l'entreprise, plutôt que de ses pertes d'exploitation, était davantage en accord avec la philosophie du dispositif visant à aider les entreprises à traverser un cap de trésorerie difficile, la commission a adopté un amendement modifiant le périmètre de l'indemnisation. Elle a également adopté deux amendements visant à garantir un versement rapide de l'indemnisation à l'entreprise et à encadrer le taux de la prime par voie réglementaire. Enfin, elle a adopté un amendement précisant le champ des mesures administratives permettant de déclencher la garantie.

## I. LE DROIT EXISTANT : LES PERTES D'EXPLOITATION POUR RAISON SANITAIRE, UN RISQUE GÉNÉRALEMENT NON COUVERT PAR LES CONTRATS D'ASSURANCE DES ENTREPRISES

### A. UN RISQUE CONSIDÉRÉ COMME N'ÉTANT PAS ASSURABLE

Actuellement, les pertes d'exploitation d'une entreprise ne sont pas obligatoirement couvertes par les contrats d'assurances souscrits par celle-ci.

Si la garantie dite « pertes d'exploitation » existe, il s'agit d'une **garantie facultative**, dont le **taux de souscription est faible**, en particulier pour les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes entreprises (PME) et les travailleurs non-salariés (TNS). À titre de comparaison, la garantie contre les dommages d'incendie est souscrite par 100 % des entreprises, quelle que soit sa taille.

#### Taux de souscription de la garantie « pertes d'exploitation »

(en %)

PME/TPE/TNS*	ETI**	Grandes entreprises	Total
50 %	80 %	90 %	51 %

\* hors micros-entreprises.

\*\* entreprises de taille intermédiaire comprenant entre 250 et 4 999 salariés et un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard d'euros ou un bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros.

Source : données transmises par la FFA

En outre, même lorsque la garantie est souscrite par l'entreprise, les pertes d'exploitation ne sont généralement indemnisées **que lorsqu'elles sont consécutives à un dommage matériel**, ce qui exclut le cas d'une fermeture administrative en raison d'une crise sanitaire.

Dans le cas du risque sanitaire, son absence de couverture est justifiée par **son caractère difficilement prévisible et systémique**, c'est-à-dire que le sinistre touche potentiellement l'ensemble des assurés au même moment, empêchant ainsi toute mutualisation des primes. **Par conséquent, la garantie dite « pertes d'exploitation » ne constitue pas, à l'heure actuelle, un produit assurantiel répandu.**

Pour autant, certains assureurs ont commercialisé au cours des dernières années des garanties « pertes d'exploitation sans dommage », dont les clauses s'appliquent explicitement aux cas d'épidémies. Néanmoins, ces contrats représentent **une part marginale du marché**, et l'application de cette garantie dépend **des conditions spécifiques de chaque contrat d'assurance.**

Ainsi, **l'assurance contre les pertes d'exploitation ne fait pas l'objet d'une couverture assurantielle homogène.**

#### ***B. LE LÉGISLATEUR EST DÉJÀ INTERVENU POUR PALLIER LES LACUNES DE LA COUVERTURE ASSURANTIELLE : L'EXEMPLE DE L'INDEMNISATION DES CATASTROPHES NATURELLES***

Avant l'adoption de la **loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles**<sup>1</sup>, la couverture assurantielle des particuliers, entreprises et personnes publiques était quasiment inexistante<sup>2</sup>. L'absence de produit d'assurance indemnisant les dommages causés par les aléas naturels s'expliquait principalement par le fait que **les assurances étaient peu enclines à assurer ces dommages compte tenu des montants colossaux des indemnisations potentielles.**

L'intervention publique prenait alors la forme de subventions attribuées par le **Fonds de secours aux victimes de sinistres et de calamités**. Toutefois, **les inondations de 1981** ont mis en exergue les limites de ce système fondé sur la solidarité nationale, et ont initié une réflexion sur la mise en place d'une couverture assurantielle propre aux dommages causés par les catastrophes naturelles.

Désormais, en application de **l'article L. 125-1 du code des assurances**, toute personne physique ou morale, autre que l'État, ayant souscrit un contrat d'assurance garantissant les dommages affectant les biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur est couverte en cas de catastrophe naturelle causant des dommages à ces biens.

---

<sup>1</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information n° 628 (2018-2019) fait par Nicole BONNEFOY, au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation.

Aux termes de l'article L. 125-2 du même code, cette couverture assurantielle a pris la forme de **l'insertion d'une garantie dite « catastrophes naturelles » dans tous les contrats d'assurance de dommages aux biens**, tels que les contrats multirisques habitation, multirisques entreprises, contrats des collectivités locales, ou encore les contrats de dommages automobile.

En contrepartie, la garantie dite « catastrophes naturelles » est financée par **une cotisation additionnelle** assise sur les cotisations de contrats d'assurance dommages dont le taux, fixé par arrêté<sup>1</sup>, est unique sur tout le territoire, permettant de réaliser une péréquation entre les assurés, indépendamment du niveau de risque de catastrophe naturelle auquel ils sont exposés. Le taux de la cotisation additionnelle est de **12 %** pour les contrats multirisques habitation et multirisques entreprise, et de **6 %** pour les contrats d'assurance dommage automobile. Ainsi, le montant de cette « surprime » serait d'environ **21 euros par an** pour la couverture d'une habitation<sup>2</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ASSURER UNE COUVERTURE OBLIGATOIRE DES PERTES D'EXPLOITATION POUR LES ENTREPRISES**

### **A. UNE COUVERTURE OBLIGATOIRE DES PERTES D'EXPLOITATION INTÉGRÉE DANS LES CONTRATS D'ASSURANCE DE DOMMAGES INCENDIE**

Le présent article vise à prévoir **une couverture obligatoire des pertes d'exploitation des entreprises** par les assureurs, en insérant une **garantie obligatoire** des contrats d'assurance de dommages d'incendie.

**Le dispositif proposé complète le titre II de livre I<sup>er</sup> du code des assurances** en insérant un nouveau chapitre V *bis*, composé des articles L. 125-7 à L. 125-13, dédié à l'assurance des pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou de crise sanitaire grave.

Il prévoit que **les pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menaces et crises sanitaires graves<sup>3</sup> sont couvertes, dès lors que l'assuré a souscrit un contrat d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national** (alinéa 4). Cette

---

<sup>1</sup> Article A. 125-1 du code des assurances.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 628 (2018 2019) fait par Nicole BONNEFOY, au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, p. 53.

<sup>3</sup> Telles que définies au titre III du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code de la santé publique.

insertion d'une garantie obligatoire dans un contrat existant est identique à la couverture assurantielle des catastrophes naturelles<sup>1</sup>.

Le champ des assurés bénéficiant d'une telle garantie est large. En effet, **tout contrat souscrit dans le cadre de l'exercice professionnel d'une activité économique prévoit une telle garantie**. Cette disposition intègre ainsi les contrats souscrits par toutes les entreprises – sans distinction selon leur statut juridique, le nombre de salariés ou le chiffre d'affaires - ou encore les indépendants.

Cette garantie étant obligatoire, les entreprises d'assurance doivent insérer en ce sens une **clause** dans les contrats d'assurance contre les dommages d'incendie (alinéa 9). Elle est financée par **une cotisation additionnelle**, individualisée dans l'échéance du contrat (alinéa 10).

#### **B. UNE GARANTIE DÉCLENCHÉE PAR LA PRISE DE MESURES ADMINISTRATIVES EN CAS DE MENACE OU DE CRISE SANITAIRE GRAVE**

**L'application de mesures administratives prises en cas de menace ou de crise sanitaire grave constitue le fait générateur** de l'activation de la garantie pour les pertes d'exploitation. Par conséquent, dès lors que ces mesures entraînent des pertes d'exploitation pour les entreprises, ces dernières sont couvertes par la garantie obligatoire de leur contrat garantissant les dommages d'incendie.

Le dispositif ne précise pas que les pertes d'exploitation doivent directement résulter des mesures administratives prises, comme c'est le cas, par exemple, pour les restaurants en raison de la fermeture des lieux recevant du public. Par conséquent, en visant les pertes d'exploitation « consécutives » aux mesures administratives, **l'intention de l'auteur de la proposition de loi est d'inclure à la fois les pertes d'exploitation directes et indirectes**, telles que celles des hôtels pénalisés par la baisse de l'activité touristique en raison de l'application des mesures administratives.

S'agissant du **champ de ces mesures**, celui-ci est large, car il intègre l'ensemble des mesures prises en application du titre III du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code de la santé publique.

Ces mesures comportent notamment celles **prises par arrêté du ministre chargé de la santé prescrites « en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie »** et afin de « *prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population* ». Il s'agit également des **mesures individuelles** pouvant être prises dans ce cadre par le préfet, sur habilitation du ministre chargé de la santé (article L. 3131-1 du code de la santé publique), telles que des mesures de placement ou de maintien en isolement.

---

<sup>1</sup> Articles L. 125-1 et L. 125-2 du code des assurances.

Les mesures administratives visées sont **également celles pouvant être prescrites dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire**, tel que défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, et appliqué en réponse à l'épidémie de la Covid-19<sup>1</sup>. L'état d'urgence sanitaire, déclaré par décret en conseil des ministres, s'applique à l'ensemble du territoire national, ou à certaines circonscriptions définies. Dans les circonscriptions où il s'applique, **le Premier ministre peut prendre des mesures par décret afin de** (article L. 3131-15 du code de la santé publique) :

- **réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules ;**

- **interdire aux personnes de sortir de leur domicile ;**

- ordonner des **mesures de mise en quarantaine, de placement ou de maintien** en isolement de personnes susceptibles d'être affectées ou affectées ;

- ordonner **la fermeture provisoire et de réglementer l'ouverture, et les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public**, ainsi que des lieux de réunion ;

- **limiter ou interdire les rassemblements** sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;

- ordonner **la réquisition** de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ;

- prendre des mesures temporaires de **contrôle des prix** de certains produits nécessaires ;

- prendre toute mesure permettant **la mise à disposition des patients de médicaments** appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;

- en tant que de besoin, prendre **tout autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre**, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire.

### ***C. LES PERTES D'EXPLOITATION DÉFINIES COMME LA BAISSSE DU RÉSULTAT D'EXPLOITATION CONSTATÉE AU COURS D'UNE PÉRIODE DONNÉE***

Les pertes d'exploitation sont définies par le présent article comme **la baisse du résultat d'exploitation<sup>2</sup> entre la période d'application des mesures administratives visées, et la moyenne du résultat d'exploitation observée à la même période de l'année et au cours des trois derniers exercices clos**, ou à défaut, des derniers exercices clos disponibles. Il prévoit

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>2</sup> Le résultat d'exploitation correspond à la différence entre les recettes et les charges d'exploitation.

par ailleurs que le résultat d'exploitation intègre les charges et recettes exceptionnelles, mais **exclut les rémunérations des personnels et les impôts et taxes**.

Selon l'auteur de la proposition de loi, l'exclusion de ces derniers postes de charges se justifie par le fait que, dans le cadre d'une crise sanitaire majeure comme celle que nous vivons actuellement, les entreprises peuvent bénéficier de **reports et d'exonérations fiscales, et de la prise en charge du chômage partiel**, ce qui rend inutile leur indemnisation par l'assurance.

Lorsqu'aucun exercice comptable clos n'est disponible lors de la première application des mesures administratives visées, par exemple si l'entreprise vient d'être créée, les pertes d'exploitation correspondent aux **charges fixes devant être acquittées par l'assuré**, à l'exception des dépenses de personnel (alinéa 8).

#### **D. DES DISPOSITIONS VISANT À SÉCURISER L'INDEMNISATION DE L'ASSURÉ**

Aux termes du présent article, **l'indemnisation versée par l'assureur à l'assuré correspond aux pertes d'exploitations** telles que précédemment définies, après application d'une **franchise** dont le taux, fixé par décret, est compris entre 10 % et 30 % des pertes d'exploitation (alinéa 11).

L'exposé des motifs indique cette franchise vise à « *encourager les entreprises dans les initiatives susceptibles de limiter ces pertes* », et donc à limiter l'aléa moral lié à la mise en œuvre d'une garantie obligatoire.

**Le versement de l'indemnisation doit intervenir dans un délai de trente jours après la date de fin d'application des mesures prises en cas de menace ou crise sanitaire** (alinéa 12). À défaut, l'indemnisation sera majorée d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal (alinéa 13).

Selon un dispositif analogue à celui en vigueur pour la couverture des dommages liés aux catastrophes naturelles<sup>1</sup>, le présent article prévoit que lorsqu'un assuré s'est vu refuser la couverture de ses pertes d'exploitation, **il peut saisir le bureau central de tarification (BCT)**, qui impose à l'entreprise d'assurance de l'assurer. Le BCT peut également demander à l'assuré de lui présenter plusieurs assureurs pour répartir le risque entre eux (alinéa 14).

En cas de refus de l'assurance après saisine du BCT, **l'assurance encourt le retrait de son agrément administratif** prévu aux articles L. 321-1 ou L. 321-7 du code des assurances (alinéa 15).

---

<sup>1</sup> Article L. 125-6 du code des assurances.

Enfin, cette garantie étant obligatoire, **une clause d'un traité de réassurance ne peut exclure** la couverture des pertes d'exploitation (alinéa 16). **Toute clause contraire aux dispositions du présent article est nulle** (alinéa 17).

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF PROTECTEUR POUR LES ENTREPRISES, MAIS QU'IL CONVIENT DE FAIRE ÉVOLUER

**Le rapporteur partage les objectifs de cet article qui répond à un besoin réel de sécurisation et de soutien des entreprises.** Dès le début de la crise sanitaire, la question de la mobilisation des assureurs dans le cadre du plan de soutien aux entreprises a été au cœur du débat public. En effet, les entreprises se sont tournées vers leur entreprise d'assurance afin d'être indemnisées des pertes de chiffres d'affaires **dont la responsabilité ne peut leur être imputée.**

De fait, si les mesures administratives prises afin d'endiguer l'épidémie de la Covid-19 étaient indispensables pour protéger la population, **les entreprises ont subi de plein fouet l'arrêt de leurs activités.** Ainsi, la Fédération française de l'assurance (FFA) estime que les pertes d'exploitation des entreprises depuis le mois de mars s'élèvent à **120 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

Compte tenu d'une couverture assurantielle défailante et asymétrique entre les différents contrats, le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, a instauré **un groupe de travail visant à développer une « couverture assurantielle des événements exceptionnels »**, associant les services de l'État, la FFA, des actuaires, et des parlementaires, tels que nos collègues Jean-François Husson et Michel Raison.

**Définir les fondations de cette future assurance est une tâche particulièrement ardue.** En effet, les auditions menées par le rapporteur ont souligné à quel point **la conciliation des intérêts de chacun constituait un véritable « château de cartes ».** Pour les entreprises, l'enjeu est évidemment de leur garantir une couverture juste, tout en contenant le montant de la prime. Pour les assureurs, il s'agit de délimiter le dispositif de façon à ce qu'ils puissent absorber le montant des indemnités à verser. Enfin, pour l'État, l'objectif est de protéger le tissu économique, de préserver la stabilité du secteur assurantiel et de limiter le coût pour les finances publiques.

---

<sup>1</sup> Le chiffre de 60 milliards d'euros correspond au montant des indemnités qu'il aurait fallu verser si la garantie « pertes d'exploitation » souscrite par les entreprises avait été appliquée au cas de l'épidémie de Covid-19, d'après la FFA.

Pour parvenir à une solution équilibrée, **les paramètres à définir sont très nombreux** : fait déclencheur, champ de l'indemnisation, périmètre des entreprises bénéficiaires, montant des primes, mode de déclaration et de versement de l'indemnisation, présence d'une franchise, conditions de mobilisation du fonds et de son abondement, conditions de réassurance publique, etc. **Chacun de ces facteurs modifie l'équilibre financier du dispositif.**

**L'appréciation budgétaire de ce mécanisme**, et en particulier de son coût pour les entreprises, est d'autant plus difficile que les premières analyses financières ne devraient être réalisées que dans les prochains jours par le groupe de travail du ministère de l'économie et des finances.

Dans l'attente de propositions du Gouvernement, **le rapporteur estime qu'il revient au législateur d'être force de proposition pour remédier aux lacunes des garanties offertes par les assurances.**

#### **A. UN DISPOSITIF PROTECTEUR POUR LES ENTREPRISES...**

Le rapporteur considère que le dispositif proposé permet de **protéger efficacement les entreprises**, si une menace ou une crise sanitaire majeure devait à nouveau se produire.

De l'avis général des personnes qu'il a auditionnées, l'insertion de la garantie contre les pertes d'exploitation dans un contrat existant permet **une couverture plus rapide et plus large** des entreprises que s'il avait fallu créer un nouveau type de contrat d'assurance *ad hoc*. Le caractère obligatoire de l'assurance pourrait constituer un obstacle pour les entreprises, si celui-ci devait se traduire par un montant élevé de la prime. **Le dispositif proposé constitue une voie médiane** : en insérant une garantie obligatoire dans les contrats d'assurance contre les dommages incendie, la souscription de cette garantie ne constitue pas une obligation légale de l'entreprise, mais elle est très largement souscrite par les assurés.

**S'agissant du champ des bénéficiaires de cette garantie**, le présent article intègre **l'ensemble des entreprises**, sans distinction de secteur d'activité, de nombre de salariés ou de chiffre d'affaires. **Le rapporteur considère que le champ des bénéficiaires pourra éventuellement faire l'objet d'une appréciation plus sélective ultérieurement**, si les modélisations effectuées dans le cadre du groupe de travail mis en place par le ministre de l'économie devaient mettre en évidence que ce périmètre renchérirait de façon excessive le montant de la prime. En tout état de cause, l'exclusion des plus grandes entreprises de la couverture pourrait comporter **une fragilité constitutionnelle**, s'il n'est pas avéré qu'elles sont mieux « armées » que les autres pour absorber des pertes d'exploitation.

En outre, **le champ des bénéficiaires intègre aussi bien les entreprises dont les pertes d'exploitation résultent directement des mesures administratives** prises en cas de crise sanitaire – tels que les restaurants à la suite de la fermeture des lieux recevant du public-, que **celles dont les pertes sont indirectes** – tels que les hôtels qui n'étaient pas visés par les arrêtés ministériels pris dans le cadre de la crise de la Covid-19. Certes, ce champ des bénéficiaires se traduira par **un besoin de financement accru** par rapport à un dispositif n'indemnisant que les pertes d'exploitation directes. Toutefois, **un seuil de pertes de chiffres d'affaires** peut être défini, afin de ne cibler que les entreprises les plus en difficulté (*cf. infra*).

Enfin, **le présent article détermine de façon objective l'élément déclencheur de la garantie proposée**, à savoir l'application de mesures administratives en cas de menace ou de crise sanitaire. Comme l'a rappelé la FFA au rapporteur lors de son audition, une définition précise du déclencheur est **une condition essentielle afin d'assurer l'intervention des réassureurs**, aux côtés des assureurs, pour indemniser les entreprises. Le recours à une liste limitative de mesures administratives **facilite la modélisation du risque** et permet de définir, *a priori*, **le calibrage financier** de la couverture assurantielle.

#### **B. ... MAIS QUI POURRAIT FAIRE L'OBJET DE PLUSIEURS ÉVOLUTIONS**

Les travaux menés par le rapporteur ont permis d'identifier **plusieurs pistes d'amélioration** du dispositif proposé.

La principale d'entre elles porte sur **le périmètre de l'indemnisation versée par l'assureur**. Le présent article propose **la couverture des pertes d'exploitation**. Or, le rapporteur considère que l'ambition du dispositif est avant tout de **sauvegarder temporairement une entreprise** dont l'activité est arrêtée à cause d'une crise sanitaire, **et non de prendre en charge le bénéfice qu'elle aurait pu réaliser** si les mesures administratives visant à protéger la population n'avaient pas été prises.

Par conséquent, il apparaît que **l'indemnisation des pertes d'exploitation ne constitue pas un agrégat pertinent**. À l'inverse, l'indemnisation des charges fixes de l'entreprise, évaluées au cas par cas, lui permet de **traverser un cap de trésorerie difficile**.

En outre, **la couverture des charges fixes permet de contenir le montant des indemnisations à verser**, par rapport à l'indemnisation des pertes d'exploitation. En effet, d'après les informations transmises par la FFA, **le bénéfice représente environ 15 % de la marge brute des entreprises en France**, toutes tailles et tous secteurs confondus. Le coût de cette couverture pour les entreprises peut également être limité en prévoyant qu'elle ne bénéficie qu'**aux entreprises les plus en difficulté**, telles que celles subissant une **perte de chiffres d'affaires d'au moins 50 %**.

Le rapporteur considère que **les impôts et taxes** doivent être déduits des charges à indemniser, étant donné que ce poste comptable peut être couvert par des dispositifs de reports ou d'exonérations fiscaux, tels que ceux mis en œuvre dans le cadre de l'épidémie actuelle. De la même façon, **l'allocation perçue par l'employeur au titre du chômage partiel** est exclue du champ de l'indemnisation.

Dès lors que l'indemnisation vise à couvrir les charges fixes de l'entreprise, **le mécanisme de franchise** ne semble plus nécessaire.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté **l'amendement COM-1** pour traduire ces observations.

Par ailleurs, le rapporteur a proposé deux modifications visant à **renforcer l'efficacité de cette garantie** pour les entreprises.

Premièrement, il souhaite éviter que le montant de la prime versée par les entreprises devienne prohibitif et pèse sur leur compétitivité. Par conséquent, la commission a adopté **l'amendement COM-3 visant à encadrer par voie réglementaire le taux de la cotisation additionnelle** finançant la garantie prévue par le présent article.

Deuxièmement, il estime que **le délai de versement prévu par le présent article est trop long pour pouvoir soutenir la trésorerie des entreprises**, dès lors que le versement doit intervenir dans un délai de 30 jours après la fin de l'application des mesures administratives prises. Dans le cas de l'épidémie actuelle, cette disposition pourrait être interprétée comme prévoyant un délai de 30 jours à compter de la fin de l'application l'état d'urgence sanitaire, soit à compter du 10 juillet 2020. La commission a adopté **l'amendement COM-4 prévoyant que le délai de versement soit de 30 jours à compter de la date de réception de la déclaration de l'assuré à l'entreprise d'assurance**.

Enfin, il apparaît nécessaire de **préciser le champ des mesures administratives pouvant déclencher le bénéfice de la garantie**. En effet, le présent article vise l'ensemble du titre relatif aux menaces et crises sanitaires graves<sup>1</sup> du code de la santé publique, intégrant des dispositions n'entraînant pas de pertes d'exploitation des entreprises, telles que, par exemple, celles relatives à la réserve sanitaire. Par conséquent, la commission a adopté **l'amendement COM-2** pour préciser le champ des mesures visées.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Titre III du livre 1<sup>er</sup> de la troisième partie du code de la santé publique.

## ARTICLE 2

### **Création d'un fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation consécutives aux menaces et crises sanitaires graves**

Le présent article propose la création d'un fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation consécutives aux mesures sanitaires graves, et dont la mission est de contribuer à l'indemnisation des pertes d'exploitation.

Le fonds est alimenté par un prélèvement obligatoire acquitté par les assureurs et assis sur le produit des primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens professionnels. Un arrêté du ministre chargé des assurances fixe chaque année le taux de ce prélèvement permettant d'atteindre un minimum de 500 millions d'euros. Les ressources du fonds sont réparties entre les entreprises d'assurance proportionnellement à la part prise par chacune d'elles dans l'ensemble des indemnisations versées.

En combinant les dispositions du présent article avec celles de l'article 1<sup>er</sup>, l'assureur se retrouve au croisement de deux flux distincts : d'une part, il collecte les primes versées par les entreprises et, d'autre part, il s'acquitte d'un prélèvement obligatoire versé au fonds. L'intention initiale était que le montant du prélèvement obligatoire acquitté par l'assureur corresponde peu ou prou au montant des primes collectées, et qu'ainsi, les deux flux financiers n'en constitueraient qu'un seul. Par conséquent, le fonds serait la source principale de financement des indemnisations, et en cas de sinistre, l'assureur avancerait l'indemnisation à l'entreprise, puis il serait remboursé par le fonds.

La commission a considéré que cette configuration soulevait plusieurs difficultés, et interrogeait notamment sur la part de risque assumée par l'assureur lui-même, s'il est limité à un rôle de « collecteur ». Par conséquent, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement clarifiant le rôle du fonds, en prévoyant que ses ressources ne soient mobilisées qu'en cas de crise sanitaire grave.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : LE RECOURS À DES FONDS DE GARANTIE PERMET D'INDEMNISER LES VICTIMES EN L'ABSENCE DE RESPONSABLE IDENTIFIÉ**

L'instauration par le législateur d'un fonds de garantie permet, en matière assurantielle, **d'indemniser les victimes d'un sinistre, même en l'absence de responsable identifié**. Ainsi, le fonds de garantie intervient comme une structure *ad hoc*, alimentée par divers prélèvements obligatoires, et visant à indemniser les victimes.

Les dispositions relatives aux fonds de garantie prévues par le code des assurances sont réunies au sein du **titre II du livre IV de la partie législative** de celui-ci.

**Le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)** constitue l'un d'entre eux. Aux termes de l'article L. 421-1 du code des assurances, **il indemnise les victimes ou les ayants droit des victimes des dommages liés à la circulation, causés par des inconnus ou des individus dépourvus d'assurance**. Il est institué sous la forme d'une personne morale de droit privé (article L. 421-2 du même code).

Outre le produit de ses placements financiers, des liquidations suite à un retrait d'agrément et des recours contre les auteurs de dommages non assurés, **le fonds est alimenté par des contributions mentionnées à l'article L. 421-4 du code des assurances**. Ces contributions sont les suivantes :

- **la contribution des assurés**, dont l'assiette correspond à l'ensemble des primes ou cotisations nettes qu'ils versent aux assurances pour l'assurance des risques de responsabilité civile résultant d'accidents de la route ;

- **la contribution des entreprises d'assurance**. Son assiette correspond aux charges du FGAO, et non aux primes d'assurance versées par les assurés. Son assiette est ainsi plus étroite que celle de la cotisation des assurés. Elle est recouvrée mensuellement par le fonds auprès des assureurs.

Concernant la contribution des entreprises d'assurance, son taux est compris entre 0 et 12 % et il est fixé par **un arrêté ministériel** en application de l'article L. 421-4-2 du code des assurances.

**Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)** est un autre exemple de fonds de garantie prévu par le code des assurances.

Aux termes de l'article L. 422-1 du code des assurances, ce fonds a pour **mission d'indemniser les victimes de dommages corporels résultant d'actes de terrorisme ou d'autres infractions pénales**. Ses ressources reposent principalement sur **un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens**, dont le taux est fixé par un arrêté du ministre chargé des assurances et qui est plafonné à 6,5 euros en application de l'article L. 422-1 du code des assurances.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN FONDS VISANT À LIMITER LE COÛT DU DISPOSITIF POUR LES ASSUREURS

Le présent article vise à créer un nouveau fonds, intitulé « *fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation consécutives aux menaces et crises sanitaires graves* ». D'après l'exposé des motifs, ce fonds vise à **limiter le coût du dispositif** pour les compagnies d'assurance. Il complète le code des assurances en insérant un nouveau chapitre VII au sein du livre IV du titre II, inscrivant ainsi ce fonds parmi les fonds de garantie obligatoire<sup>1</sup>.

Ainsi, ce fonds « *contribue à l'indemnisation des pertes d'exploitation* », telles que précédemment définies (alinéa 4).

S'agissant de ses ressources, il est alimenté par **un prélèvement annuel assis sur le produit des primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens professionnels** (alinéa 5). Par conséquent, l'assiette de ce prélèvement ne se limite pas à la cotisation additionnelle finançant la garantie obligatoire contre les pertes d'exploitation prévue à l'article 1<sup>er</sup>, et elle intègre l'ensemble des primes versées par l'assuré au titre des contrats d'assurance des biens professionnels.

Le taux de ce prélèvement est fixé chaque année par **un arrêté du ministre chargé des assurances** de façon à ce que les recettes afférentes s'élèvent au moins à **500 millions d'euros**. De façon classique, les modalités de recouvrement de ce prélèvement sont alignées sur celles en vigueur pour **la taxe sur les conventions d'assurance** (article 991 du code général des impôts)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tels que le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages, le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, le fonds de garantie des assurés contre la défaillance de sociétés d'assurance de personnes, le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles, le fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé.

<sup>2</sup> En effet, certaines taxes sont dites « assimilées » à la TSCA car elles sont perçues en addition à celle-ci et constituent des contributions aux différents fonds de garantie. Elles sont recouvrées et liquidées selon les mêmes règles. Il s'agit, par exemple, des contributions additionnelles perçues au profit du fonds commun des accidents du travail agricole, du fonds national de gestion des risques en agriculture, du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages, du fonds de garantie contre les actes de terrorisme et d'autres infractions ou encore du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

### **Recouvrement de la taxe sur les conventions d'assurance**

« La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) a été instaurée par l'article 21 de la loi du 31 janvier 1944, en remplacement de droits d'enregistrement et de timbre. Aux termes de l'article 991 du code général des impôts, elle constitue une taxe obligatoire, appliquée à toutes les conventions d'assurances conclues avec tout assureur, français ou étranger. Son assiette est composée de toutes les sommes versées au profit de l'assureur. La date d'échéance des primes ou cotisations constitue le fait générateur de la taxe. Son taux par défaut est fixé à 9 % aux termes de l'article 1001 du code général des impôts. Toutefois, son tarif varie selon le type de contrat d'assurance (contre les risques incendie, agricoles, pour les véhicules terrestres, etc.), et les différents tarifs sont prévus au même article du code général des impôts.

En termes de recouvrement, le paiement de la TSCA est effectué :

- soit par l'assureur lui-même s'il s'agit d'une société française, ou d'un assureur étranger établi en dehors de l'Espace économique européen ayant en France un représentant responsable ;
- soit par le courtier ou l'intermédiaire lorsque la taxe est due sur les conventions passées avec des assureurs étrangers n'ayant en France ni établissement, ni agence, ni représentant responsable.

Concrètement, la TSCA est liquidée chaque mois et versée dans les quinze jours qui suivent la fin du mois considéré (article 385 de l'annexe III du code général des impôts). Lorsque son montant est supérieur à 1500 euros, la TSCA fait l'objet d'un virement directement opéré sur le compte du Trésor public (article 1723 quinquies du code général des impôts). En parallèle, les assureurs doivent fournir à l'appui de chacun des versements mensuels une déclaration (CERFA n° 11096), en vertu de l'article 196 A de l'annexe IV du code général des impôts. »

Source : Rapport n° 140 (2019-2020) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020 par Albéric de Montgolfier, tome III, p.410

Les ressources du fonds sont réparties entre les entreprises d'assurance **proportionnellement à leur part respective dans l'ensemble des indemnisations à verser** en application du dispositif prévu à l'article 1<sup>er</sup> (alinéa 6). Ainsi, les dépenses du fonds ne sont pas proportionnelles à l'effort de financement de chaque assureur, mais bien au montant des indemnisations qu'il lui revient de verser.

La répartition des ressources du fonds entre les assureurs doit intervenir dans **un délai de trois mois** à compter de la fin de la période d'application des mesures administratives déclenchant la garantie contre les pertes d'exploitation.

Les assureurs doivent communiquer à la caisse centrale de réassurance (CCR) le montant des indemnisations qu'ils ont versées aux assurés, dans un délai de **45 jours**. **La CCR assure en effet la gestion comptable, financière et administrative du fonds** (alinéa 7).

Un **décret en Conseil d'État** fixe les modalités d'application du présent article (alinéa 8).

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF PERTINENT, DONT LA VOCATION DOIT ÊTRE PRÉCISÉE

Pour garantir des risques considérés comme étant « inassurables », **deux approches différentes** peuvent être suivies.

La **première** consiste à **développer un mécanisme assurantiel réglementé** avec, par exemple, une garantie obligatoire, un encadrement du taux de la prime, et un dispositif de réassurance publique. Cette approche correspond ainsi à celle suivie par le **régime d'indemnisation des catastrophes naturelles**.

La **seconde approche** repose sur une **logique budgétaire**, *via* l'instauration d'un fonds jouant le rôle de réserve de précaution. Alimenté par les personnes susceptibles de subir un préjudice, ses ressources sont décaissées lors de la réalisation du sinistre. Il s'agit, par exemple, de la **garantie dite « attentat » avec le FGTI** (*cf. supra*).

Le rapporteur relève que le **dispositif proposé mêle les deux approches**, en instituant une cotisation additionnelle d'une part, et un fonds alimenté par les assureurs d'autre part.

**L'intérêt de ce dispositif hybride est double**. Tout d'abord, **il permet de mutualiser, entre les assureurs, les ressources disponibles** pour l'indemnisation des entreprises. En effet, ils participent tous à l'abondement de ce fonds, mais les ressources de ce dernier sont réparties entre les assureurs au prorata de la part prise par chacun d'eux dans l'ensemble des indemnisations devant être versées. **De plus, il vise à contenir le montant de la prime acquittée par les entreprises**, dès lors que ce fonds, de surcroît s'il devait être abondé par l'État, viendrait prendre en charge une partie du coût de l'indemnisation. En effet, si la proposition de loi ne prévoit qu'un abondement du fonds par les assureurs, son auteur a indiqué au rapporteur que l'intention était qu'il puisse être abondé par l'État si nécessaire.

En combinant les dispositions du présent article avec celles de l'article 1<sup>er</sup>, l'assureur se retrouve au croisement de deux flux distincts : **d'une part, il collecte les primes versées par les entreprises et, d'autre part, il s'acquitte d'un prélèvement obligatoire versé au fonds**.

Le rapporteur relève que la rédaction du dispositif ne précise pas, en l'état, si le fonds a vocation à prendre en charge **l'intégralité des indemnisations versées aux entreprises**, ou s'il constitue **une intervention complémentaire** à celle des assureurs.

D'après l'auteur de la proposition de loi, l'intention initiale était que le montant du prélèvement obligatoire acquitté par l'assureur corresponde peu ou prou au montant des primes collectées, et qu'ainsi, **les deux flux financiers n'en constitueraient qu'un, in fine**, sur le modèle du financement du FGTI. Par conséquent, **le fonds serait la source principale de**

**financement des indemnisations**, et en cas de sinistre, l'assureur avancerait l'indemnisation à l'entreprise, puis il serait remboursé par le fonds.

Toutefois, le rapporteur estime que cette configuration soulève **plusieurs difficultés**.

Premièrement, **les ressources de ce fonds seraient vraisemblablement rapidement asséchées**, dès lors que le moindre sinistre, même d'une ampleur réduit, conduirait à puiser dans ses ressources.

Deuxièmement, **l'équilibre du dispositif repose sur le bon calibrage du taux du prélèvement obligatoire**, défini chaque année par arrêté ministériel, afin qu'il corresponde au montant des primes collectées. S'il s'avère, par exemple, que les recettes du prélèvement obligatoire sont inférieures au montant des primes versées par les entreprises, il existerait un effet d'aubaine important pour les assureurs. **Cette équivalence est d'autant plus complexe à mettre en œuvre que l'assiette du prélèvement obligatoire ne correspond pas aux cotisations additionnelles versées au titre de la garantie prévue à l'article 1<sup>er</sup>**, puisqu'elle est composée de l'ensemble des primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens professionnels.

Troisièmement, **le rapporteur s'interroge également sur la part de risque assumé financièrement par l'assureur** dans la configuration précédemment décrite, qui tend à limiter l'assureur à un rôle de collecteur.

**Une première clarification du dispositif aurait consisté à ce que les entreprises versent une cotisation à l'assureur, et qu'un prélèvement obligatoire soit instauré sur celle-ci pour alimenter le fonds**, sur le modèle du fonds « Barnier »<sup>1</sup>. Toutefois, le rapporteur ne peut proposer un tel amendement visant à affecter une taxe à un fonds, étant donné qu'il serait vraisemblablement déclaré irrecevable au titre de **l'article 40 de la Constitution**.

Pour répondre à ces observations, **il propose de clarifier le rôle du fonds en prévoyant que ses ressources ne soient mobilisées qu'en cas de crise sanitaire grave**. Cette dernière peut être caractérisée par l'application de mesures administratives dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire pendant une durée supérieure à 15 jours, ou lorsqu'elles s'appliquent à l'ensemble du territoire.

**Pour les menaces ou risques sanitaires d'une ampleur limitée, il peut être considéré que les assureurs mutualisent les primes reçues et indemnisent les entreprises sans faire appel au fonds**.

---

<sup>1</sup> Aux termes du II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, « ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Il est versé par les entreprises d'assurances ».

Dans cette perspective, **le fonds constitue un « filet de sécurité » complémentaire à l'intervention des assureurs privés** qui perçoivent les primes des entreprises. Pour le rapporteur, il s'agit de définir **une double exigence envers les assureurs**, en leur demandant d'assurer un risque financé par des cotisations additionnelles et, en plus, de participer à un fonds sécurisant financièrement le dispositif. Dans ces conditions, s'il s'avère que le montant du prélèvement obligatoire acquitté par les entreprises était inadapté, il pourrait en tout état de cause être modifié lors de l'examen du texte en séance publique.

Si les ressources du fonds étaient insuffisantes pour couvrir les besoins en cas de crise majeure, **l'État pourrait intervenir en complétant les ressources du fonds, ou via la mise en œuvre de sa garantie** dans le cadre des opérations de réassurance telles que prévues à l'article 3.

La commission a adopté **l'amendement COM-5** en ce sens.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

### ARTICLE 3

#### **Habilitation de la caisse centrale de réassurance à pratiquer des opérations avec la garantie de l'État**

Le présent article habilite la Caisse centrale de réassurance à pratiquer les opérations de réassurance des pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou crise sanitaire grave, avec la garantie de l'État.

La commission a adopté un amendement de coordination afin de modifier le nom de la garantie, par cohérence avec l'amendement adopté à l'article 1<sup>er</sup>.

#### **I. LE DROIT EXISTANT : LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE, UN ACTEUR PUBLIC CLÉ DANS L'ASSURANCE DES SINISTRES DE GRANDE AMPLEUR**

Créée en 1946 en tant qu'établissement public à caractère commercial (EPIC) avec pour objectif de favoriser le contrôle de l'industrie de l'assurance, la Caisse centrale de réassurance (CCR) est aujourd'hui une **société anonyme détenue à 100 % par l'État**.

Elle bénéficie de la **garantie de l'État**, contre rémunération de celle-ci, pour proposer des **couvertures assurantielles** contre des risques considérés comme n'étant pas assurables, tels que **des risques exceptionnels** à l'image des états de guerre, et **des risques nucléaires** (articles L. 431-4 à L. 431-7 du code des assurances), **les risques de catastrophes naturelles** (article L. 431-9), ou encore **les risques d'attentats ou d'actes de terrorisme** (article L. 431-10).

**En matière d'indemnisation des catastrophes naturelles, la CCR joue un rôle clé**, au centre d'un schéma de réassurance publique original, permettant de garantir ces risques tout en contenant le coût de la prime pour les assurés (*cf. encadré ci-dessous*).

En effet, en contrepartie de l'obligatoire de couverture des dommages consécutifs à des catastrophes naturelles, **les assurances peuvent souscrire l'offre de réassurance publique délivrée par la CCR, qui bénéficie de la garantie de l'État** aux termes de l'article L. 431-9 du code des assurances. L'offre de réassurance peut prendre deux formes<sup>1</sup> :

- **une réassurance proportionnelle via une quote-part** de 50 %, c'est-à-dire que les assureurs cèdent 50 % du montant des primes reçues, et en contrepartie, la CCR prend en charge 50 % du montant des sinistres. Dans ce cas, la cotisation additionnelle versée par les assurés au titre de la garantie dite « catastrophes naturelles »<sup>2</sup> est *in fine* répartie entre l'assureur, la CCR, et le FPRNM<sup>3</sup> ;

- **une réassurance non-proportionnelle**, dite « *stop-loss* », dans le cas où la CCR prend en charge la totalité des sinistres excédant un montant fixé annuellement.

Ainsi, **l'intervention de la CCR en tant que réassureur public est très fréquente pour les catastrophes naturelles**. En effet, entre 1982 et 2018, la CCR a pris en charge **49 %** du montant des sinistres de catastrophes naturelles<sup>4</sup>.

Contesté sur le fondement selon lequel ce mécanisme de réassurance publique portait atteinte au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie, **le Conseil constitutionnel a estimé que ce dispositif était conforme à la Constitution**, compte tenu de la nature particulière des risques assurés, et de l'absence de tout plafond de garantie de la couverture dont bénéficient les assurés<sup>5</sup>. **Ce schéma de réassurance publique a également été jugé conforme au droit européen** en matière d'aides d'État<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 628 (2018-2019) fait par Nicole BONNEFOY, au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, p. 55.

<sup>2</sup> Article L. 125-2 du code des assurances.

<sup>3</sup> Ce fonds est abondé par un prélèvement annuel en application de l'article 1635 bis AD du code général des impôts.

<sup>4</sup> Cf. rapport de la CCR, « Les catastrophes naturelles en France – Bilan 1982-2018 », p. 43.

<sup>5</sup> Décision n° 2013-344 QPC du 27 septembre 2013.

<sup>6</sup> Arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 6 mai 2019 – Scor/Commission (affaire T-135/17).

### **Le mécanisme de réassurance publique du régime de couverture des catastrophes naturelles**

« (...) la sinistralité liée aux catastrophes naturelles se caractérisant par une forte volatilité, et l'exposition aux aléas variant selon les zones géographiques, **un mécanisme assurantiel classique ne saurait garantir ces risques pour un prix abordable pour les assurés.**

In fine, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles se fonde sur trois piliers :

- une **indemnisation des dommages matériels par les assurances**, financée par le **paiement d'une prime additionnelle** sur les contrats d'assurance. Fixé par arrêté pour chaque catégorie de contrat, le taux de cette surprime est identique sur l'ensemble du territoire, quel que soit le niveau d'exposition aux risques naturels ;

- une **offre de réassurance publique aux assureurs auprès de la CCR**. Cette offre de réassurance publique est optionnelle, comme l'a rappelé M. Bertrand Labilloy, directeur général de la CCR : « La CCR n'a aucun monopole sur les catastrophes naturelles, nous sommes en parfaite concurrence avec les réassureurs du marché privé. Nous bénéficions de la garantie de l'État, ce qui nous permet d'offrir des garanties illimitées, ce que ne font généralement pas nos concurrents privés. Nous détenons ainsi 90 % du marché, et pouvons réaliser à ce titre des péréquations entre les territoires exposés et ceux moins exposés » ;

- en dernier ressort, **l'intervention de l'État, détenteur à 100 % de la CCR, par le biais d'une convention de garantie illimitée avec la CCR**. Cette garantie permet à la CCR de faire face à des sinistres de très grande ampleur, dépassant largement ses réserves.

Renégocié chaque année avec l'État et les représentants de la profession, **ce schéma de réassurance se fonde sur la solidarité nationale face aux risques pour organiser l'indemnisation de la population sans faire appel à l'État, sauf dans le cas exceptionnel où un sinistre majeur dépasserait les capacités de financement du régime** ».

Source : Rapport d'information n° 628 (2018-2019) fait par Nicole BONNEFOY, au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, p. 24

En outre, s'agissant toujours des catastrophes naturelles, **la CCR collecte des données relatives aux risques dits « extrêmes » et aux biens assurés**, afin de les modéliser et d'établir des prévisions en matière d'indemnisation. Elle assure également **la gestion comptable et financière de fonds publics pour le compte de l'État**, tels que le fonds de prévention des risques naturels majeurs<sup>1</sup> (FPRNM).

Par ailleurs, la CCR pratique également **des opérations de réassurance de marché**, en sus de sa mission de réassureur public, notamment à l'international.

---

<sup>1</sup> En application de l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

**Le présent article complète le code des assurances en insérant un nouvel article L. 431-10-1 habilitant la CCR à pratiquer les opérations de réassurance des pertes d'exploitation** telles que définies à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

À l'image des opérations de réassurance de la CCR en matière de catastrophes naturelles, il prévoit en outre que **ces opérations bénéficient de la garantie de l'État**, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA « CLÉ DE VOÛTE » D'UN SYSTÈME D'INDEMNISATION PÉRENNE

Au regard de l'impossibilité de prévoir une couverture assurantielle classique en matière de pertes d'exploitation résultant d'une crise sanitaire, **le rapporteur considère qu'il revient au législateur de prévoir une architecture assurantielle de nature à protéger les assurés, mais aussi les entreprises d'assurances qui sont en première ligne pour la mise en œuvre de ce dispositif.**

Dans cette perspective, **il estime que l'intervention de la CCR, selon un dispositif analogue à celui prévu en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles, constitue la « clé de voûte » d'un système d'indemnisation pérenne.**

En effet, son intervention garantit **une couverture illimitée pour les assurés, tout en préservant la solvabilité des assurances.** L'intervention en dernier ressort de la garantie de l'État, et donc *in fine* de la solidarité nationale, assure la continuité de l'indemnisation des pertes d'exploitation pour les assurés.

La commission relève toutefois que, si l'octroi de la garantie de l'État à la CCR fait l'objet d'une rémunération, **le recours à ce « filet de sécurité » présente potentiellement un coût pour les finances publiques.**

Par cohérence avec l'amendement proposé à l'article 1er visant à modifier la dénomination de cette nouvelle garantie, la commission a adopté un amendement de coordination modifiant le nom de cette garantie à l'article 3 (COM-6 rect.).

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 3 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 4

### **Application des dispositions en outre-mer**

**Le présent article vise à assurer l'applicabilité des dispositions de la proposition de loi aux îles Wallis et Futuna.**

**La commission a adopté cet article sans modification.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

**Le présent article prévoit deux mesures permettant l'application des dispositions de la proposition de loi dans les îles de Wallis et Futuna.**

**Il complète l'article L. 194-1 du code des assurances afin d'y rendre applicables les nouveaux articles L. 125-7 à L. 125-13 du même code relatifs à la garantie obligatoire contre les pertes d'exploitation.**

**Il modifie également l'article L. 471-1 du même code afin d'y rendre applicables :**

- les dispositions relatives au **nouveau fonds d'aide à la garantie** contre les pertes d'exploitation prévu à l'article 2 de la proposition de loi ;

- les dispositions permettant à la **caisse centrale de réassurance** de pratiquer des opérations de réassurance des pertes d'exploitation prévues à l'article 3 de la proposition de loi.

#### **II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES**

La commission constate que le présent article est nécessaire afin d'explicitier l'application des dispositions de la proposition de loi aux îles Wallis et Futuna, conformément au statut qui régit cette collectivité territoriale<sup>1</sup>.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

ARTICLE 5

**Entrée en vigueur**

**Le présent article propose que les dispositions de la proposition de loi entrent en vigueur le premier jour du treizième mois suivant sa publication.**

**La commission a adopté un amendement rédactionnel.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article prévoit que les dispositions de la proposition de loi entrent en vigueur **le premier jour du treizième mois suivant sa publication.**

**II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES**

**La commission considère qu'une entrée en vigueur différée est bienvenue afin d'actualiser les contrats d'assurance visés à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi et d'y insérer une clause étendant leur garantie aux préjudices subis en application du nouvel article L. 125-7 du code des assurances. Dans cette perspective, une entrée en vigueur différée d'un an semble suffisante.**

Elle a par ailleurs adopté un amendement rédactionnel (COM-7).

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 mai 2020 sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a examiné le rapport de **M. Claude Nougéin, rapporteur**, sur la proposition de loi n° 402 (2019-2020) tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure présentée par **M. Jean-François HUSSON** et plusieurs de ses collègues.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous commençons cette réunion par l'examen du rapport de **M. Claude Nougéin** sur la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure.

**M. Claude Nougéin, rapporteur.** – L'objectif de cette proposition de loi est de prévoir, pour l'avenir, une couverture assurantielle pour les entreprises qui subissent une baisse d'activité, en raison d'une menace ou d'une crise sanitaire grave.

Comme vous le savez, cette proposition de loi est au cœur d'une actualité brûlante et qui fait la « une » de nos journaux depuis le début de la crise sanitaire. Dès les premières mesures de confinement et de fermeture des lieux publics, la question de la mobilisation des assureurs pour soutenir nos entreprises a déchaîné les passions. Notre commission a d'ailleurs interrogé la présidente de la Fédération française de l'assurance (FFA) à ce sujet, Mme Florence Lustman, il y a maintenant un mois.

En dépit des engagements pris par le secteur assurantiel, le constat réalisé au début de cette crise a été sans appel : les assureurs ne sont pas au rendez-vous. Certes, cette absence s'explique par le caractère systémique et difficilement prévisible de l'épidémie, qui en fait un risque inassurable. Toutefois, par le passé, le législateur est déjà intervenu pour remédier aux lacunes des garanties offertes par les assurances. Ainsi, en 1982, après les terribles inondations de 1981, la loi a défini un régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

Aujourd'hui, alors que la crise sanitaire se retire doucement pour faire place à une crise économique profonde et durable, l'examen de cette proposition de loi nous permet de poser les jalons d'une future couverture assurantielle. Le ministre de l'économie, **M. Bruno Le Maire**, a instauré un groupe de travail associant la FFA, l'État, les entreprises, des parlementaires – dont notre collègue **Jean-François Husson** – pour mener une réflexion sur ce sujet. L'objectif du Gouvernement est de pouvoir nous présenter un projet

de loi d'ici à la fin de l'année. En attendant, il nous revient de répondre aux attentes de nos entreprises qui se tournent vers l'État, mais aussi vers les assureurs, pour traverser ces moments difficiles.

Je tiens à saluer le travail effectué par notre collègue Jean-François Husson qui, en quelques semaines seulement, est parvenu à élaborer un dispositif complet et qui nous permet d'avoir un débat riche aujourd'hui. Cette proposition de loi a d'ailleurs été cosignée par plus de 150 de nos collègues.

La tâche était particulièrement ardue, et les auditions que j'ai menées ont illustré à quel point la conciliation des intérêts de chacun constituait un véritable château de cartes. Je dois dire à ce sujet que le MEDEF a refusé d'y participer, estimant que leur position n'était pas encore arrêtée. Nous avons entendu le Trésor, la FFA et la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME). L'enjeu pour les entreprises est de garantir une couverture juste, tout en contenant le montant de la prime ; pour les assureurs, il s'agit de délimiter le dispositif de façon qu'ils puissent absorber le montant des indemnisations à verser ; enfin, pour l'État, l'objectif est de protéger le tissu économique, de préserver la stabilité du secteur assurantiel et de limiter le coût pour les finances publiques.

L'appréciation budgétaire du mécanisme, et en particulier de son coût pour les entreprises, est d'autant plus difficile que les premières analyses financières ont été présentées seulement hier au groupe de travail du ministère. Cette absence de données et le manque de recul sur le sujet nous encouragent aujourd'hui à une certaine prudence dans la construction de notre jugement.

En tant que rapporteur, j'ai souhaité examiner ces dispositions avec un triple objectif : préparer l'avenir pour éviter les divergences auxquelles nous avons pu assister entre les assureurs ; sécuriser nos entreprises en leur permettant de passer un cap de trésorerie difficile ; garantir un partage équilibré des responsabilités et des coûts entre les assurés, les assureurs et la solidarité nationale.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit l'indemnisation des pertes d'exploitation consécutives à l'application de mesures administratives en cas de crise sanitaire. Cette assurance prend la forme d'une garantie obligatoire des contrats d'assurance contre les dommages d'incendie souscrits par les entreprises, ce qui permet une large couverture des assurés. En effet, le taux de souscription de la garantie incendie est proche de 100 %, contre 50 % pour la garantie facultative des pertes d'exploitation. De plus, de façon analogue à la garantie catastrophes naturelles dite « CatNat », elle est financée par une cotisation additionnelle.

Le dispositif proposé est très protecteur à double titre. D'une part, toutes les entreprises sont concernées, sans distinction de statut juridique, de taille ou de chiffre d'affaires. D'autre part, les entreprises bénéficiaires sont à la fois celles dont les pertes d'exploitation résultent directement des mesures administratives en vigueur et celles dont les pertes sont indirectes. Toutefois, les travaux que j'ai menés ont mis en lumière plusieurs pistes d'amélioration qui font l'objet des amendements que je vais vous présenter.

La principale d'entre elles porte sur la notion même de perte d'exploitation. En effet, il m'a semblé que la philosophie du dispositif était davantage de sauvegarder temporairement une entreprise, en la soulageant de ses charges fixes, que d'indemniser une perte de bénéfices qui auraient pu être réalisés en l'absence de mesures extraordinaires. De plus, une telle indemnisation atteindrait des montants colossaux en cas de crise systémique comme celle de la Covid-19, de nature à renchérir considérablement le coût de la prime pour les entreprises ou à faire porter un poids trop lourd sur les assureurs. Je vous proposerai donc un amendement pour indemniser les charges fixes plutôt que les pertes d'exploitation, dès lors qu'une entreprise subit une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 50 %.

Je vous présenterai également deux autres amendements visant à rendre le dispositif efficace pour les entreprises, en raccourcissant le délai de versement de l'indemnisation, et en encadrant par voie réglementaire le montant de la prime ainsi qu'un amendement de précision sur le champ des mesures administratives permettant de déclencher cette garantie.

L'article 2 crée un fonds, alimenté par un prélèvement obligatoire acquitté par les assureurs et assis sur les primes des contrats d'assurance de biens professionnels qui contribue à l'indemnisation des pertes d'exploitation, sans qu'il soit précisé si ce prélèvement constitue la principale source de financement de l'indemnisation ou une source complémentaire. Les ressources de ce fonds sont réparties entre les assureurs, au *pro rata* des indemnisations pour pertes d'exploitation qu'ils doivent verser. La proposition de loi ne prévoit qu'un abondement du fonds par les assureurs. Toutefois, l'intention de l'auteur de ce texte est que ce fonds puisse, si besoin, être alimenté par l'État.

Ainsi, l'assureur collecte les primes versées par l'entreprise, d'une part, et il s'acquitte d'une taxe versée au fonds, d'autre part. L'intention des auteurs de la proposition de loi était que le montant de la taxe payée par l'assureur corresponde peu ou prou aux primes collectées. Dans ce cas, le dispositif s'apparenterait à celui de la « taxe attentats », une taxe forfaitaire prélevée sur les contrats d'assurance dommages et qui alimente le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). L'assureur agirait comme le collecteur d'une taxe sur les contrats d'assurance des entreprises.

Cette configuration soulève toutefois plusieurs difficultés. Premièrement, les ressources de ce fonds seront rapidement asséchées dès lors que le moindre sinistre, même d'une ampleur réduite, conduirait à les mobiliser. Deuxièmement, si la taxe acquittée par les assureurs s'avérait inférieure au montant des primes collectées, il se produirait alors un effet d'aubaine important donnant lieu à un profit illégitime. Troisièmement, ce schéma ne permet pas de garantir une contribution financière des assureurs. Quelle part de risque ces derniers assument-ils s'ils collectent uniquement des primes pour les reverser à un fonds ? L'exemple de la crise sanitaire actuelle nous enseigne qu'ils peuvent être mobilisés en dehors de leurs engagements contractuels pour soutenir nos entreprises. Ainsi, le secteur assurantiel a déjà versé volontairement 400 millions d'euros au fonds de solidarité mis en place pour les TPE et les PME. Cette solidarité doit être pérennisée.

En somme, il s'agit d'imposer une double exigence aux assureurs, en leur demandant d'assurer un risque financé par des cotisations additionnelles et de participer à un fonds servant de réserve de précaution pour les crises sanitaires majeures. Si le montant de la taxe s'avérait inadapté, il pourrait être modifié d'ici à la séance publique.

Par conséquent, je vous proposerai un amendement précisant que les ressources du fonds ne seront décaissées qu'en cas de crise sanitaire grave. Pour les menaces ou risques sanitaires d'une ampleur contenue, les assureurs pourront mutualiser les primes reçues et indemniser les entreprises sans faire appel au fonds. Une alternative aurait été de ne pas prévoir de taxe sur les assureurs, mais plutôt de taxer la cotisation payée par les entreprises et d'affecter les recettes directement au fonds, sans passer par l'assureur, à l'instar du dispositif prévu pour le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et le fonds Barnier. Toutefois, un amendement affectant une taxe à un fonds serait contraire à l'article 40 de la Constitution.

Ce dispositif à plusieurs vitesses est renforcé par le mécanisme de réassurance publique prévu à l'article 3. Ainsi, si les assureurs ne peuvent faire face au montant des indemnisations à verser, la Caisse centrale de réassurance peut jouer son rôle. Elle bénéficie de la garantie de l'État, permettant à ce dernier d'intervenir en dernier ressort si besoin.

En dehors d'amendements rédactionnels, les articles 3, 4 et 5 n'appellent pas de remarques particulières.

Mes chers collègues, je ne peux que souscrire aux objectifs de cette proposition de loi, qui nous donne l'occasion de nous prononcer en faveur d'une architecture assurantielle et de déterminer les responsabilités de chacun dans la mise en œuvre de ce paratonnerre économique. Nous devons néanmoins garder à l'esprit que ce mécanisme a vocation à évoluer au cours de la navette. Il devrait également pouvoir être enrichi à mesure que les services de l'État, mais aussi les entreprises du secteur assurantiel,

parviendront à modéliser plusieurs scénarios et à évaluer le coût de cette nouvelle garantie pour les entreprises.

Enfin, conformément au *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents, en vue du dépôt des amendements de séance, je vous propose de considérer qu'entrent dans le périmètre de la proposition de loi des dispositions relatives à l'élaboration, pour l'avenir, d'une assurance visant à indemniser les entreprises qui subissent une baisse d'activité à la suite de l'application de mesures administratives prises en cas de menace ou de crise sanitaire.

**M. Jean-François Husson, auteur de la proposition de loi.** – Je remercie Claude Nougéin pour son travail constructif et son écoute. Nous avons travaillé dans un temps très court : ayant été déposée dès le 17 avril, cette proposition de loi est imparfaite. Cette crise est inédite et aucune garantie n'est prévue ; l'auteur de la responsabilité, c'est-à-dire l'État, devait donc participer à la réflexion, en tandem avec les acteurs privés : c'est lui qui déclenche la situation, mais c'est aussi lui qui protège. Le monde de l'assurance, quant à lui, exerce certaines compétences et dispose d'un réseau actif de professionnels qui offre une force de réaction. Les deux doivent additionner leurs savoir-faire afin d'éviter à l'avenir les carences que nous constatons aujourd'hui.

Il s'agit d'abord de couvrir un risque nouveau, et nous proposons de nous en tenir ici aux crises sanitaires. Le Gouvernement a mis en place un groupe de travail sur les risques exceptionnels avec l'ensemble des partenaires du secteur et les représentants des entreprises et de la prévention des risques, qui a déjà tenu quatre réunions. Il me semble important, afin d'éviter les insuffisances déjà constatées pour certains dispositifs, que l'intégralité de la communauté des acteurs souscrive à cette garantie. C'est pourquoi nous avons proposé d'en faire une garantie additionnelle à la garantie incendie. La profession s'accorde sur ce sujet : c'est le véhicule le plus large possible.

Beaucoup de discussions restent à venir : si la proposition de loi pose un socle fondateur appuyé sur les grands principes chers aux représentants que nous sommes, les différents scénarios sont en train d'être étudiés. Il existe des convergences, mais plus les réunions avancent, plus la précision grandit et plus les scénarios se multiplient. Nos débats doivent donc donner le ton, il y va de la responsabilité du Sénat pour répondre à une carence et mettre fin à des polémiques qui ne servent personne, ni les entreprises, ni l'État, ni les assureurs. La période est difficile : sachons nous opposer s'il le faut, mais nous devons avancer des propositions – tel est le sens de notre démarche. Je me réjouis que le Sénat démontre sa capacité à agir dans une dynamique de rassemblement ; c'est un signal important envoyé aux acteurs économiques concernés comme aux assureurs. Ceux-ci, s'ils n'ont pas de responsabilité contractuelle, ont un devoir moral éminent.

En ces temps difficiles, ils doivent accepter des engagements extracontractuels, dans certaines limites.

La richesse de l'État réside dans les contributions payées par une partie des Français ; un dispositif mixte alliant le public au privé présente l'avantage de faire contribuer à cet effort l'ensemble de la communauté des assurés, par la proposition d'une souscription obligatoire, donnant ainsi lieu à une véritable solidarité entre grandes et petites entreprises. Au sein du groupe de travail, toutefois, on se questionne encore à ce sujet. Nous avançons en permanence et le groupe devrait bientôt produire un diagnostic, que je ne qualifierais pas de « conclusion », car la direction générale du trésor prévoit encore un à deux mois avant de disposer d'éléments chiffrés.

Si j'en crois les consultations que j'ai menées dans mon territoire, cette garantie intéresse, et sa philosophie est partagée, mais la mesure doit être équitable et son coût acceptable, c'est-à-dire qu'il ne doit représenter que quelques points supplémentaires sur les primes d'assurance.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je partage les objectifs poursuivis avec cette proposition de loi, que j'ai cosignée. Le sujet est essentiel : la prudence commande, pour l'avenir, de permettre que les pertes d'exploitation dues à une pandémie puissent être indemnisées. Ce risque est toutefois trop lourd pour que le système repose sur les seules assurances, et une souscription volontaire conduirait à des primes trop élevées. L'assurance obligatoire apparaît donc comme la seule voie possible, dans une philosophie proche de ce qui est prévu pour les catastrophes naturelles.

L'intervention de l'État est indispensable, en raison de l'ampleur du risque comme de la particularité du sinistre. L'assurance couvre en principe un aléa ; or, si la pandémie est bien imprévisible, l'arrêt total de l'activité résulte ici d'une interdiction administrative. L'État portant la responsabilité du fait générateur indirect de la perte d'exploitation, il est normal qu'il soit partie prenante du dispositif.

Enfin, je partage le souci de simplicité des indemnisations. Il faut éviter que l'indemnisation donne lieu à des calculs et à une expertise qui aboutiraient à des retards trop importants pour les entreprises. Il est nécessaire de privilégier la fluidité.

Je salue donc l'initiative prise ici par le Sénat. Le Gouvernement réfléchit encore, mais le Parlement prend ses responsabilités. L'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative avait donné lieu à des amendements émanant de tous les groupes politiques qui s'attachaient à favoriser la participation des assureurs, et nous avons annoncé que le Parlement prendrait ses responsabilités. Dans les secteurs très durablement impactés, comme le tourisme ou la restauration, les assureurs pourraient se montrer ouverts dans l'application des clauses des contrats, d'autant qu'ils

ont obtenu des résultats positifs à la suite de la diminution des sinistres dans d'autres domaines, en raison, par exemple, de la baisse du trafic automobile.

**M. Jean-François Rapin.** – Des décisions de justice viennent d'être rendues sur ce sujet. Le texte en intègre-t-il les conclusions ?

**M. Roger Karoutchi.** – Au vu des réactions des entreprises de mon département à l'égard des assurances, j'ai le sentiment qu'un problème se pose : même si le secteur a évolué depuis vingt ans, il semble avoir échappé aux réformes, en comparaison du secteur bancaire, lequel paraît aujourd'hui plus facile à mobiliser.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Comment vous assurez-vous du lien entre la cause de la perte d'exploitation et la pandémie ? Durant la crise que nous traversons, dans certains secteurs, toutes les entreprises se sont trouvées dans l'incapacité de travailler ; en revanche, dans d'autres secteurs, certaines travaillaient et d'autres non. Parfois, la perte d'exploitation a donc plutôt été le fait du choix des entreprises. Comment, dès lors, la caractériser ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – La préoccupation exprimée dans cette proposition de loi est très largement partagée : à l'Assemblée nationale, le groupe socialiste a déposé une proposition de loi, qui ne sera sans doute pas examinée aussi rapidement, abordant les mêmes questions.

Il me semble pertinent de préciser ce sur quoi les entreprises doivent être indemnisées, c'est-à-dire les charges fixes, qui ne peuvent être effacées, malgré la participation de l'État au versement des salaires, par exemple. La réflexion portée au travers du premier amendement nous semble donc intéressante.

La participation des assureurs nous semble essentielle. Cette proposition de loi s'appuie sur la solidarité entre les entreprises, avec une cotisation additionnelle, et l'intervention si besoin de l'État, en raison de la dimension extraordinaire du risque, mais nous nous posons la question de la solidarité des assureurs eux-mêmes et de leur participation à ce fonds, au-delà de ce que prévoient les contrats. Durant cette période, certains sinistres ne se sont pas produits, et par conséquent, des indemnisations n'ont pas été versées, il me semble donc que les assureurs doivent participer à ce fonds en sus de la cotisation au long cours des entreprises et de la participation de l'État, si celle-ci se révélait insuffisante. L'équilibre du modèle ayant changé, nous réfléchissons à des amendements en ce sens en séance. Malheureusement, les appels à la morale et à la participation volontaire sont insuffisants, on le voit bien avec la fraude au chômage partiel. En outre, la participation des assurances au fonds de solidarité est réelle, mais elle se situe en deçà des possibilités. Nous espérons une solidarité plus large !

**Mme Nathalie Goulet.** – Le caractère inédit de cette pandémie pose des difficultés. La décision de justice qui a été rendue s'appuie sur une clause particulière d'un contrat spécifique et ne constitue pas une jurisprudence. Laissons faire les tribunaux.

Une réflexion globale : les assureurs n'ont pas la réputation d'être généreux et solidaires. Au sein de cette commission, nous pourrions travailler de façon plus précise sur les enjeux financiers du secteur, car nous brassons des sommes astronomiques, mais nous connaissons mal le fonctionnement et les masses financières du secteur. Nous devons nous en forger une vision si nous voulons mettre ce dernier à contribution. Pourquoi ne pas créer un groupe de travail à ce sujet, associant éventuellement la commission des affaires économiques, qui sera utile durant cette crise et les suivantes ?

**M. Charles Guené.** – Il existe des doublons et des trous entre les aides issues des collectivités locales et celles de l'État. Comment les auteurs ont-ils géré ce point technique ? Ces aides sont-elles comptées dans les recettes ? Si tel est bien le cas, quelles priorités sont mises en place à l'égard des assurances ? Comment les temporalités sont-elles articulées ? L'assurance requiert un certain délai, faudra-t-il attendre que l'ensemble des aides soit versé ? Cette proposition de loi est-elle entrée dans ces détails ?

**M. Philippe Adnot.** – J'ai cosigné ce texte, j'y suis donc favorable. Quand nous en avons parlé, beaucoup d'entreprises pensaient être assurées, mais ne l'étaient pas – cette réflexion était donc indispensable. Je souhaite toutefois faire une remarque : ne risquons-nous pas de créer des systèmes coûteux qui, en cas de difficultés majeures, pousseraient les gens à ne pas chercher à rebondir par eux-mêmes ? On a vu comment certaines entreprises ont profité du chômage partiel... J'ai visité une entreprise de confection – domaine dans lequel il n'y avait plus du tout d'activité – qui a choisi d'innover et qui a créé un nouveau marché correspondant à la totalité de son activité précédente. Comment faire pour que ce système ne favorise pas une certaine inertie dans les entreprises ?

**M. Claude Nougéin, rapporteur.** – Je souscris entièrement aux propos du rapporteur général.

Jean-François Rapin, le récent jugement rendu n'est pas intégré au texte, car il fait l'objet d'un appel et ne concerne qu'un contrat spécifique. Certains assureurs ont en effet prévu des clauses concernant des pertes d'exploitation totales en raison d'un risque sanitaire et d'une fermeture administrative décidée par les services d'hygiène. Ainsi, dans l'esprit de cette garantie, elle concernait la présence de cafards ou de souris dans une cuisine, par exemple. Le propriétaire d'un établissement peut donc être indemnisé pour cela, mais dans la situation actuelle, alors qu'il n'en est en rien responsable, il ne le pourrait pas.

Pour répondre à Roger Karoutchi, les assureurs doivent participer, mais s'ils devaient rembourser l'ensemble des pertes dues à la crise actuelle au titre des garanties « pertes d'exploitation » souscrites par les entreprises, le montant des indemnisations à verser serait au moins de 60 milliards d'euros. Il y a, certes, un problème de solidarité des assureurs, mais le but n'est pas de les pousser à la faillite en leur imposant des remboursements supérieurs à leurs fonds propres. Peut-être faut-il réformer la profession, mais il importe de rester prudent.

Je confirme à Sylvie Vermeillet que le dispositif proposé prévoit que la garantie bénéficie aux entreprises ayant subi une baisse du chiffre d'affaires d'au moins 50 % en raison de l'application des mesures administratives prises pour gérer la crise. De plus, les pertes d'exploitation sont prises en compte à hauteur des coûts fixes réels. Il s'agit seulement de garantir la survie des entreprises.

En réponse à Sophie Taillé-Polian, les assurances ne peuvent pas indemniser au-delà de ce que permettent leurs fonds propres. Certes, les réassureurs aident les compagnies, mais il faut faire attention à garantir leur solvabilité, tout en répondant au besoin de solidarité.

Nathalie Goulet, le groupe de travail auquel participe Jean-François Husson va étudier les masses financières que vous évoquez, notamment grâce aux données transmises par la FFA. Il faudra veiller à être attentifs à ces évaluations. Pour le moment, ces masses financières nous sont inconnues, nous en saurons peut-être un peu plus au moment du débat en séance, mais le chemin est encore long.

Je souscris à l'observation de Charles Guené, il y a en effet des risques de doublons comme de trous dans la raquette, mais il faut surtout que les entreprises survivent et obtiennent rapidement des indemnisations. Prenons l'exemple des prêts garantis par l'État : il faut les rembourser et la première échéance intervient après un an ; en cas de défaut, un nouveau prêt peut-être proposé, dont le taux est encore inconnu, et cette incertitude peut être pénalisante pour les entreprises.

En réponse à Philippe Adnot, offrir plus de protection risque de donner lieu à moins de rebond, c'est dans la nature humaine. Il s'agit d'un choix de société. Certains ont agi, des restaurants ont mis en place des ventes à emporter, avec des systèmes de *drive*, pour conserver un petit chiffre d'affaires, qui restait toutefois très inférieur à la normale. En outre, je constate que, dans mon département, les gens ont envie de reprendre le travail, parce que ce confinement a été long. Nous avons des raisons d'être optimistes.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Claude Nougéin, rapporteur.** – L'amendement COM-1 vise à remplacer une indemnisation basée sur la perte d'exploitation par une indemnisation correspondant aux charges fixes de l'entreprise. L'assurance rembourse donc les charges fixes, moins tout ce qui est pris en charge par l'État. Il ne s'agit pas de sauvegarder les bénéficiaires, mais seulement d'assurer la survie de l'entreprise elle-même.

Je précise que nous avons souhaité, Jean-François Husson et moi-même, limiter le dispositif au champ des crises sanitaires. Lors de son audition, la FFA a suggéré l'inclusion dans le champ des émeutes populaires et des attentats, mais une telle extension entraînerait une hausse des primes, et une moindre acceptabilité du dispositif.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Claude Nougéin, rapporteur.** – L'amendement COM-2 tend à préciser l'effet déclencheur de la garantie, c'est-à-dire le champ des mesures administratives prises dans le cadre d'une menace ou d'une crise sanitaire et entraînant le bénéfice de la couverture assurantielle.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**M. Claude Nougéin, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à encadrer par voie réglementaire le montant de la prime acquittée par les entreprises. Il s'agit d'éviter que la mise en place du dispositif soit associée d'une libre tarification de la garantie, ce qui reviendrait trop cher aux entreprises.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**M. Claude Nougéin, rapporteur.** – L'amendement COM-4 vise à garantir un versement rapide de l'indemnisation à l'assuré, dans les trente jours après la déclaration auprès de l'entreprise d'assurance. La trésorerie des entreprises est en jeu.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

*L'article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 2*

**M. Claude Nougain, rapporteur.** – L'amendement COM-5 vise à clarifier le rôle du fonds créé à l'article 2 et qui contribue à l'indemnisation des entreprises. Jean-François Husson et moi-même avons évolué sur cette question. Dans le cas d'une fermeture administrative de moins de quinze jours, ou d'une crise sanitaire limitée à une région par exemple, l'assureur peut intervenir tout seul ; si le sinistre est national, il ne le peut pas. Nous avons donc créé trois niveaux : le premier mobilise le couple formé par l'assureur et le réassureur ; le deuxième, le fonds créé par la proposition de loi, abondé de 500 millions d'euros par an au minimum ; et le troisième, si ce fonds ne suffisait pas, l'État.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 3*

**M. Claude Nougain, rapporteur.** – L'amendement COM-6 rectifié est un amendement de cohérence avec les dispositions de l'amendement COM-1.

*L'amendement COM-6 rectifié est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 4*

*L'article 4 est adopté sans modification.*

*Article 5*

**M. Claude Nougéin, rapporteur.** – L'amendement COM-7 est rédactionnel.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

**TABLEAU DES SORTS**

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<i>Garantie contre les pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou crise sanitaire grave dans les contrats d'assurance souscrits dans le cadre de l'exercice à titre professionnel d'une activité économique</i>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. NOUGEIN	COM-1.	Remplacement d'une indemnisation basée sur la perte d'exploitation par une indemnisation correspondant aux charges fixes de l'entreprise	Adopté
M. NOUGEIN	COM-2	Précision du champ des mesures administratives déclenchant la garantie	Adopté
M. NOUGEIN	COM-3	Encadrement par voie réglementaire du montant de la prime acquittée par les entreprises	Adopté
M. NOUGEIN	COM-4	Délai de versement de l'indemnisation à l'assuré	Adopté
<b>Article 2</b>			
<i>Création d'un fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation consécutives aux menaces et crises sanitaires graves</i>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. NOUGEIN	COM-5	Clarification du rôle du fonds contribuant à l'indemnisation des entreprises	Adopté
<b>Article 3</b>			
<i>Habilitation de la caisse centrale de réassurance à pratiquer des opérations avec la garantie de l'État</i>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. NOUGEIN	COM-6 rect.	Modification du nom de la garantie	Adopté
<b>Article 4</b>			
<i>Application des dispositions en outre-mer</i>			
<b>Article 5</b>			
<i>Entrée en vigueur</i>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. NOUGEIN	COM-7	Rédactionnel	Adopté

**M. Vincent Éblé, président.** – Le rapporteur propose, pour délimiter le périmètre du texte au titre de l'article 45 de la Constitution, de retenir des dispositions relatives à l'élaboration, pour l'avenir, d'une assurance visant à indemniser les entreprises qui subissent une baisse d'activité à la suite de l'application de mesures administratives prises en cas de menace ou de crise sanitaire.

*Le périmètre de la proposition de loi est ainsi défini.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Les amendements de séance peuvent être déposés jusqu'au vendredi 29 mai, à midi. Ils seront examinés en commission le mardi 2 juin en début d'après-midi, avant l'examen du texte en séance publique.

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 27 mai 2020, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 402 (2019-2020) tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure.**

**Ce périmètre comprend :**

- des dispositions relatives à l'élaboration, pour l'avenir, d'une assurance visant à indemniser les entreprises qui subissent une baisse d'activité à la suite de l'application de mesures administratives prises en cas de menace ou de crise sanitaire.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction générale du Trésor**

- M. Lionel CORRE, sous-directeur des assurances ;
- Mme Estelle JACQUES, adjointe au chef du bureau Entreprises et intermédiaires d'assurance ;
- M. Nicolas SEJOUR, conseiller parlementaire et relations institutionnelles de la direction générale du Trésor.

### **Fédération Française de l'Assurance (FFA)**

- M. Stéphane PENET, délégué général adjoint ;
- M. Christian PIEROTTI, directeur des affaires publiques et internationales ;
- Mme Viviana MITRACHE, sous-directrice des affaires parlementaires ;
- M. Christophe GAUER, directeur de cabinet de la présidente.

### **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**

- Mme Stéphanie PAUZAT, vice-présidente déléguée ;
- M. Lionel VIGNAUD, responsable de la direction des affaires économiques, juridiques et fiscales.



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-402.html>