

N° 402

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 avril 2020

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,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-François HUSSON, Vincent SEGOUIN, Mme Catherine DUMAS, MM. Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE, Albéric de MONTGOLFIER, Philippe BAS, Christian CAMBON, Hervé MAUREY, Alain MILON, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Sophie PRIMAS, MM. Philippe ADNOT, Pascal ALLIZARD, Serge BABARY, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, Annick BILLON, M. Jean BIZET, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, M. Gilbert BOUCHET, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Yves BOULOUX, Jean-Marc BOYER, Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, MM. Jean-Noël CARDOUX, Alain CAZABONNE, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Guillaume CHEVROLLIER, Mmes Marie-Christine CHAUVIN, Marta de CIDRAC, MM. Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, René DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Vincent DELAHAYE, Mmes Nathalie DELATTRE, Annie DELMONT-KOROPOULIS, M. Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, MM. Alain DUFAUT, Laurent DUPLOMB, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Françoise FÉRAT, M. Bernard FOURNIER, Mme Catherine FOURNIER, MM. Christophe-André FRASSA, Jean-Marc GABOUTY, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise GATEL, M. Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Bruno GILLES, Jordi GINESTA, Mme Nathalie GOULET, MM. Daniel GREMILLET, François GROSDIDIER, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, M. Charles GUENÉ, Mme Véronique GUILLOTIN, MM. Jean-Raymond HUGONET, Alain HOUPERT, Benoît HURÉ, Mmes Corinne IMBERT, Muriel JOURDA, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Claude KERN, Marc LAMÉNIÉ, Mmes Élisabeth LAMURE, Christine LANFRANCHI DORGAL, Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Henri LEROY, Mmes Valérie LÉTARD, Brigitte LHERBIER, MM. Jean-François LONGEOT, Gérard LONGUET, Mme Vivette LOPEZ, MM. Pierre LOUAULT, Jean-Claude LUCHE, Mme Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Pascal MARTIN, Jean-François MAYET, Mme Marie MERCIER, M. Sébastien MEURANT, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Jean-Marie MIZZON, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Philippe NACHBAR, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mme Sylviane NOËL, MM. Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAT, Philippe PEMEZEC, Cédric PERRIN, Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Christophe PRIOU, Mmes Catherine PROCACCIA, Sonia de la PROVÔTÉ, Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, M. Michel RAISON, Mme Françoise RAMOND, MM. Jean-François RAPIN, Damien REGNARD, André REICHARDT, Mmes Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, Marie-Pierre RICHER, MM. Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Bruno SIDO, Mme Esther SITTLER, M. Jean SOL, Mmes Claudine THOMAS, Catherine TROENDLÉ, M. Michel VASPART, Mme Sylvie VERMEILLET, MM. Jean-Pierre VIAL, Jean Pierre VOGEL et Mme Michèle VULLIEN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise sanitaire qui frappe actuellement le monde place les responsables politiques devant un défi sans précédent, aux dimensions multiples et avant tout humaines.

Dire que la France, entre autres pays, n'y était pas préparée relève de l'évidence.

Ne pas en tirer les leçons qui s'imposent relèverait, pour les décideurs publics, d'un manquement grave à leurs responsabilités.

La preuve est dramatiquement faite, pour ceux qui auraient pu en douter, que le risque de pandémie n'est pas une invention des auteurs de science-fiction. Il nous atteint aujourd'hui et nous menacera donc demain. Il est du devoir des pouvoirs publics de prendre toutes les initiatives pour prévenir sa réitération mais également, si elle devait par malheur se révéler inévitable, donner à notre pays les moyens de la surmonter dans les meilleures conditions possibles.

La présente proposition de loi s'inscrit dans le souci de répondre à l'un des défis majeurs auquel nous exposerait les mesures prises dans le cadre d'une nouvelle menace ou d'une crise sanitaire grave telles que l'interdiction d'ouvrir des établissements ou le confinement de la population : la survie des entreprises.

Le risque sanitaire se double en effet d'un risque systémique auquel il convient absolument d'obvier. Encore faut-il s'en donner les moyens.

Pour ce faire, et sans préjudice de toutes les initiatives qui pourraient être prises par d'autres acteurs, des collectivités territoriales à l'Union européenne, il est proposé de mettre en place dès à présent un « paratonnerre économique » qui protégerait nos entreprises des pertes d'exploitation consécutives à une menace ou à une crise sanitaire grave pour assurer leur prise en charge par les assurances et l'État en définissant et coordonnant leurs rôles et responsabilités respectifs et en leur donnant les moyens de les assumer.

Les assurances auraient pour mission de couvrir obligatoirement les entreprises, dès lors qu'elles souscrivent un contrat de protection de leurs

biens (en l'occurrence contre le risque incendie), contre les pertes d'exploitation générées par les mesures prises dans le cadre d'une menace ou d'une crise sanitaire grave (autrement dit dans le cadre du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la santé publique).

Afin d'éviter des différences dans le niveau de protection en fonction des contrats, le concept de « pertes d'exploitation », au sens de cette protection, serait défini dans la loi. Les pertes d'exploitation correspondraient (en substance, puisque la porte reste évidemment ouverte à des précisions ou aménagements dans le cadre de la discussion parlementaire) à la baisse du résultat de l'entreprise (hors impôt et taxes) pendant la période couverte par les mesures prises dans le cadre de la menace ou de la crise sanitaire par rapport au résultat moyen constaté lors des trois derniers exercices clos (des aménagements étant prévus pour les entreprises créées depuis moins de trois ans). Toutefois, dans l'appréciation de cette baisse, ne seraient pas prises en compte, outre les impôts et taxes, les dépenses relatives aux personnels, dont la prise en charge relève de l'État dans le cadre des dispositifs relatifs au chômage partiel.

Pour encourager les entreprises dans les initiatives susceptibles de limiter ces pertes, serait prévue une franchise, qu'il appartiendrait au pouvoir réglementaire de fixer (dans une fourchette comprise entre 10 et 30 %).

Les assureurs seraient tenus de verser les indemnités rapidement afin de limiter autant que possible les difficultés de trésorerie des entreprises. Il est proposé un délai de trente jours à compter de la fin d'application de la dernière mesure de crise (délai qui semble fort raisonnable dès lors que le calcul de l'indemnité dépendrait de données chiffrées rapidement disponibles, sans qu'une expertise ait nécessairement à être organisée), la porte restant ouverte aux parties pour décider d'un délai plus court.

Le financement de cette garantie serait assuré par une cotisation additionnelle au contrat principal. Toutefois, pour en limiter le coût, les compagnies d'assurance recevraient un soutien d'un fonds de l'État.

C'est donc par cet outil nouveau qu'est organisé le rôle de l'État, en plus du rôle de soutien dont il est déjà chargé par la loi (prise en charge du chômage partiel) et des efforts auxquels il pourrait consentir dans le cadre très particulier d'une crise sanitaire grave (report d'impôts et de charges, complément de prise en charge du chômage partiel, etc.).

Ce fonds se verrait attribuer chaque année un minimum de 500 millions d'euros, sous la forme d'un prélèvement à opérer sur les

cotisations acquittées dans le cadre des contrats d'assurance sur les biens (lesquelles ont dépassé 56 milliards d'euros en 2018). L'enveloppe disponible lors d'une crise sanitaire majeure serait répartie entre les compagnies d'assurance, au prorata des indemnisations qu'elles auraient versées (système qui apparaît beaucoup plus expédient que celui qui consisterait à répartir cette enveloppe entre les millions d'entreprises victimes de la crise). Il est bien évident que la perspective de cette aide de l'État devrait être prise en compte par lesdites compagnies lors du calcul de la cotisation additionnelle correspondant à la couverture du risque de pertes d'exploitation.

Cette proposition de loi dispose nécessairement pour l'avenir : elle vise à le sécuriser par une définition des rôles qui devront être ceux de l'État et des compagnies d'assurance lorsque notre pays se trouvera de nouveau confronté à une crise telle que celle qui le frappe aujourd'hui.

Pour autant, est-il besoin de le souligner, elle ne saurait s'interpréter comme déchargeant ces deux acteurs des obligations qui sont les leurs à l'égard des entreprises victimes des mesures prises pour lutter contre la propagation du Covid19.

S'agissant en particulier des assurances, s'il est juridiquement impossible de leur imposer rétroactivement d'indemniser des préjudices pour lesquels elles n'ont pas perçu de cotisations, il est parfaitement justifié de considérer que des obligations morales s'imposent également à elles : les mesures pour lutter contre l'épidémie actuelle, au premier rang desquelles le confinement et la fermeture d'établissements, ont entraîné et entraîneront encore pendant plusieurs semaines une baisse considérable de la sinistralité. Les cotisations d'hier, calculées sur la base d'un risque pour aujourd'hui bien supérieur à la réalité, ont donc à l'évidence été surévaluées, générant pour les compagnies d'assurance des profits qu'elles ne pouvaient anticiper. Néanmoins, le contraste entre ces économies imprévues et le désarroi subi par leurs assurés est trop fort pour ne pas reconnaître qu'un devoir moral d'intervention et de soutien s'impose aux entreprises d'assurance pour compenser, dans toute la mesure du possible, les conséquences du second. Cette compensation pourrait prendre la forme d'une contribution au fonds d'indemnisation des très petites entreprises...

Les réserves des compagnies d'assurance, dépassant largement le ratio de solvabilité auxquelles elles sont tenues, leur ouvrent même une « marge de solidarité » supplémentaire à l'égard des assurés qui leur permet d'aller au-delà d'une contribution calculée sur la base des seules dépenses non engagées du fait de la baisse actuelle de sinistralité.

Dans ce contexte, les auteurs de la présente proposition de loi ne doutent pas que les efforts des compagnies d'assurance viendront dès la crise actuelle compléter ceux de l'État.

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

Article 1^{er}

- ① Le titre II du livre I^{er} du code des assurances est complété par un chapitre V *bis* ainsi rédigé :
- ② « CHAPITRE V BIS
- ③ « *L'assurance des pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou crise sanitaire grave*
- ④ « *Art. L. 125-7.* – Les contrats d'assurance souscrits dans le cadre de l'exercice à titre professionnel d'une activité économique et garantissant les dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les pertes d'exploitation telles que définies à l'article L. 125-8 du présent code consécutives aux mesures prises en application du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la santé publique.
- ⑤ « *Art. L. 125-8.* – Les pertes d'exploitation objets de la garantie prévue à l'article L. 125-7 correspondent à la différence entre :
- ⑥ « – d'une part, le solde des charges et recettes d'exploitation ainsi que des charges et recettes exceptionnelles de l'assuré, à l'exception de celles liées à la rémunération des personnels et aux impôts et taxes, au cours de la période d'application des mesures mentionnées au même article L. 125-7 ;
- ⑦ « – d'autre part, le solde équivalent constaté lors de la même période au cours des trois derniers exercices clos ou, à défaut, des derniers exercices clos disponibles.
- ⑧ « Toutefois, lorsque, à la date de la première des mesures, aucun exercice clos n'est disponible, les pertes d'exploitation correspondent aux charges fixes, autres que celles liées à la rémunération des personnels, devant être acquittées par l'assuré au cours de la période d'application des mesures.
- ⑨ « *Art. L. 125-9.* – Les entreprises d'assurance doivent insérer dans les contrats mentionnés à l'article L. 125-7 une clause étendant leur garantie aux dommages mentionnés au même article L. 125-7.
- ⑩ « La couverture de cette garantie est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée dans l'avis d'échéance du contrat mentionné audit article L. 125-7.

- ⑪ « *Art. L. 125-10.* – Le montant de l'indemnisation versée à l'assuré correspond à celui des pertes d'exploitation au sens de l'article L. 125-8 déduction faite d'une franchise dont le taux, fixé par décret, ne peut être inférieur à 10 % ni supérieur à 30 % des pertes d'exploitation calculées conformément aux dispositions du même article L. 125-8.
- ⑫ « *Art. L. 125-11.* – Sauf stipulation plus favorable pour l'assuré, l'indemnisation doit être attribuée à l'assuré dans un délai trente jours à compter de la fin de la période mentionnée à l'article L. 125-8. Les modalités de calcul de cette indemnisation sont communiquées à l'assuré au plus tard à la même date.
- ⑬ « Lorsque l'assureur ne respecte pas le délai mentionné au premier alinéa du présent article, ou verse dans le délai imparti un montant inférieur à celui auquel il est tenu, la somme à verser à l'assuré est, jusqu'à son versement, majorée de plein droit d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal.
- ⑭ « *Art. L. 125-12.* – Lorsqu'un assuré s'est vu refuser par une entreprise d'assurance l'application des dispositions du présent chapitre, il peut saisir le bureau central de tarification, qui impose à l'entreprise d'assurance concernée de le garantir contre les effets des catastrophes naturelles. Lorsque le risque présente une importance ou des caractéristiques particulières, le bureau central de tarification peut demander à l'assuré de lui présenter, dans les mêmes conditions, un ou plusieurs autres assureurs afin de répartir le risque entre eux.
- ⑮ « Toute entreprise d'assurance ayant maintenu son refus de garantir un assuré dans les conditions fixées par le bureau central de tarification est considérée comme ne fonctionnant plus conformément à la réglementation en vigueur et encourt le retrait de l'agrément administratif prévu aux articles L. 321-1 ou L. 321-7.
- ⑯ « Est nulle toute clause des traités de réassurance tendant à exclure le risque objet du présent chapitre de la garantie de réassurance en raison des conditions d'assurance fixées par le bureau central de tarification.
- ⑰ « *Art. L. 125-13.* – Toute clause contraire aux dispositions du présent chapitre est nulle d'ordre public. »

Article 2

① Le titre II du livre IV du code des assurances est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE VII*

③ « *Fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation consécutives aux menaces et crises sanitaires graves*

④ « *Art. L. 427-1.* – Un fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation consécutives aux menaces et crises sanitaires graves contribue à l'indemnisation des pertes d'exploitation auxquelles sont tenues les entreprises d'assurance en application du chapitre V *bis* du titre II du livre I^{er}.

⑤ « Ce fonds est alimenté par un prélèvement annuel d'un minimum de 500 millions d'euros sur le produit des primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens professionnels. Un arrêté du ministre chargé des assurances fixes chaque année, au plus tard le 1^{er} février, le taux de ce prélèvement permettant d'atteindre ce minimum. Cette contribution est perçue par les entreprises d'assurance suivant les mêmes règles et sous les mêmes garanties et sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du code général des impôts.

⑥ « 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 application de l'article L. 125-10 du présent code. Cette répartition doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la fin de la période mentionnée à l'article L. 125-8. À cette fin, les entreprises d'assurance communiquent à la caisse centrale de réassurance le total des indemnisations qu'elles ont versées dans délai de quarante-cinq jours à compter de la fin de cette période.

⑦ « La gestion comptable, financière et administrative du fonds est assurée par la caisse centrale de réassurance, mentionnée au chapitre I^{er} du titre III du présent livre IV, dans un compte distinct de ceux retraçant les autres opérations qu'elle effectue. Les frais qu'elle expose pour cette gestion sont imputés sur le fonds.

⑧ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

Article 3

① La section 2 du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code des assurances est complétée par un paragraphe 5 ainsi rédigé :

② « *Paragraphe 5*

③ « *Pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou crise sanitaire grave*

④ « *Art. L. 431-10-1. – La caisse centrale de réassurance est habilitée 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, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »*

Article 4

① Les code des assurances est ainsi modifié :

② 1° Au huitième alinéa de l'article L. 194-1, après la référence : « L. 114-3 », sont insérées les références : « , L. 125-7 à L. 125-13 » ;

③ 2° L'article L. 471-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

④ « Les articles L. 427-1 et L. 431-10-1 sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. »

Article 5

La présente loi entre en vigueur le premier jour du treizième mois suivant sa publication.