



N° 4466

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2021.

## PROPOSITION DE LOI

*pour le droit à l'indemnisation intégrale du secteur  
cafés-hôtels-restaurants, du tourisme et de l'évènementiel,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,  
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Julien DIVE, Damien ABAD, Édith AUDIBERT, Emmanuelle ANTHOINE, Valérie BAZIN-MALGRAS, Anne-Laure BLIN, Émilie BONNIVARD, Jean-Yves BONY, Ian BOUCARD, Jean-Claude BOUCHET, Sylvie BOUCHET BELLECOURT, Bernard BOULEY, Jean-Luc BOURGEOUX, Marine BRENIER, Xavier BRETON, Fabrice BRUN, Jacques CATTIN, Dino CINIERI, Pierre CORDIER, Josiane CORNELOUP, Charles de la VERPILLIÈRE, Vincent DESCOEUR, Éric DIARD, Fabien DI FILIPPO, Virginie DUBY-MULLER, Pierre-Henri DUMONT, Annie GENEVARD, Philippe GOSSELIN, Jean-Carles GRELIER, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Brigitte KUSTER, Constance LE GRIP, Geneviève LEVY, Emmanuel MAQUET, Olivier MARLEIX, Gérard MENUET, Jérôme NURY, Éric PAUGET, Guillaume PELTIER, Bernard PERRUT, Bérengère POLETTI, Aurélien PRADIÉ, Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Robin REDA, Frédéric REISS, Jean-Luc REITZER, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Jean-Marie

SERMIER, Guy TEISSIER, Robert THERRY, Jean-Louis THIÉRIOT, Laurence TRASTOUR-ISNART, Isabelle VALENTIN, Pierre VATIN, Michel VIALAY, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY, Bernard BROCHAND, Gilles CARREZ, Maxime MINOT, Julien RAVIER, Valérie BEAUVAIS, Philippe BENASSAYA, Claude de GANAY, Sébastien HUYGHE, Nathalie SERRE, Nathalie PORTE, Claire GUION-FIRMIN, Nathalie BASSIRE, Yves HEMEDINGER, Victor HABERT-DASSAULT, Marianne DUBOIS, David LORION, Philippe MEYER, Marc LE FUR,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2020 a été marquée par l'apparition d'une crise sanitaire sans précédent engendrée par l'épidémie de la covid-19. Dans ce contexte, le premier confinement a brusquement arrêté une grande partie de l'économie française. Mais l'ensemble des activités des cafés, hôtels et restaurants (C.H.R), comme celles des autres entreprises du secteur du tourisme et de l'événementiel ont été encore beaucoup plus fortement impactées ensuite. Après plusieurs mois de fermeture (*de jure* ou *de facto*), d'inactivité et de pertes considérables, voire totales de chiffre d'affaires, la période de déconfinement qui a eu lieu avant l'été avait entrouvert l'espoir d'une reprise de l'activité, vitale pour la survie de ces secteurs.

Malheureusement, pour la plupart, cette période s'est conclue par des résultats très en deçà des mois comparables des années précédentes. Et la rentrée n'a pas permis non plus d'atteindre les objectifs escomptés. Depuis les difficultés se sont accumulées. D'abord, la vie normale n'a pas du tout recommencée : ni les spectacles, ni les manifestations sportives, ni les foires et expositions, ni le trafic ferroviaire et aérien n'ont réellement repris et les frontières sont restées largement fermées. Ensuite, l'instauration d'un couvre-feu a imposé des fermetures ruinant l'activité en soirée et détruisant l'intérêt de se déplacer. Enfin, l'annonce d'un second confinement a finalement marqué un second et total coup d'arrêt de l'activité de toutes ces professions. Cette interdiction de travailler est apparue aux professionnels de ces secteurs d'autant plus injuste que, pour leur quasi-totalité, ils avaient respectés rigoureusement les consignes de sécurité et mis en place des protocoles sanitaires renforcés, comme les pouvoirs publics le leur avaient demandé.

Bien sûr, la crise sanitaire ne peut pas être imputée à l'État, et cette épidémie mondiale a mis en difficulté l'ensemble des pays, notamment européens. Néanmoins, les options choisies pour gérer cette crise sont propres à chaque pays, et nous l'observons d'ailleurs chaque jour en Europe, à l'instar de la campagne vaccinale qui est en train de s'organiser. En France, le choix a été de fait de longues fermetures administratives (*de jure* ou *de facto*) pour les activités des C.H.R, du tourisme et de l'évènementiel.

Or, ce choix sanitaire des fermetures est en passe de provoquer des dommages irréversibles pour les professionnels de ces secteurs, mais aussi pour leurs employés et leurs fournisseurs. Pour autant, l'État n'a pas souhaité compenser cet arrêt économique brutal et a préféré choisir une logique

d'aide, par essence très limitée, en raison notamment des règles européennes. Ce choix ne permet donc pas de compenser réellement les conséquences des décisions de l'État comme le serait l'indemnisation totale.

En effet, la majorité des aides sont incomplètes et sont loin de compenser intégralement le « manque à gagner » dû à la politique sanitaire et les professionnels du secteur sont unanimes sur ce point. Quant au chômage partiel de longue durée, bien qu'il s'agisse d'une bonne mesure, la mise en place du dispositif s'avère parfois être un véritable parcours du combattant, particulièrement en ce qui concerne les démarches administratives, longues et difficiles pour beaucoup d'entreprises. Enfin, les prêts garantis par l'Etat (P.G.E.) ont été très difficiles à obtenir pour beaucoup de petites et moyennes entreprises de ces secteurs. Sauf à ce qu'ils soient considérés comme une avance sur indemnisation (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui), les P.G.E devront être remboursés et sur un délai relativement court, ce qui vient rajouter un problème supplémentaire pour le secteur.

Compenser intégralement ces secteurs de leur « manque à gagner » ne revient pas à accuser l'État d'une quelconque faute, mais vise simplement à combler le « manque à gagner » dû aux conséquences de la fermeture administrative décidée par l'État et ainsi, à éviter la ruine des entreprises de ces secteurs où les emplois sont très nombreux. En indemnisant intégralement, on préservera une partie essentielle du patrimoine français, mais également un secteur économique fondamental pour l'emploi, l'ascension sociale et pour la balance des paiements française.

Les conséquences de cette politique sanitaire s'illustrent donc par le « manque à gagner » qui consiste souvent en la disparition totale du résultat d'exploitation, à laquelle s'ajoute parfois une perte supplémentaire. « Manque à gagner » que les assurances refusent de couvrir car il est lié à une fermeture administrative engendrée par une pandémie. C'est pourquoi la décision de fermer administrativement (*de jure* ou *de facto*) une activité – tout aussi légitime qu'elle puisse être au regard du contexte sanitaire actuel, et quand bien même cette décision émane de l'État – doit donner lieu à indemnisation si elle porte préjudice aux entreprises d'un secteur. Telle est aujourd'hui la jurisprudence du Conseil d'État (pour des cas individuels). Nous n'avons jamais vu de fermetures à une telle échelle, et pour une aussi longue durée, ce qui nécessite d'inventer le mécanisme d'indemnisation qui s'impose et qui est l'objet de cette proposition de loi. En définitive, ne s'agit-il pas aussi d'expropriations temporaires, qui, comme toutes les

expropriations, doivent donner lieu à une compensation intégrale des dommages subis ?

L'objectif de la présente proposition de loi est aussi d'anticiper et régler globalement les multiples demandes d'indemnisations qui ne manqueront pas de venir de la part d'innombrables entreprises frappées par cette crise. Dans son ordonnance du 11 décembre 2020 sur les domaines skiables de France et autres, le juge des référés du Conseil d'État, dans sa sagesse, a d'ailleurs lui-même souligné que les mesures prises par le Gouvernement vont causer des « *effets économiques... très importants pour les zones concernées* ».

Depuis le début de la crise sanitaire, le Président de la République s'est engagé à protéger toutes les entreprises, « *quoi qu'il en coûte* ». Pourtant cette promesse érigée en principe ne s'applique pas aujourd'hui aux secteurs des C.H.R., du tourisme et de l'évènementiel.

Contrairement à d'autres pays européens, en particulier l'Allemagne qui a fait le choix d'indemniser massivement ces secteurs, en France, l'État a décidé de retenir un autre scénario, brutal et très préjudiciable : celui de la fermeture totale, sans perspective de réouverture prochaine et sans indemniser directement les secteurs. Une double peine (fermeture *sine die*, logique d'aide limitée et non d'indemnisation totale) qui revient à condamner de nombreuses entreprises qui sont ainsi progressivement ruinées.

Face à l'urgence extrême de la situation, cette proposition de loi vise à mettre en place une indemnisation intégrale du « manque à gagner » et des pertes qui s'y ajoutent parfois (passés et futurs) du secteur C.H.R., du tourisme et de l'évènementiel, pour l'ensemble de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19.

Cette proposition de loi vise à ce que l'État indemnise intégralement le « manque à gagner » du secteur C.H.R., du tourisme et de l'évènementiel subi au premier semestre et second semestre de l'année 2020, ainsi que pour les mois de 2021 où l'activité des secteurs n'a pas pu reprendre normalement. L'article 1<sup>er</sup> expose les modalités de la demande pour l'indemnisation intégrale et le déroulement du processus. Aussi, il propose que durant la période où serait mis en place le processus d'indemnisation, et avant que celui ne soit effectif, les entreprises puissent avoir droit à des P.G.E supplémentaires pour faire face à leurs besoins de trésorerie.

## PROPOSITION DE LOI

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

- ① I. - Sans préjudice, le cas échéant, des aides obtenues dans le cadre de la fermeture administrative (*de jure ou de facto*) liée à l'épidémie de la covid-19, peuvent obtenir une indemnisation intégrale au titre des pertes enregistrées sur les exercices comptables ouverts sur les années 2020 et 2021 :
- ② 1° Les entreprises exerçant une activité de cafés ou restaurants ou hôtels ;
- ③ 2° Les entreprises exerçant une activité dans le secteur du tourisme ;
- ④ 3° Les entreprises exerçant une activité dans le secteur de l'évènementiel ;
- ⑤ 4° Les fournisseurs des entreprises mentionnées aux 1° à 3° du présent I fortement impactés par ces fermetures.
- ⑥ Afin d'identifier les différentes entreprises éligibles, il est proposé de s'appuyer sur la nomenclature d'activités française.
- ⑦ II. - L'indemnisation est calculée par établissement et regroupée, le cas échéant, dans un dossier par groupe. La demande d'indemnisation est établie et organisée selon les modalités suivantes :
- ⑧ 1° Un modèle type de dossier d'indemnisation dont le contenu est défini par décret est mis à la disposition des entreprises à compter de l'entrée en vigueur de la présente de loi ;
- ⑨ 2° Les demandes d'indemnisation sont présentées par l'entreprise qui complète et communique le document mentionné au 1° du présent II, document qui doit recueillir la validation et la signature du mandataire social de l'entreprise, de l'expert-comptable en charge des comptes et, le cas échéant, du commissaire aux comptes de l'entreprise qui engagent ainsi leur responsabilité ;
- ⑩ 3° Le dossier est examiné dans les trente jours suivant son dépôt par une commission départementale, composée par le directeur des finances publiques, un représentant des chambres de commerce, deux représentants

des syndicats professionnels des activités du secteur et d'un responsable départemental de l'ordre des experts-comptables ;

- ⑪ 4° Le dossier est réputé validé par sa simple présentation à la commission sauf si la majorité de cette commission ou le seul directeur des finances publiques s'y opposent ;
- ⑫ 5° L'entreprise peut faire appel de la décision rendue par la commission départementale seulement si sa demande a été rejetée. Cette action est intentée devant une commission nationale dont la composition repose sur le même principe que les commissions départementales mentionnées au 3° et qui doit statuer dans les trente jours suivant sa saisine. La décision de la commission nationale peut faire l'objet d'un ultime recours devant le Conseil d'Etat qui doit statuer dans les deux mois suivant sa saisine.
- ⑬ III. - Pour faire face à leurs besoins de trésorerie, avant même la présentation des dossiers en commission et la liquidation des indemnités, les entreprises des secteurs mentionnés au présent article peuvent demander un prêt garanti de l'Etat supplémentaire. Ce prêt pourrait être considéré comme une avance sur l'indemnisation à recevoir.

## **Article 2**

La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

