



N° 2807

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 avril 2020.

PROPOSITION DE LOI

tendant à instituer une contribution exceptionnelle des assureurs au soutien des entreprises fragilisées par l'épidémie de covid-19 et portant création d'une couverture du risque de catastrophe sanitaire,

(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

David HABIB, Christine PIRES BEAUNE, Boris VALLAUD, Valérie RABAULT, Olivier FAURE, Régis JUANICO, Guillaume GAROT, Christophe BOUILLON, Marietta KARAMANLI, Alain DAVID, Joaquim PUEYO, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, Cécile UNTERMAIER, Luc CARVOUNAS, Christian HUTIN, Michèle VICTORY, Gisèle BIÉMOURET, Hervé SAULIGNAC, Ericka BAREIGTS, Laurence DUMONT, Sylvie TOLMONT, Joël AVIRAGNET, Jean-Louis BRICOUT, Claudia ROUAUX, et les membres du groupe Socialistes ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾

députés.

(1) *Mesdames et Messieurs* : Joël AVIRAGNET, Ericka Ericka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Laurence DUMONT, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Marietta KARAMANLI, Jérôme LAMBERT, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, Valérie RABAULT, Claudia ROUAUX, Hervé SAULIGNAC, Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, Boris VALLAUD, Michèle VICTORY.

(2) Christian HUTIN, Régis JUANICO, Serge LETCHIMY, Josette MANIN.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise sanitaire engendrée par l'épidémie de covid-19 a créé en France et dans le monde une situation inédite. Suite à l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire, institué par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, près de 337 000 entreprises sont à ce jour en cessation partielle ou totale d'activité, une situation qui concerne plus de 3,6 millions de salariés selon les chiffres donnés par la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, le 1^{er} avril 2020 lors d'une déclaration à l'issue du Conseil des ministres.

Parmi ces entreprises, environ la moitié a souscrit une assurance « perte d'exploitation » et parmi celles-ci, seules 30 % sont couvertes au titre des pertes d'exploitation sans dommage matériel d'après une étude menée par l'AMRAE (Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise) en février 2020. Pire, la même étude montre que parmi ces dernières, seules 40 % sont couvertes contre le risque épidémique, un risque qui exclut souvent certaines maladies, comme le SRAS ou le H1N1.

Comme l'indique le site Internet de la Fédération française des assurances (FFA)⁽¹⁾, « l'assurance pertes d'exploitation permet à l'entreprise de compenser les effets de la diminution du chiffre d'affaires et de faire face à ses charges fixes en couvrant les frais généraux permanents (amortissements, impôts et taxes, loyers, rémunération du personnel, intérêts d'emprunt...). Cette assurance aidera aussi l'entreprise à supporter certains frais supplémentaires consécutifs au sinistre. L'indemnité versée au titre de la garantie des pertes d'exploitation est destinée à compenser la baisse du chiffre d'affaires. Elle permet de replacer l'entreprise dans la situation financière qui aurait été la sienne si le sinistre n'avait pas eu lieu ».

Bien qu'ils aient souscrit un contrat d'assurance « perte d'exploitation », de nombreux artisans, commerçants et entreprises ont essuyé un refus de la part de leur assureur de les dédommager pour la perte d'activité qu'ils subissent suite à la crise du coronavirus. En effet, les assureurs invoquent deux facteurs : le premier est lié au fait que le dédommagement ne porterait que sur le dommage matériel et non sur le chiffre d'affaires non réalisé ; le second découle du fait que les pandémies

(1) <https://www.ffa-assurance.fr/infos-assures/assurance-des-pertes-exploitation-de-entreprise>.

ne seraient pas retenues par les assureurs parmi les cas ouvrant droit à dédommagement.

Cette situation a soulevé dans le pays une vague d'incompréhension de la part d'acteurs économiques qui, en toute bonne foi, pensaient bénéficier d'un dédommagement. Dans de nombreux cas, ce dédommagement conditionne la pérennité économique de l'entreprise.

Face à cette situation, le 23 mars 2020, la Fédération française de l'assurance (FFA) s'est engagée à contribuer à hauteur de 200 millions d'euros au fonds de solidarité bénéficiant notamment aux TPE et aux indépendants. La FFA a également annoncé le maintien de garantie des contrats des entreprises en retard de paiement, ainsi que le différé de paiement des loyers des PME et des TPE en difficulté.

Si ces mesures sont bienvenues, elles ne paraissent pas suffisantes.

Par conséquent, il est indispensable qu'une réponse adéquate puisse être apportée. C'est dans cette perspective que nous proposons une contribution exceptionnelle de la part des assureurs, afin de répondre immédiatement aux besoins. Il s'agit d'un dispositif unique, simple et propre à la crise en cours. Nous proposons un montant total de 500 millions d'euros (qui inclut les 200 millions d'euros déjà annoncés). Ce montant est calibré au regard de la différence entre une moyenne de primes reçues par les assureurs et une moyenne de dommages versés.

La présente proposition de loi vise par ailleurs à faire évoluer, pour le futur, le cadre juridique de l'assurance « perte d'exploitation ». En effet, comme indiqué ci-dessus, la garantie « pertes d'exploitation » permet à l'entreprise, lorsqu'un sinistre entraîne une interruption de l'activité, de compenser la baisse de son chiffre d'affaires par une indemnité versée par son assureur. Dans le cas d'une catastrophe naturelle, les communes doivent faire une demande de reconnaissance « d'état de catastrophe naturelle » dont la décision revient à l'État par la prise d'un arrêté interministériel précisant la zone et la période du sinistre (article L. 125-1 du code des assurances).

Or le dispositif propre aux catastrophes naturelles ne permet pas l'activation de la garantie « pertes d'exploitation » face à la crise sanitaire actuelle.

En effet, la définition de la « catastrophe naturelle » ne prévoit pas le risque épidémique comme risque d'origine naturelle et le recours à une telle déclaration serait donc juridiquement contestable.

Par ailleurs, le mécanisme de déclaration de l'état de catastrophe naturelle, sur demande des communes, apparaît inadapté dans le cadre d'une calamité de portée nationale.

Enfin, l'assurance des risques liés à une catastrophe naturelle repose sur la constatation d'un dommage matériel non assurable provoqué directement par l'intensité d'un agent naturel. Or la crise sanitaire, si elle se caractérise par un lourd bilan humain, n'implique aucun dommage matériel.

Dans le cas de l'épidémie de covid-19, l'interruption des activités est due à la mise en œuvre par le Premier ministre des mesures générales autorisées par l'état d'urgence sanitaire qu'elles aient un effet direct, comme la fermeture administrative d'un commerce, ou indirect, comme l'impossibilité d'une entreprise à poursuivre son activité en raison des restrictions posées en matière de liberté de circulation des biens et des personnes ou des réquisitions.

Aussi, un nouveau régime de catastrophe faisant l'objet d'une clause obligatoire dans les contrats d'assurance doit venir répondre à ce vide juridique afin de permettre, à l'avenir, de couvrir les risques propres aux épidémies.

La présente proposition de loi vise ainsi à réaliser deux objectifs : celui de court-terme via une contribution exceptionnelle des assureurs, celui de moyen-terme visant à étendre, pour les futurs contrats, la garantie « pertes d'exploitation » dans le cadre d'un nouveau risque, celui de l'état de catastrophe sanitaire.

Ainsi, **le titre 1^{er}** vise à apporter une première réponse urgente aux entreprises en difficulté en instituant une contribution forfaitaire exceptionnelle unique des assureurs, affectée au fonds de solidarité créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 à hauteur de 500 millions d'euros au total (Ceci inclut donc les 200 millions d'euros déjà annoncés). Ce mécanisme est inspiré du dispositif de l'article 1^{er} de la loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

L'article 1^{er} précise le dispositif de contribution obligatoire exceptionnelle. L'assiette de la contribution est limitée aux seules sociétés

d'assurance agréées pour la branche des risques de pertes pécuniaires diverses, soit la branche 16 telle que définie par l'article R. 321-1 du code des assurances. Cette restriction est justifiée d'une part par l'objectif poursuivi, qui est de faire contribuer les assureurs à hauteur de ce qu'aurait dû être leur contribution si l'imprévision du législateur n'avait pas fait obstacle à l'activation effective des garanties en pertes d'exploitation et, d'autre part, aux seuls assureurs agréés pour ce risque considérant qu'elles en sont *de facto* les seules bénéficiaires.

L'article fixe ensuite le montant de la contribution demandée aux sociétés d'assurance concernées. Celui-ci se base sur les chiffres fournis par la profession pour l'exercice 2018 et repris dans le rapport annuel de la Fédération Française des Assurances (FFA). Ce rapport précise (page 14) que les cotisations perçues en 2018 au titre de l'assurance de biens et de responsabilité s'élèvent à 56,1 milliards d'euros dont 2,1 milliards d'euros au titre des cotisations pour pertes pécuniaires et 1,6 milliard d'euros au titre des catastrophes naturelles.

Le taux de sinistralité observé étant en moyenne de 75 %, la dépense pour les assureurs au titre de la perte d'exploitation peut être estimée à environ 1,58 milliard d'euros. Ainsi le solde disponible se situerait autour de 520 millions d'euros. Il est donc proposé de retenir la somme de 500 millions d'euros.

Cette contribution représenterait donc l'équivalent du quart des cotisations perçues par le secteur au titre des pertes pécuniaires. Le montant ainsi arrêté est proportionné à l'objectif poursuivi. Celui-ci inclut les 200 millions d'euros déjà promis par la profession, il s'agit donc d'un effort supplémentaire de seulement 300 millions d'euros, très raisonnable mais avec de réels effets positifs pour les petites entreprises en difficulté.

Le montant dû par chaque société d'assurance est proportionnel à son poids relatif dans le total des cotisations perçues au titre de cette branche. Afin de protéger les compagnies d'assurances ayant les capacités financières les plus faibles, ce montant proportionnel est pondéré d'un facteur 1 à 5 permettant de faire supporter une plus grande partie de la charge sur les assureurs ayant le chiffre d'affaires le plus élevé. Il est ainsi tenu compte des capacités contributives des sociétés assujetties à cette contribution obligatoire.

Comme pour la loi de finances rectificative pour 2017, lorsque les assureurs appartiennent à un groupe, c'est le groupe qui est redevable de la

contribution au regard de son chiffre d'affaires consolidé pour chacune des sociétés membre.

Enfin, il est prévu qu'en cas de non-paiement de la contribution, les entreprises concernées voient leur agrément suspendu pour un an pour la branche d'assurance considérée.

L'article 2 prévoit la remise par le Gouvernement, avant le 30 septembre 2020, d'un rapport au Parlement qui rendra compte de la mise en œuvre de ce dispositif et de ses conséquences pour les assureurs en amont du projet de loi de finances pour 2021.

Le titre 2 corrige, pour le futur, l'absence de prise en charge des risques liés aux épidémies en étendant la garantie « pertes d'exploitation » dans le cadre d'un nouveau risque, celui de l'état de catastrophe sanitaire.

L'article 3 vise ainsi à introduire dans le code des assurances un nouveau chapitre consacré aux risques des catastrophes sanitaires.

Ainsi en cas de catastrophe sanitaire, l'état de catastrophe sanitaire serait reconnu par décret en conseil des ministres. Le processus est ainsi grandement simplifié au regard de l'état de catastrophe naturelle.

Cette reconnaissance permet à l'assuré de faire valoir sa garantie « pertes d'exploitation » en cas d'interruption totale ou partielle d'activité en raison des mesures prises par l'autorité administrative pour endiguer la crise en cours, qu'il s'agisse de la fermeture de lieux ou de la limitation de la circulation des biens et des personnes.

Cette garantie est couverte par une prime ou une cotisation additionnelle et est obligatoire et réputée écrite dans tous les contrats prévoyant une garantie en pertes d'exploitation.

Enfin, le présent article prévoit que les délais d'indemnisation soient fixés à 30 jours à compter de la publication du décret reconnaissant l'état de catastrophe sanitaire.

L'article 4 prévoit l'habilitation de la caisse centrale de réassurance pour la future prise en charge des risques liés à la déclaration de l'état de catastrophe sanitaire.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

**CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DES ASSUREURS
DU FAIT DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES
DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19**

Article 1^{er}

- ① I. – Les entreprises mentionnées au 3° de l'article L. 310-1 du code des assurances et agréées au titre de l'article L. 321-1 du même code pour la branche d'assurance des pertes pécuniaires diverses sont assujetties à une contribution exceptionnelle unique au bénéfice du fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.
- ② II. – Le montant de cette contribution exceptionnelle unique est fixé à 500 000 000 euros.
- ③ III. – Pour chacune des entreprises visées au I, le montant de cette contribution est égal au rapport entre le montant des cotisations perçues au titre de la branche d'assurance précitée en 2019 et le total des cotisations perçues au titre de cette même branche en 2019 sur le territoire national, par le montant prévu au II.
- ④ IV. – La contribution individuelle ainsi fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie pour atteindre le montant fixé au II est pondérée à proportion d'un coefficient multiplicateur compris entre 1, pour l'entreprise ayant le chiffre d'affaires le plus faible, et 5, pour l'entreprise ayant le chiffre d'affaires le plus élevé, selon des modalités précisées par décret.
- ⑤ V. – Pour l'application du IV, le chiffre d'affaires s'entend du chiffre d'affaires réalisé sur l'exercice 2019 et ramené à douze mois le cas échéant.
- ⑥ VI. – Pour les entreprises qui sont placées sous le régime prévu aux articles 223 A ou 223 A *bis* du code général des impôts, la cotisation est due par la société mère et le chiffre d'affaires s'entend de la somme des

chiffres d'affaires de chacune des sociétés membres de ce groupe et soumise à la contribution prévue au I.

- ⑦ VII. – La contribution prévue au I est payée spontanément au comptable public compétent, au plus tard 30 jours après la publication de la présente loi.
- ⑧ VIII. – Le non-versement total ou partiel de la contribution prévue au I entraîne la suspension de plein droit de l'agrément visé au même I pour un an.
- ⑨ IX. – Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à l'impôt sur les sociétés.

Article 2

- ① Au plus tard le 30 septembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un rapport faisant état de l'application de l'article 1^{er} de la présente loi et notamment des sommes versées par chaque compagnie d'assurance et rendant compte du niveau d'effort ainsi supporté par les assureurs au regard du même effort supporté par l'État quant au soutien apporté aux entreprises bénéficiaires du fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

- ② **TITRE II**

- ③ **L'ASSURANCE DES RISQUES DE CATASTROPHE SANITAIRE**

Article 3

- ① Après le chapitre V du titre II du livre I^{er} du code des assurances, est inséré un chapitre *bis* ainsi rédigé :

- ② « *CHAPITRE V BIS*

- ③ « *L'assurance des risques de catastrophes sanitaires*

- ④ « *Art. L. 125-7.* - Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'État et garantissant l'assuré contre les

pertes d'exploitation, ouvrent droit à l'extension de cette garantie aux effets des catastrophes sanitaires.

- ⑤ « Sont considérés comme les effets des catastrophes sanitaires, au sens du présent chapitre, les pertes d'exploitation liées à la cessation totale ou partielle d'activité en raison des mesures prises par l'autorité administrative pour lutter contre les catastrophes sanitaires en matière de restrictions des libertés de réunion, de circulation des biens et des personnes, de réquisition de locaux, matériaux, équipements, services ou personnels nécessaires au fonctionnement de ceux-ci, de fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion et des mesures de placement, maintien à l'isolement et quarantaine des personnes affectées.
- ⑥ « L'état de catastrophe sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres, pour une période déterminée, et sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. Ce décret constate la survenue d'une catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.
- ⑦ « *Art. L. 125-8.* – Les entreprises d'assurance doivent insérer dans les contrats mentionnés à l'article L. 125-7 une clause étendant leur garantie aux pertes d'exploitation résultant des mesures administrative visées au deuxième alinéa du même article.
- ⑧ « Ces contrats sont réputés, nonobstant toute disposition contraire, contenir une telle clause.
- ⑨ « Des clauses types réputées écrites dans ces contrats sont déterminées par arrêté.
- ⑩ « La garantie instituée au premier alinéa ne peut opérer d'autre abattement que ceux qui sont fixés dans les clauses types des contrats précités.
- ⑪ « Elle est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée et calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté pour chaque catégorie de contrat. Ce taux est appliqué au montant de la prime ou cotisation principale ou au montant des capitaux assurés, selon la catégorie de contrat.

- ⑫ « Le délai d'indemnisation résultant de cette garantie est d'un mois à compter de la publication au Journal officiel de la République française du décret déclarant l'état de catastrophe sanitaire.
- ⑬ « Les indemnisations résultant de cette garantie ne peuvent faire l'objet d'aucune franchise non prévue explicitement par le contrat d'assurance. Les franchises éventuelles doivent également être mentionnées dans chaque document fourni par l'assureur et décrivant les conditions d'indemnisation. Ces conditions doivent être rappelées chaque année à l'assuré. »

Article 4

- ① La section II du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code des assurances est ainsi modifiée :
- ② 1° À l'article L. 431-6, les mots : « et L. 431-5 » sont remplacés par les mots : « , L. 431-5 et L. 431-7-1 ». ;
- ③ 2° Après l'article L. 431-7, est inséré un article L. 431-7-1- ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 431-7-1.* – Dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, la caisse centrale de réassurance, agissant avec la garantie de l'État, est habilitée à pratiquer les opérations d'assurance ou de réassurance des risques résultant de la déclaration de l'état de catastrophe sanitaire prévu à l'article L. 125-7. »

Article 5

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

