

N° 791
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 2021

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-François RAPIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Jérôme BASCHER, Olivier PACCAUD, Laurent SOMON, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Stéphane SAUTAREL, Laurent BURGOA, Christian KLINGER, Mme Laure DARCOS, MM. Cédric PERRIN, Stéphane PIEDNOIR, Philippe BAS, Jean SOL, Mme Catherine BELRHITI, MM. Fabien GENET, Max BRISSON, Mme Patricia DEMAS, MM. Jean Pierre VOGEL, Olivier HENNO, Jean-Baptiste BLANC, François CALVET, Christophe-André FRASSA, Mme Françoise DUMONT, MM. Jean-Pierre DECOOL, Gilbert BOUCHET, Cyril PELLELAT, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Jean-François LONGEOT, Pierre CHARON, Daniel LAURENT, Joël GUERRIAU, Mmes Jacky DEROMEDI, Nathalie GOULET, Nadine BELLUROT, MM. Bruno BELIN, Jean HINGRAY, Bruno ROJOUAN, Rémy POINTEREAU, Marc LAMÉNIE et Philippe TABAROT,

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,

L'année 2020 a été marquée par 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 respecté rigoureusement les consignes de sécurité et mis en place des protocoles sanitaires renforcés, comme les pouvoirs publics leur avaient demandés. Pire encore, le flou règne chaque jour un peu plus pour tout un secteur qui n'a, pour l'heure, aucune perspective d'une nouvelle réouverture pour 2021.

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'État (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.

L'article 1 propose 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 des mois à venir en 2021 où l'activité des secteurs ne pourra pas reprendre normalement.

L'article 2 expose les modalités de la demande pour l'indemnisation intégrale et le déroulement du processus.

L'article 3 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 pour le droit à l'indemnisation intégrale du secteur des cafés-hôtels-restaurants, du tourisme et de l'évènementiel

Article 1^{er}

- ① Sans préjudice, le cas échéant, des aides obtenues dans le cadre d'une fermeture administrative de droit ou de fait liée à l'épidémie de 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 café ou restaurant ou hôtel ;
- 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°, 2° et 3° fortement impactés par ces fermetures.
- ⑥ L'identification des différentes entreprises éligibles s'appuie sur la nomenclature d'activités française.

Article 2

- ① L'indemnisation mentionnée à l'article 1^{er} 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 :
- ② 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 loi ;
- ③ 2° Les demandes d'indemnisation sont présentées par l'entreprise qui complète et communique le document mentionné au 1° du présent article, qui recueille la validation et la signature du mandataire social de l'entreprise, de l'expert-comptable chargé des comptes et, le cas échéant, du commissaire aux comptes de l'entreprise qui engagent ainsi leur responsabilité ;
- ④ 3° Le dossier est examiné dans les trente jours à compter de son dépôt par une commission départementale, composée du directeur départemental des finances publiques, d'un représentant des chambres de commerce, de deux représentants des syndicats professionnels des activités du secteur et d'un responsable départemental de l'ordre des experts comptables ;

- ⑤ 4° Le dossier est réputé validé sur sa simple présentation à la commission sauf si la majorité de cette commission ou le directeur départemental des finances publiques s’y oppose ;
- ⑥ 5° L’entreprise peut faire appel de la décision rendue par la commission départementale mentionnée au 3° seulement si sa demande a été rejetée. Cette action est intentée devant une commission nationale, dont la composition repose sur le même principe que ladite commission départementale, et qui se prononce dans les trente jours à compter de sa saisine. La décision de la commission nationale peut faire l’objet d’un recours devant le Conseil d’État qui se prononce dans les deux mois à compter de sa saisine.

Article 3

Pour faire face à leurs besoins de trésorerie, avant la présentation des dossiers en commission et la liquidation des indemnités, les entreprises des secteurs mentionnés à l’article 1^{er} peuvent demander un prêt garanti de l’État supplémentaire. Ce prêt est considéré comme une avance sur l’indemnisation à recevoir.

Article 4

La charge éventuelle pour l’État résultant de la présente loi 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.