



VIOLENCES EN MARGE DES GILETS JAUNES : DES COMMERÇANTS EN DANGER, UN SOUTIEN MINIMAL DE L'ÉTAT

Commission des affaires économiques

Groupe de travail « Conséquences économiques des violences commises en marge du mouvement des gilets jaunes et prise en compte par les pouvoirs publics »

Rapport d'information de Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, sénatrice représentant les Français établis hors de France

Rapport n° 605 (2018-2019)

Alors que les centres-villes et centres-bourgs sont victimes d'une fragilisation économique structurelle, décrite depuis de nombreuses années par le Sénat, les violences commises en marge du mouvement des « gilets jaunes » accentuent dramatiquement le phénomène en pénalisant les artisans et les commerçants qui y sont implantés. Les préjudices sont nombreux : salariés traumatisés et appauvris par la diminution de leurs revenus, dégâts matériels et pertes d'exploitation considérables, atteignant en moyenne 30 % de leur chiffre d'affaires le samedi durant plusieurs mois. Les préjudices vont bien au-delà et affectent l'ensemble des parties prenantes comme les fournisseurs, les clients, l'État, les banques, etc. Alors que la participation au mouvement s'estompe, certaines de ces difficultés persistent et sont susceptibles de durer, du fait notamment d'une modification des habitudes de consommation (report vers le commerce en ligne et désertification des centres-villes). Les défaillances dans le maintien de l'ordre public présentent donc un coût élevé. Un retour au calme est la première des demandes formulées par les acteurs économiques.

Face à l'ampleur de ces conséquences, le Gouvernement a opté pour des demi-mesures. Ces dernières sont constituées essentiellement d'un « toilettage » de dispositifs existants, et non de mesures nouvelles, à la hauteur de la situation. Une impression de « deux poids deux mesures » se dégage donc par rapport aux annonces de l'exécutif pour sortir de la crise. Les collectivités territoriales et le réseau consulaire ont donc assumé une part de la responsabilité de l'État en soutenant souvent directement les artisans et commerçants. La présente synthèse résume les constats et les recommandations du rapport.

1. Des violences répétées, un impact économique durable

1° Des violences répétées, entraînant des dégâts matériels considérables

Bien que la participation au mouvement s'estompe, **les violences ont été répétées durant cinq mois et se poursuivent encore épisodiquement** en juin 2019. Alors que le maintien de l'ordre public est une prérogative régalienne de l'État, il n'est pas concevable que la liberté d'entreprendre et celle du commerce, toutes deux de valeur constitutionnelle, soient ainsi **bafouées de façon répétitive**.

Les premières conséquences économiques de ces violences sont des **dégâts matériels considérables** (saccages, pillages, incendies, tags). En conséquence, les artisans et commerçants se sont équipés de **matériels de protection onéreux**, un coût de plusieurs milliers d'euros qui s'ajoute aux **franchises d'assurance**. Les images de ces débordements ont fait le tour du monde et ont eu un **impact immédiat sur les flux touristiques**, fragilisant notamment les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration.

*217 millions
d'euros
d'indemnisation de
dégâts matériels au
31 mai 2019*

*Des artisans et
commerçants
s'acquittant de
franchises élevées et
s'équipant à leurs
frais de matériels de
protection coûteux*

Certains professionnels étrangers parlent de la France comme d'un « **État en guerre** ».

Ce qui était une journée « plaisir », faite de flâneries et d'achats spontanés dans les centres-villes, est devenue une « **journée noire** ».

2° Une baisse d'activité d'environ 30 % le samedi, qui se répercute bien au-delà

En moyenne, les commerçants et artisans installés dans le centre des villes touchées par ces violences ont **perdu 30 % de leur chiffre d'affaires le samedi**. Plusieurs raisons l'expliquent et se cumulent :

- les entreprises situées sur le parcours des manifestants **ferment temporairement par sécurité** pour les biens et les personnes, certaines fermant pour toute la journée du samedi, notamment à Paris ;
- durant ou après le passage de la manifestation, **le centre-ville est désert** ;
- le samedi représente la **plus grosse journée de la semaine** en termes de chiffre d'affaires. Plus d'une vingtaine de samedis ont donc été perdus ;
- Noël, Nouvel-An, Pâques et les soldes représentent d'ordinaire des **périodes fortes d'activité**.

Une baisse d'activité d'environ 30 % le samedi durant cinq mois

Une diminution qui se prolonge en semaine et les samedis sans violence et qui atteint parfois encore 20 %

Des violences qui accentuent la fragilisation des centres-villes

Les violences fragilisent fortement les centres-villes et centres-bourgs en accentuant une **modification de la consommation** : les clients fuient désormais le centre-ville, y compris le dimanche ou en semaine (la baisse d'activité peut atteindre 20 % en semaine dans certains cas).

Un **certain report vers le commerce en ligne et les commerces périphériques** est probable, mais les chiffres attestent qu'il n'est pas suffisant pour compenser les pertes : beaucoup d'entre elles sont irrécupérables et une **baisse de la consommation « plaisir » a eu lieu**.

3° Au-delà, des préjudices économiques nombreux qui touchent tous les acteurs

Les conséquences économiques de ces violences sont également indirectes. En **asséchant la trésorerie** des artisans et commerçants, la baisse d'activité fragilise leur **capacité à payer les cotisations sociales et les impôts** et dégrade la qualité de leur dossier bancaire. Elle oblige les entreprises à **jeter des denrées périssables**, les contraint à pratiquer des **promotions désespérées** et à constituer des **stocks d'été a minima**, ceux d'hiver n'étant pas écoulés. En outre, elle **fragilise les fournisseurs** en diminuant la demande qui leur est adressée et en augmentant les retards de paiement.

Les artisans et commerçants des centres-villes sont souvent des TPE : la chute du chiffre d'affaires a des **répercussions sur la vie professionnelle** (diminution de la rémunération) et **privée** (biens mis en caution, apports personnels) du chef d'entreprise.

En outre, ces violences **impactent négativement les recettes et dépenses publiques** (baisse de rentrées fiscales, frais de remise en état, de nettoyage, de réparation).

2. Face à la démesure, des demi-mesures nationales de soutien

1° Le Gouvernement a largement opté pour le rappel de dispositifs existants

Afin de prendre en charge ces conséquences économiques, l'exécutif a essentiellement **rappelé les dispositifs de soutien existants** et accéléré leur déploiement : activité partielle, ouvertures le dimanche, délais et reports de paiement des charges sociales, délais et éventuellement remises d'impôts directs (IS, CFE), médiation du crédit, prêts garantis par Bpifrance, remboursements anticipés des crédits d'impôts (TVA, CICE). Il a par ailleurs appelé les banques et les assurances à examiner avec « bienveillance » les dossiers des commerçants et artisans.

La réponse de l'exécutif : principalement le rappel de mesures déjà existantes

Une telle réponse témoigne d'un **éloignement des réalités du terrain** et d'une **méconnaissance de l'ampleur du phénomène**. Une impression de « **deux poids deux mesures** » se dégage par rapport aux annonces budgétaires du Gouvernement pour sortir de la crise.

Une impression de « deux poids deux mesures »

Une **mesure nouvelle** a été annoncée : 5,5 millions d'euros pour cofinancer avec 34 collectivités territoriales des **campagnes de redynamisation** des centres-villes. Ces opérations de communication ne peuvent toutefois voir le jour tant que le retour au calme n'est pas entièrement assuré.

Une seule mesure nouvelle : 5,5 millions d'euros pour cofinancer des opérations de redynamisation des centres-villes

De **nombreux leviers de communication** ont été utilisés (mails, communiqués de presse, sites internet, newsletter).

2° Les acteurs locaux ont assumé en partie la responsabilité de l'État

Alors que la répétition des violences témoigne de carences de l'État dans le maintien de l'ordre public, **les réseaux consulaires (CCI et CMA) ainsi que les régions et communes sont intervenus** afin de soutenir directement les commerçants et artisans impactés.

Les chambres consulaires ont été **sur le terrain dès les dimanches matins** pour accompagner les entreprises. Elles ont constitué des **guichets uniques** réunissant les différents acteurs publics pertinents afin de **pallier la dispersion des mesures et réduire la complexité administrative**.

Un accompagnement précoce des CCI et CMA par la constitution de guichets uniques

Régions, métropoles et chambres consulaires ont, dans certains cas, constitué des **fonds d'aides** visant soit à compenser les pertes d'exploitation sous forme de subventions, soit à procéder à des avances remboursables, soit à prendre en charge financièrement les franchises d'assurance.

Des fonds d'aides directes mis en place localement et des exonérations de droits d'occupation du domaine public

Plusieurs communes ont en outre adopté des **mesures d'exonération de droit d'occupation du domaine public** (droit de terrasse, droit de place, etc.), mesures jugées pertinentes par l'ensemble des acteurs.

3. Des mesures souvent inadaptées à la réalité du terrain

1° Les mesures nationales de soutien ne sont pas pleinement adaptées

Le recours des entreprises à ces mesures de soutien est faible, pour plusieurs raisons :

- Un **nombre trop important d'interlocuteurs** : Direccte, Urssaf, service des impôts, préfecture, réseau consulaire, CCSF, CODEFI, Médiateur des entreprises, Médiateur du crédit, Bpifrance, mairies et régions, etc. ;
- Un **nombre trop élevé de mesures annoncées**, multipliant les démarches administratives complexes, chronophages et parfois onéreuses, alors que les acteurs économiques mettent en avant depuis le début du mouvement trois dispositifs principaux : un **maintien de l'ordre public**, un **fonds national d'indemnisation** des pertes d'exploitation, une **facilitation des remises de créances fiscales** ;
- Des **mesures qui ne font que repousser le problème** : les délais et reports de paiement soulagent certes la trésorerie sur le moment, mais impliquent **une accumulation de paiements importants à venir alors que la santé de ces entreprises ne s'améliore qu'à la marge** ;
- Une certaine **pudeur, voire méfiance**, qui freine les TPE-PME dans le recours à ces aides.

Un nombre trop élevé d'interlocuteurs publics

Un nombre trop élevé de mesures annoncées, qui ne font en outre que repousser le problème

En outre, les conditions d'engagement de **la responsabilité de l'État du fait des attroupements** sont à la fois **floues dans la loi et strictes dans la jurisprudence**, diminuant leurs chances de succès.

2° Les mesures locales de soutien sont plus efficaces mais se heurtent à certaines limites

Les **exonérations de droit d'occupation du domaine public** sont jugées **satisfaisantes** par les acteurs économiques : elles allègent immédiatement et durablement leur trésorerie.

Toutefois, les mesures locales de soutien se heurtent à plusieurs limites. D'une part, les **critères d'éligibilité aux fonds d'aides directes** (subventions ou franchises d'assurance) sont souvent **trop élevés** (baisse de 30 % du CA en cumulé sur la période, seuil maximal de CA réalisé, nombre maximal d'employés, montant de franchise trop élevé, etc.), ce qui explique en partie le faible taux de recours.

D'autre part, les fonds d'avances remboursables ou de prêts à taux zéro impliquent un **remboursement ultérieur alors que les entreprises n'ont pas de visibilité** sur le niveau d'activité à venir.

Des critères d'éligibilité aux fonds d'aides trop stricts

Des avances remboursables et prêts à taux zéro qui constituent une forme d'« endettement » supplémentaire

● SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Mieux protéger les entreprises en cas de manifestation

1. Appliquer les propositions de la Commission des lois du Sénat visant à renforcer le maintien de l'ordre ;
2. Prévenir plus tôt et plus efficacement les commerçants ;
3. Mieux cibler les périmètres d'interdiction de circuler ;

Contraindre l'État à prendre ses responsabilités

4. Créer un **fonds d'indemnisation national** des pertes d'exploitation en cas d'atteintes répétées et violentes à l'ordre public ;
5. **Automatiser l'exonération sous conditions de certains droits directs** (ex : IS, CFE) et permettre à l'État de recouvrer ces montants si l'activité de l'entreprise revient à son niveau initial ;
6. **Subventionner la souscription de garanties « perte d'exploitation sans dommage matériel »** dans les contrats d'assurance ;
7. Faciliter **l'engagement de la responsabilité de l'État** en clarifiant la loi et en prévoyant un mécanisme de « garantie défense recours » dans les contrats d'assurance ;

Favoriser l'accès des entreprises aux aides publiques

8. **Assouplir les critères d'éligibilité** des fonds d'aides directes ;
9. Recourir plus rapidement aux **exonérations de droit d'occupation du domaine public** ;
10. Généraliser la constitution de **guichets uniques** dans les chambres consulaires.



Sophie Primas
Présidente de la commission
Les Républicains -
Yvelines



Évelyne Renaud-Garabedian
Présidente du groupe de travail
« Gilets jaunes »
Les Républicains - Français établis
hors de France



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/r18-605/r18-605.html>
Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20