

N° 2167

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE ⁽¹⁾

*sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires
des blocages, violences et dégradations commises en marge
du mouvement des « gilets jaunes »*

Rapporteurs

MM. JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET ROLAND LESCURE

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information commune est composée de : M. Damien Abad, président, Mme Lise Magnier, vice-présidente, M. Jean-René Cazeneuve et M. Roland Lescure, rapporteurs ; M. Damien Adam, Mme Anne Blanc, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, Mme Sarah El Haïry, M. Olivier Gaillard, M. Sébastien Jumel, M. Jean-Luc Lagleize, M. Didier Martin, M. Mickaël Nogal, M. Benoit Potterie et M. François Ruffin, membres.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
I. LE COÛT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	9
II. LE COÛT BUDGÉTAIRE	11
III. LES RÉPONSES PUBLIQUES	12
IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	13
AVANT-PROPOS DE M. DAMIEN ABAD, PRÉSIDENT	15
INTRODUCTION	21
PREMIÈRE PARTIE BILAN D'ÉTAPE DES COÛTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »	25
I. UN COÛT MACROÉCONOMIQUE GLOBAL SIGNIFICATIF, DANS UN CONTEXTE POURTANT FAVORABLE	25
A. UN IMPACT NÉGATIF SUR LA CROISSANCE ÉVALUÉ À 0,1 POINT AU QUATRIÈME TRIMESTRE 2018.....	26
B. UN IMPACT ÉCONOMIQUE GLOBAL NÉGATIF DONT L'ACUITÉ DOIT ÊTRE ÉVALUÉE AU REGARD D'UNE DYNAMIQUE POURTANT FAVORABLE ET D'UNE FORTE CONCENTRATION DES COÛTS SUR CERTAINS SECTEURS ET ENTREPRISES.....	31
II. LE COÛT MICROÉCONOMIQUE : LES PERTES MESURÉES À L'ÉCHELLE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ ET DES ENTREPRISES	32
A. DES DÉGRADATIONS MATÉRIELLES CONSÉQUENTES ET DES PRÉJUDICES INDEMNISÉS À HAUTEUR DE 217 MILLIONS D'EUROS : LA PARTIE ÉMERGÉE DE L'ICEBERG.....	32
1. Pillages, vols, dégradations : des dégâts matériels très importants.....	33
2. Un total de 217 millions d'euros indemnisés par les assureurs, loin de refléter l'ensemble des coûts pour les entreprises	34
a. Des préjudices indemnisés à hauteur de 217 millions d'euros....	34
b. ... qui sont loin de refléter l'étendue des pertes enregistrées.....	35

B. UN MANQUE À GAGNER MASSIF POUR LES ENTREPRISES : LA PARTIE IMMERGÉE DE L'ICEBERG	36
1. Des coûts économiques particulièrement marqués pour certains secteurs d'activité.....	36
a. Le commerce en première ligne	36
i. Des zones commerciales et des centres-villes en grande partie inaccessibles.....	36
ii. Aperçu des pertes de recettes subies par les commerçants et les artisans	38
iii. Des pertes globalement sèches pour les commerçants.....	41
iv. Des changements plus structurels dans les habitudes des consommateurs ?.....	43
b. L'économie touristique fragilisée.....	43
i. Un effet négatif sur l'attractivité de la France	44
ii. Des pertes sèches pour les professionnels du tourisme (hôtels-cafés-restaurants, prestataires événementiels)	46
iii. L'attractivité de la France durablement touchée ?	47
c. D'autres secteurs concernés	47
2. Des coûts économiques aux répercussions différenciées en fonction des caractéristiques des entreprises	48
a. Des répercussions qui varient en fonction de la taille, de l'ancienneté et de la solidité financière de l'entreprise	49
b. Des effets à retardement qu'il faut surveiller	51
III. LES COÛTS HUMAINS	52
A. LES DÉGÂTS PSYCHOLOGIQUES : UN ASPECT À NE PAS SOUS-ESTIMER	52
B. DES CONSÉQUENCES SUR L'EMPLOI DU MOUVEMENT SOULIGNÉES PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS ÉCONOMIQUES, BIEN QUE LEUR CHIFFRAGE SOIT DIFFICILE.....	52
1. Une adaptation nécessaire du temps et de l'organisation du travail pour répondre à la baisse de l'activité, notamment les samedis.....	52
2. Des effets négatifs, bien que difficilement chiffrables, sur l'emploi potentiel.....	53
IV. UN TISSU ÉCONOMIQUE FRAGILISÉ DANS L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES	54
A. LES COÛTS ÉCONOMIQUES DU MOUVEMENT ONT CONCERNÉ LES TERRITOIRES FRANÇAIS DANS LEUR DIVERSITÉ	54
B. CERTAINS TERRITOIRES ONT ÉTÉ TOUCHÉS AVEC UNE ACUITÉ PARTICULIÈRE : ÉTUDE DE CAS.....	55
1. Rouen	56
2. Toulouse.....	57
a. Toulouse, une ville très affectée par le mouvement	57
b. Un coût économique et social considérable	58
3. Bordeaux	60

4. Une crise très intense en région parisienne.....	61
DEUXIÈME PARTIE UN MOUVEMENT AUX CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES IMPORTANTES, TANT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUE POUR L'ÉTAT	63
I. DES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES SUBSTANTIELLES POUR LES COLLECTIVITÉS.....	63
A. DES COÛTS IMPORTANTS ET DIVERSIFIÉS LIÉS AUX DÉGRADATIONS ET VIOLENCES	64
B. DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES CAUSÉS PAR DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES	65
C. DES PERTES DE RECETTES DONT L'AMPLEUR NE POURRA ÊTRE CONNUE QUE DANS PLUSIEURS MOIS	66
D. DES PROBLÈMES DIFFÉRENTS SELON LES TERRITOIRES	67
1. Rouen	67
2. Toulouse.....	68
3. Bordeaux	69
II. UNE CHARGE ÉLEVÉE POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT	70
A. DES COÛTS DIRECTS LIÉS AUX DÉGRADATIONS, DONT LA PRÉCISION DE L'ÉVALUATION DIFFÈRE SELON LES SECTEURS.....	70
B. DES COÛTS ADDITIONNELS RÉSULTANT ESSENTIELLEMENT DU SURCROÎT D'ACTIVITÉ DES FORCES DE L'ORDRE	71
C. DES MOINDRES RENTRÉES FISCALES DONT LE CHIFFRAGE NE POURRA INTERVENIR, LUI AUSSI, QU'ULTÉRIEUREMENT.....	73
TROISIÈME PARTIE FACE AUX DIFFICULTÉS DE NOMBREUSES ENTREPRISES, UNE RÉPONSE PUBLIQUE VOLONTARISTE ET RAPIDE, QUI PEUT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ	75
I. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR CERTAINES ENTREPRISES ONT CONDUIT LES POUVOIRS PUBLICS À MOBILISER UNE LARGE PALETTE D'OUTILS	75
A. UNE RÉPONSE DU SYSTÈME ASSURANTIEL QUI N'A PAS PERMIS DE COMPENSER L'ENSEMBLE DES COÛTS.....	75
1. Une prise en charge imparfaite des dommages par les assurances.....	75
2. Le système bancaire, sollicité dans l'accompagnement des entreprises ayant des difficultés de trésorerie de court terme, devra également anticiper de potentiels « effets retard »	77
B. RÉPONDRE À L'URGENCE : DES MESURES PUBLIQUES D'AIDES ET D'ACCOMPAGNEMENT EN FAVEUR DES ARTISANS, COMMERÇANTS ET PROFESSIONNELS.....	78
1. Des mesures nationales de soutien et d'accompagnement nombreuses et mises en place rapidement, qui ont amorti le choc pour les artisans, commerçants et professionnels.....	78

a. Des étalements et remises gracieuses de créances fiscales	79
b. Les reports d'échéances sociales (URSSAF, organismes de retraite complémentaire, etc.).....	80
c. Le remboursement accéléré des crédits d'impôts dont bénéficient certaines entreprises	81
d. Le soutien à l'activité partielle	81
e. L'obtention d'une garantie plus importante de BPIFrance pour le renforcement de la trésorerie des entreprises.....	83
f. Le remboursement accéléré d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.....	84
g. L'appui de la commission des chefs de services financiers pour aider les entreprises rencontrant des difficultés financières s'agissant des délais de paiement de leurs dettes fiscales et sociales.....	85
h. La facilitation de l'accès aux dérogations permettant d'ouvrir les commerces le dimanche	85
2. Partout en France, l'ensemble des acteurs se sont mobilisés pour répondre aux difficultés des entreprises affectées par le mouvement.....	86
a. Dans les territoires, une capacité d'adaptation et un sens de la solidarité qui ont favorisé la résilience des entreprises.....	86
b. La mise en œuvre des mesures d'aides a été facilitée par un travail local efficace de coordination des différents acteurs impliqués	86
c. À l'échelle locale, des mesures d'aides supplémentaires sont venues compléter le dispositif	88
C. PRÉPARER LE MOYEN TERME : UN PLAN SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DE LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES TOUCHÉS PAR LE MOUVEMENT A ÉTÉ CRÉÉ.....	91
II. FACE À CERTAINES DIFFICULTÉS PERSISTANTES SUR LE TERRAIN, PROLONGER ET AMÉLIORER LA RÉPONSE PUBLIQUE	93
A. AFIN D'ÉVITER D'AGGRAVER LES DIFFICULTÉS DE CERTAINES ENTREPRISES, PROLONGER ET APPROFONDIR L'APPLICATION DES AIDES PUBLIQUES	94
1. En dépit d'une situation moins dégradée et des aides existantes, certaines entreprises font face à des difficultés persistantes ou latentes	94
2. Dans ce contexte, il est nécessaire de prolonger les aides existantes et de mettre en place des solutions spécifiques pour les entreprises les plus affectées	95
a. Prolonger l'application des mesures d'aide existantes	95
b. Compenser les difficultés les plus dramatiques dans certains territoires par des solutions renforcées	96
B. S'INSPIRER DES MEILLEURES PRATIQUES, À L'ÉCHELLE LOCALE, POUR FAVORISER LA SIMPLIFICATION, LA CONNAISSANCE ET L'ACCÈS AUX MESURES D'AIDES.....	98
C. ACCORDER À LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES TOUCHÉS PAR LE MOUVEMENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE.....	100

D. MENER UNE ACTION AUPRÈS DES ASSUREURS POUR ÉVITER L'AUGMENTATION DES PRIMES ET L'EFFET « DOUBLE PEINE », ET INCITER À L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE.....	100
E. L'IMPORTANCE D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES COÛTS BUDGÉTAIRES EXCEPTIONNELS POUR CERTAINES COMMUNES.....	101
EXAMEN PAR LA MISSION D'INFORMATION.....	103
EXAMEN PAR LES COMMISSIONS.....	105
ANNEXE N° 1 : MONOGRAPHIE – LE CAS DE ROUEN.....	107
I. COÛT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	107
II. COÛT BUDGÉTAIRE.....	108
III. FAIRE FACE À LA CRISE.....	110
A. DES ACTEURS LOCAUX MOBILISÉS POUR GARANTIR LES CONDITIONS DE RÉSILIENCE DES COMMERÇANTS.....	110
1. Les collectivités sont intervenues chacune à leur échelle.....	110
2. Un travail de terrain au plus près des besoins des entrepreneurs.....	111
3. Une démarche partenariale exemplaire.....	111
4. Rouen, ville bénéficiaire du dispositif national de revitalisation et d'animation des commerces.....	112
B. SOLLICITATION DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE À L'ÉCHELLE NATIONALE.....	112
1. Le report des échéances fiscales et sociales.....	112
2. Les mesures d'activité partielle.....	112
3. L'ouverture des commerces le dimanche.....	113
ANNEXE N° 2 : MONOGRAPHIE – LE CAS DE TOULOUSE.....	115
I. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	115
II. COÛT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	115
III. COÛT BUDGÉTAIRE.....	118
IV. RÉPONDRE À L'URGENCE ÉCONOMIQUE.....	118
A. UN FRONT UNI DE TOUS LES ACTEURS.....	118
B. UNE FORTE IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX : DE NOMBREUSES AIDES ET FONDS CRÉÉS.....	119
C. TOULOUSE FAIT PARTIE DES VILLES OÙ S'APPLIQUE LE DISPOSITIF NATIONAL DE REVITALISATION ET D'ANIMATION DES COMMERCES.....	120
D. À TOULOUSE, UN CONTEXTE SPÉCIFIQUE JUSTIFIANT LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER ET D'AIDER ENCORE LES ARTISANS ET COMMERÇANTS.....	120

ANNEXE N° 3 : MONOGRAPHIE – LE CAS DE BORDEAUX.....	121
I. COÛTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX	121
II. COÛTS BUDGÉTAIRES	122
III. RÉPONSES APPORTÉES	123
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	125

SYNTHÈSE

La présente mission d'information, commune à la commission des affaires économiques et à la commission des finances de l'Assemblée nationale, en association avec la délégation aux collectivités territoriales à la décentralisation, s'est donnée pour objectif de **dresser un panorama complet des coûts économique, sociaux, et budgétaires des débordements en marge du mouvement.**

I. LE COÛT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le coût macroéconomique global est estimé à 0,1 point de croissance du PIB au dernier trimestre de l'année 2018. Si cet impact n'est pas négligeable, cette perspective macroéconomique est loin de refléter l'étendue des répercussions économiques liées aux débordements.

C'est donc en changeant de perspective, et en se plaçant à l'échelle microéconomique des entreprises et des secteurs d'activité que l'on peut mesurer au mieux le coût économique causé par ces débordements.

- *Les dégâts matériels ne représentent que la partie émergée de l'iceberg*

Les assureurs ont indemnisé pour 217 millions d'euros de préjudices, recouvrant essentiellement des dégâts matériels provoqués par les nombreux actes de vandalisme. Ces coûts sont les plus visibles, mais ils ne représentent qu'une partie minoritaire du total des pertes subies par les entreprises.

- *Le commerce de détail a été en première ligne*

L'occupation des ronds-points a conduit dans un premier temps au blocage de nombreux axes routiers, rendant inaccessibles les commerces situés à la périphérie des villes. Les centres commerciaux font état de pertes de chiffre d'affaires de l'ordre de 2 milliards d'euros.

Le commerce de proximité a particulièrement souffert, tant les centres-villes sont devenus au fil des semaines les théâtres des heurts les plus violents. Le dynamisme de la vie économique locale est lourdement freiné. Les pertes de chiffre d'affaires sont comprises en moyenne entre 20 et 30 % par rapport à l'année précédente. Ces manques à gagner ont été d'autant plus durement ressentis qu'ils sont intervenus lors de périodes propices aux recettes commerciales, celles des fêtes de fin d'années, puis celles des soldes.

Au total, si certaines statistiques peuvent sembler faibles, cela tient surtout au lissage final, car les oscillations sont très fortes : **les moyennes masquent des**

situations individuelles extrêmes, comme l'ont montré les déplacements de la mission.

- *L'image de la France entachée*

Les violences ont également entaché l'image de la France, avec des répercussions sur l'**économie touristique** : des baisses de fréquentation ont été notées dès le mois de décembre 2018, et cette tendance s'est poursuivie au premier trimestre 2019, au cours duquel le taux de fréquentation touristique a baissé de 2,5 %. Cette inversion de tendance fait suite à deux ans de croissance trimestrielle continue.

- *D'autres secteurs de l'économie touchés*

Au côté du commerce et du tourisme, d'autres domaines d'activité ont également subi des pertes économiques importantes du fait des violences. C'est notamment le cas du monde du spectacle, de l'audiovisuel et de la culture, du secteur des travaux publics, et de celui des transports.

- *Des répercussions particulièrement fortes pour les petites entreprises*

Ce sont pour les **très petites et petites et moyennes entreprises** que les répercussions ont été les plus fortes. Les pertes de chiffre d'affaires ont eu pour conséquence des pressions sur la trésorerie, entraînant avec elles une cascade d'autres risques : retards de paiement, difficultés à faire face aux charges fixes, dégradation de la situation bancaire. Les capacités de financement des entreprises concernées sont donc fragilisées.

Des effets à moyen terme ne sont pas à exclure, et nécessitent une vigilance particulière.

- *Des coûts humains qui ne se limitent pas aux chiffres*

Les actes de vandalisme ont représenté un impact psychologique et des traumatismes certains pour les salariés et les chefs d'entreprise. Pour l'emploi, les effets ne sont pas neutres non plus : selon les remontées de terrain, de nombreux contrats à durée déterminée (CDD) n'ont pas été renouvelés, et les prévisions d'embauches de plusieurs entreprises ont été revues à la baisse.

- *Des coûts recensés partout sur les territoires*

L'ampleur des mobilisations ayant été nationale, les violences ont perturbé l'ensemble des tissus économiques locaux, dans les zones rurales, urbaines, et périphériques.

Si Paris représente à elle seule 41 % de la charge des montants indemnisés par les assurances (23 % en nombre), les effets sont loin de se limiter à la capitale.

L'ensemble des métropoles ont été affectées, et plus particulièrement Bordeaux, Rouen, Saint-Etienne et Toulouse. De nombreuses villes moyennes ont été touchées par le mouvement, comme par exemple la ville de Nevers.

Certaines régions ont en outre été touchées de façon plus forte que d'autres. En France métropolitaine, l'Occitanie regroupe à elle seule 28,6 % des demandes d'activité partielles. À La Réunion, les blocages routiers liés au mouvement ont paralysé la vie économique de l'île. L'emploi salarié a reculé sur l'année pour la première fois depuis 2012, vraisemblablement en partie du fait de ces mêmes blocages.

II. LE COÛT BUDGÉTAIRE

Les violences, blocages et dégradations en marge du mouvement des « gilets jaunes » ont entraîné pour les finances publiques une charge supplémentaire importante. L'État a fait face à des coûts directs de rémunération des forces de l'ordre au titre des heures supplémentaires effectuées – au moins **46 millions d'euros ont dû être mobilisés pour permettre aux policiers et gendarmes de répondre à la crise** – et à la prise en charge de certaines dégradations physiques. À ce titre, **la remise en état des 2 410 radars détruits et des 577 abîmés pourrait à terme coûter 71 millions d'euros**. Des pertes de recettes fiscales importantes sont également à prévoir, bien que leur ampleur précise ne puisse être connue qu'à la fin de l'exercice budgétaire.

Les collectivités territoriales, et en premier lieu les communes, se sont trouvées en première ligne face à la gestion des débordements et de leurs impacts. Pour les seules métropoles et jusqu'au seul mois de février, l'association d'élus **France urbaine évalue les coûts afférents à 30 millions d'euros**.

Cette estimation, communiquée avant la fin du mouvement, comprend notamment le coût des dégradations d'équipements et de mobiliers urbains, ainsi que des dépenses exceptionnelles engendrées par les manifestations, dont le bouleversement de l'agenda de certaines missions de services public et de travaux, ou encore la rémunération des agents sollicités au-delà de leur temps de travail habituel. Les communes ont également enregistré des pertes de recettes, notamment sur les services publics de transport. Ainsi, le manque à gagner pour Keolis, l'exploitant du réseau TBM à Bordeaux, est par exemple estimé à plus de 756 000 euros.

Il est difficile cependant d'estimer le coût des dérives en marge du mouvement pour l'ensemble des collectivités territoriales françaises. Toutefois, en additionnant les données recueillies pour les **trois villes ayant fait l'objet d'un déplacement de la mission d'information, Rouen, Toulouse et Bordeaux, le coût total** (incluant notamment les dégradations et les dépenses exceptionnelles), hors mesures d'accompagnement, est de **12,46 millions d'euros**. Si cette estimation est à prendre avec précaution compte tenu de différences d'approche

marginales entre les communes, elle offre un ordre de grandeur des coûts pour les collectivités les plus importantes.

III. LES RÉPONSES PUBLIQUES

Face à ces difficultés nombreuses, des décisions rapides et efficaces ont été prises par le Gouvernement et par les acteurs locaux, dans nos territoires.

– Différentes **mesures gouvernementales** d’accompagnement et d’aide ont été mises en œuvre pour répondre à l’urgence. Ces mesures ont été accompagnées d’un effort de communication important pour les faire connaître.

Les aides ont pris des formes variées mais ont toutes eu pour objectif principal de **limiter les défaillances d’entreprises**. À ce titre, des milliers d’entreprises ont notamment pu solliciter des **reports d’échéances sociales et fiscales**. Ainsi, les délais de paiement et reports de terme accordés représentent un montant de cotisations de près de **200 millions d’euros**. Un soutien à l’activité partielle a également été mis en œuvre ; entre novembre 2018 et mai 2019, **3 225 entreprises** ont bénéficié d’une indemnisation, pour un montant de près de **13 millions d’euros**. D’autres mesures ont également été déployées, notamment des garanties plus importantes de la part de **BPIfrance** pour le renforcement de trésoreries.

À ces mesures d’effet immédiat s’ajoute une volonté d’action à moyen terme, matérialisée par un **plan renforcé en faveur de la revitalisation des centres-villes affectés par le mouvement des « gilets jaunes »**. Ce plan permet à 34 villes de disposer d’un appui de l’État de 5,49 millions d’euros pour financer des projets de redynamisation du commerce local.

– Des **mesures d’accompagnement mises en œuvre au niveau local**, par les collectivités ou les réseaux consulaires, ont permis de compléter la réponse publique. Des **fonds de soutien** ont été instaurés en ce sens tant par certaines régions que par des communes. La région Provence-Alpes-Côte d’Azur a par exemple créé un fonds régional de solidarité de 2 millions d’euros pour les TPE commerciales et artisanales des centres-villes impactées par le mouvement. La ville de Toulouse a quant à elle mis en place une aide d’un million d’euros finançant notamment des exonérations de droits d’occupation du domaine public, une braderie, une soirée de soldes nocturnes et un plan de communication en faveur du centre-ville.

– La mise en œuvre des mesures d’aides a été facilitée d’une part par la **capacité d’adaptation, de solidarité et de résilience des entreprises** affectées et d’autre part, par un **travail local efficace de coordination des différents acteurs impliqués**. Les rapporteurs constatent que, dans nos territoires, les acteurs économiques locaux (services déconcentrés de l’État, URSSAF, collectivités territoriales, réseau consulaire etc.) ont su travailler de concert et ont participé efficacement à la communication sur les mesures existantes, par exemple par

l'installation de brigades d'intervention pluridisciplinaires. Le travail du **réseau consulaire** doit, à ce titre, être particulièrement salué, au plus près du terrain. Globalement, le Gouvernement a su travailler en bonne intelligence avec les responsables sur le terrain et doit continuer dans ce sens.

IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

Les auditions et déplacements de la mission d'information ont montré qu'il n'était **pas possible, à ce stade, de faire un bilan définitif** des coûts du mouvement et des réponses qui y ont été apportées pour les entreprises et collectivités touchées.

Néanmoins, les travaux de la mission permettent de **tirer plusieurs enseignements** pour formuler des **recommandations** s'agissant des réponses publiques à apporter, tant dans le domaine économique et social que s'agissant des enjeux budgétaires.

1. Répondre aux difficultés actuelles ou latentes d'entreprises affectées par le mouvement par une réponse publique prolongée et approfondie

Les mesures publiques mises en place tant au niveau national que local ont permis de limiter les effets négatifs pour les entreprises touchées par le mouvement. Les meilleures pratiques permettant une mise en œuvre efficace de ces mesures à l'échelle locale y ont participé et doivent être généralisées.

Néanmoins, certaines entreprises sont encore très affectées par les débordements en marge du mouvement. D'autres pourraient être prochainement confrontées à des effets de plus long terme, qu'il convient d'anticiper.

Dans ce contexte, les rapporteurs appellent à :

– **Prolonger les outils d'aide existants**, qui ont fait leurs preuves. L'objectif de cette prolongation est d'éviter que les nombreuses entreprises ayant bénéficié de délais de paiement et de reports d'échéance soient éventuellement mises en difficulté à partir de septembre.

– **Mettre en place des solutions spécifiques pour les entreprises les plus affectées**. Tout d'abord, en mobilisant les acteurs de terrain, en particulier les services déconcentrés de l'État, pour identifier le plus rapidement possible les entreprises concernées. Ensuite en s'appuyant sur une utilisation volontariste de certains outils, en particulier les remises gracieuses fiscales, et en envisageant la mise en place de nouveaux dispositifs ciblés sur les entreprises les plus touchées.

– **S'inspirer des meilleures pratiques d'accompagnement des entreprises**, à l'échelle locale, pour favoriser la simplification, la connaissance et l'accessibilité des mesures d'aide.

2. Accorder à la revitalisation des centres-villes touchés par le mouvement une attention particulière, notamment dans le cadre du plan spécifique en faveur de 34 centres-villes touchés par le mouvement
3. Mener une action auprès des assureurs pour éviter l'augmentation des primes et l'effet « double peine » et inciter à l'évolution de leur offre
4. Tenir compte des coûts budgétaires exceptionnels pour certaines communes, dans le contexte de la limitation de leurs coûts de fonctionnement par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, c'est-à-dire au moyen de dérogations à la règle limitant leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 %.

**IMPACT FINANCIER DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »
POUR LES CHAMPS ABORDÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION (SÉLECTION)**

(unités variables)

Nature des coûts	Montant
<i>Effets macroéconomiques</i>	
Impact sur la croissance au quatrième trimestre 2018	- 0,1 point de PIB
Taux d'épargne des ménages fin 2018 et début 2019	+ 1,1 point
Consommation de biens au quatrième trimestre 2018	- 0,6 %
<i>Coûts pour le secteur privé</i>	
Perte de chiffre d'affaires pour les centres commerciaux	2 milliards d'euros
Impact sur le chiffre d'affaires en moyenne les samedis	- 20 à - 30 % en moyenne
Perte de chiffre d'affaires pour les hôtels, cafés et restaurants	850 millions d'euros
Perte de chiffre d'affaires pour les entreprises de transport	600 à 800 millions d'euros
Perte de chiffre d'affaires pour les entreprises de La Réunion	700 millions d'euros
Indemnités versées par les assurances	217 millions d'euros
Dégradations commises le seul 16 mars 2019	30 millions d'euros
Perte de chiffre d'affaires pour le groupe <i>Monoprix</i>	20 à 30 millions d'euros
Perte de chiffre d'affaires pour les salons organisés à Paris	20 millions d'euros
Dégradations commises envers des infrastructures autoroutières	dizaines de millions d'euros
Dégradations commises envers des agences bancaires	15 millions d'euros
Fréquentation touristique au premier trimestre 2019	- 2,5 %
<i>Coûts budgétaires pour l'État</i>	
Perte de recettes au titre du contrôle de la vitesse de circulation	180 à 300 millions d'euros
Dégradations des radars automatiques	71 millions d'euros
Mobilisation des policiers et gendarmes nationaux	45,08 millions d'euros
Dégradations de l'Arc de triomphe	1 million d'euros
<i>Coûts budgétaires pour les collectivités territoriales</i>	
Dégradations et pertes de recettes pour les principales métropoles	30 millions d'euros
Dégradations et pertes de recettes pour Paris	12,58 millions d'euros
Dégradations et pertes de recettes pour Toulouse	7,47 millions d'euros
Dégradations et pertes de recettes pour Bordeaux	3,09 millions d'euros
Dégradations et pertes de recettes pour Rouen	1,99 million d'euros
Dégradations et pertes de recettes pour Saint-Étienne	848 230 euros

Source : pour chaque ligne, se référer aux développements correspondants dans le corps du rapport.

AVANT-PROPOS DE M. DAMIEN ABAD, PRÉSIDENT

Notre pays vit, depuis novembre dernier, une succession de mouvements de protestation qui, samedi après samedi, ont impacté la France, au niveau social, humain et politique de façon indéniable. Cet épisode social a pris des **formes inédites**, tenant entre autres au fait que ses modes d'action et de communication, exploitant largement les réseaux sociaux, ont tout à fait contourné les procédés classiques des organisations syndicales et pris de court une grande partie des élus locaux et nationaux. Même si, depuis juillet, le mouvement s'est atténué, les fractures qui en étaient la cause sont toujours bien présentes et ancrées dans le territoire français. Cette mission n'a pas pour objet de s'interroger sur les origines de la crise, et encore moins de juger l'action et les motivations des « gilets jaunes ». En revanche, **les blocages, violences et dégradations commis en marge de certaines des manifestations ont engendré des coûts économiques, sociaux et budgétaires importants.**

Représentants des Françaises et des Français sur l'ensemble du territoire national, **les députés avaient naturellement vocation à évaluer ces charges pour les acteurs privés et pour la puissance publique, ainsi qu'à formuler des recommandations** pour améliorer, à court terme, la situation des entreprises ou des collectivités en difficulté et, à moyen terme, prévenir les éventuels effets à retardement. Constituée le 9 mai 2019, la présente mission a comporté seize membres, dont huit siègent à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, et huit à celle des affaires économiques. Six d'entre eux participent aussi à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dont l'implication a été jugée indispensable compte tenu de l'impact du mouvement des « gilets jaunes » sur les collectivités territoriales.

Dans l'ensemble, et sous réserve des informations qui n'ont pas pu être recueillies pour des raisons techniques – comme celles résultant, par exemple, de l'inévitable décalage entre la réalisation de certains phénomènes économiques et la constatation de leurs effets en matière de rendement des prélèvements obligatoires – la mission a respecté le cap qu'elle s'était fixé, à savoir recenser et évaluer les coûts entraînés par la crise au détriment :

– des **artisans et commerçants**, à la fois en raison de dégâts directs et de pertes de chiffre d'affaires ;

– des **banques et assurances**, visées physiquement et devant apporter une assistance à leurs clients dans le contexte d'une définition malaisée des risques ;

– de **l'attractivité de la France**, pénalisant potentiellement les professionnels de l'hôtellerie, de la restauration et de la culture pour longtemps ;

– des **collectivités territoriales**, qui doivent faire face au climat parfois insurrectionnel dans certains centres-villes malgré leurs budgets contraints ;

– de l'État, sur un spectre allant de la prise en charge de mesures d'aide d'urgence au surcroît exceptionnel d'activité pour les forces de l'ordre.

Si un débat sur le périmètre des coûts concernés a pu animer la première réunion de la mission d'information, un équilibre a été trouvé et nos travaux se sont ensuite déroulés de manière consensuelle et efficace, nous permettant d'auditionner vingt-quatre structures – directions d'administration centrale, organisations professionnelles, associations d'élus, têtes de réseaux consulaires, instituts d'analyse économique, etc. – et d'effectuer trois déplacements de terrain à Rouen, Toulouse et Bordeaux.

Nous avons souhaité alterner auditions et déplacements de terrain pour être au plus de la réalité et permettre à ceux qui n'avaient pas la parole – notamment les commerçants et les artisans – de s'exprimer.

Il faut garder à l'esprit que les violences en marge des manifestations des « gilets jaunes » ont également eu un impact direct sur certains cœurs de ville. Il a d'ailleurs fallu une grande réactivité de la part de nombre de collectivités, que l'on peut d'ailleurs saluer. Prenons par exemple le cas de la ville de Saint-Étienne, où le montant des dommages est évalué à 848 230 euros : le maire, M. Gaël Perdriau, et son conseil municipal ont mis en place un plan exceptionnel de soutien aux commerçants stéphanois, avec un ensemble de mesures d'urgence fortes et sans précédent pour venir en aide aux commerçants locaux et retrouver rapidement un centre-ville dynamique et attractif pour les fêtes de fin d'année.

Lors de nos déplacements, nous nous sommes rendus dans les rues du centre-ville pour aller à la rencontre des commerçants qui étaient en première ligne, ce qui nous a permis d'avoir des remontées de terrain et des cas concrets qui diffèrent parfois de la macroéconomie. À Toulouse, par exemple, les commerçants rencontrés nous ont fait part de leurs inquiétudes, mais aussi de leur colère. Le maire, M. Jean-Luc Moudenc, avec toute son équipe municipale, a dû gérer une situation de crise exceptionnelle. Il estimait en février le montant de la facture des dégâts liés aux débordements à 7,47 millions d'euros. Un conseil municipal extraordinaire a alors adopté, le 8 février, un plan d'urgence d'un million d'euros pour venir en aide aux artisans et aux commerçants touchés par le mouvement des « gilets jaunes ».

De même, lors de notre déplacement dans la ville de Bordeaux, nous avons aussi auditionné différents acteurs économiques locaux ainsi que des élus, dont le maire, M. Nicolas Florian, qui nous a fait un état des lieux de la situation et des différentes mesures qu'il a dû prendre. Pour illustration, avec **plus de trois millions d'euros de frais du fait des dégâts causés par les dégradations en marge du mouvement**, le conseil municipal de Bordeaux a adopté le lundi 25 mars une exonération d'occupation du domaine public représentant environ 250 000 euros. La métropole a également voté un fonds de soutien de 500 000 euros. À cette somme se sont ajoutées des enveloppes de respectivement

80 000 euros de la chambre de commerce et d'industrie et 20 000 euros de la chambre des métiers et de l'artisanat.

Cependant, alors que notre mission a conduit ses investigations dans un climat transpartisan et s'est attachée à dresser un bilan objectif des conséquences financières des manifestations des « gilets jaunes », il est regrettable qu'aucun des sept membres du Gouvernement sollicités n'ait accepté d'être entendu.

À l'issue de ces deux mois de réunions et de visites, et comme l'illustreront les chiffres précis présentés dans le rapport de MM. Jean-René Cazeneuve et Roland Lescure, trois principaux constats doivent être tirés.

Premièrement, **à l'échelle macroéconomique, l'impact des débordements en marge du mouvement reste modéré**, dans la mesure où il s'inscrit dans un contexte globalement plus favorable qu'il y a quelques années, voire encore quelques mois, en matière de consommation et d'emploi.

Deuxièmement, **les coûts de la crise se révèlent considérables, pour ne pas dire ineffaçables, concernant certaines entreprises ou certaines municipalités prises isolément. Nombre de petits artisans et commerçants dont la trésorerie était déjà en grande fragilité ne pourront vraisemblablement pas se relever** après les pertes d'exploitation qu'ils ont subies et le traumatisme qu'ils ont vécu, que d'éventuelles aides publiques ou privées ne sauront compenser. Nous avons entendu à plusieurs reprises par les commerçants et les artisans : « *on ne rattrapera jamais ce qui est perdu* ».

Troisièmement, **les démarches de soutien** aux acteurs économiques victimes de la quasi-neutralisation des samedis, la journée souvent considérée comme la plus importante de la semaine, et parfois des débordements violents des manifestations, **ne sont encore qu'au milieu du chemin** :

– certes, **la réaction** de l'État, des collectivités territoriales, des établissements consulaires et du réseau bancaire et assurantiel **a été rapide** et a donné lieu à des collaborations qu'il convient de saluer, avec des mesures annoncées par le Gouvernement dès le début du mois de décembre et l'activation immédiate de solidarités locales par les communes, les chambres de commerce et d'industrie et celles des métiers et de l'artisanat ;

– néanmoins, **le recours à ces aides semble relativement limité**, les principales raisons évoquées par les responsables patronaux auditionnés étant la complexité de la préparation des dossiers, l'incertitude entourant l'éligibilité aux fonds de soutien ou au concours des assurances et la faiblesse des montants en jeu. En outre, il existe une retenue dans les dépôts de dossiers des acteurs économiques, qui ont du mal à exposer leur fragilité auprès des banques et à chiffrer encore aujourd'hui les pertes subies. De nouveaux impacts pourraient être mis en lumière à la fin de l'année, lors de la remise des bilans comptables.

Sur ce dernier point, il faudra particulièrement veiller à la facilitation de l'aide envers les entreprises récemment créées : tant les mesures fiscales que la couverture assurantielle des pertes d'exploitation se fondent sur une comparaison avec les exercices précédents, ce qui ne peut leur convenir, par définition. L'usage du plan prévisionnel comme point de référence doit être envisagé.

Est également à noter le fait qu'il existe une transformation des habitudes de consommation. Même si nous n'avons pas pu établir un lien direct avec l'augmentation des ventes en ligne, les commerçants ont remarqué une baisse de la consommation le samedi dans les centres-villes, avec un étalement dans la semaine et un report sur les magasins en périphérie. Force est de constater que les cœurs de ville doivent se réinventer pour être à nouveau attractifs.

Le Sénat avait également mis en place une mission d'information sur un sujet similaire, à la même période. L'objectif était d'étudier les conséquences économiques des violences commises en marge du mouvement des « gilets jaunes », mais également leur prise en compte par les pouvoirs publics, sujet que nous avons écarté, ce qui est peut-être regrettable.

Le rapport de l'Assemblée, comme celui de Mme Évelyne Renaud-Garabedian ⁽¹⁾, arrivent à des conclusions similaires sur la fragilisation économique de certains centres-villes, pénalisant les artisans et commerçants qui y sont implantés.

En revanche, la plupart des préconisations diffèrent. Par exemple, la mission du Sénat préconisait de faciliter l'engagement de la responsabilité de l'État ou encore de généraliser la constitution de guichets uniques dans les chambres consulaires. Ce sont des pistes intéressantes à creuser.

Ainsi que le propose notre mission, je pense également qu'il est nécessaire de pérenniser certaines mesures exceptionnellement mises en place par le Gouvernement, comme les délais de paiement ou les remises d'impôt pour les créances fiscales. Cependant, il est souhaitable d'améliorer l'efficacité des brigades d'intervention pluridisciplinaires (impôts, sécurité sociale et aides régionales aux entreprises) et de travailler sur la simplification des dossiers.

Pour conclure, j'aimerais faire quatre recommandations spécifiques, suite aux auditions et aux déplacements de cette mission.

– D'abord, toute mesure économique proposée ne sera jamais suffisante si l'État de droit n'est pas respecté. Assurer efficacement le maintien de l'ordre public, première prérogative de l'État, est le meilleur moyen d'assurer l'attractivité de nos commerces de centre-ville.

– Il faut également garder à l'esprit qu'on ne peut se contenter ni de mesures temporaires, ni de simples leviers de trésorerie face à un phénomène structurel. La baisse des charges est une nécessité pour les commerçants, ainsi que

l'assouplissement d'un certain nombre de règles fiscales, administratives et juridiques qui contraignent les entreprises de leur création à leur liquidation.

– En outre, les mesures annoncées ne ciblent pas non plus assez les jeunes entreprises et les TPE, qui sont particulièrement en difficulté après cette crise.

– Enfin, il faut s'attaquer aux causes de la tension sociale, comme la fracture territoriale. Nous l'avons bien vu lors de notre déplacement à Bordeaux, où, à côté de la métropole, des territoires se retrouvent confrontés à la désertification, tels que Libourne et Lesparre-Médoc. Nous devons faire confiance aux acteurs de terrain et à leurs initiatives locales en déployant des fonds territoriaux adaptés qu'ils pourront mobiliser pour redynamiser les centres-villes.

Pour ces raisons, il nous paraît opportun que l'Assemblée nationale puisse effectuer, à la fin de l'année 2019 ou au début de 2020, un suivi des analyses développées dans le rapport ci-après.

INTRODUCTION

Le samedi 17 novembre 2018, première journée de mobilisation des « gilets jaunes », a constitué le point de départ d'un mouvement qui, par sa nature, ses modalités d'action et ses revendications, a profondément marqué le débat politique, social et économique en France.

L'objectif de cette mission parlementaire n'est pas de revenir sur les revendications du mouvement et leur légitimité, mais de dresser un bilan objectif des coûts économiques, sociaux et budgétaires liés aux blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement et de le porter à la connaissance de la Représentation nationale et des Français.

En outre, les membres de la mission d'information sont partis du principe que les débordements en cause n'entachent pas l'ensemble du mouvement ; ils sont d'ailleurs l'œuvre d'une minorité. L'analyse du coût de ces débordements, inacceptables par leur nature, leur intensité et leur répétition, n'a donc nullement pour ambition de décrédibiliser le mouvement.

Le bilan présenté se veut factuel et objectif. Lorsqu'il présente certains effets dramatiques des débordements, notamment d'un point de vue individuel, il le fait sur la base d'un constat appuyé sur des faits, des chiffres et des témoignages d'acteurs locaux impactés.

Ce bilan est par ailleurs un point d'étape puisque les travaux de la mission d'information ont montré qu'il n'était pas encore possible, d'une part, de connaître l'ensemble des répercussions économiques et, d'autre part, de mesurer l'efficacité des réponses publiques apportées. Les travaux de la mission se poursuivront donc dans les mois à venir.

S'agissant de la méthode, les rapporteurs ont réalisé de nombreuses auditions à Paris. Elles ont été diversifiées et instructives et ont permis de faire une analyse transversale des coûts du mouvement.

Il était toutefois exclu de se limiter à une approche parisienne et centralisée. Les rapporteurs ont souhaité procéder à une **analyse au plus près du terrain pour appréhender les enjeux concrets**. D'une part, parce qu'il leur a semblé opportun de s'intéresser avant tout aux réalités territoriales, quotidiennes, individuelles de ceux que le mouvement a affectés. Ainsi, l'analyse est élaborée **à l'échelle même des revendications du mouvement**. D'autre part, parce que les coûts ont été concentrés sur certains territoires, certains secteurs d'activités, ou encore certains types d'entreprises.

Cette démarche a conduit la mission à **se déplacer dans des territoires très touchés**, non seulement pour y organiser des échanges avec les acteurs publics locaux mais surtout pour aller écouter les artisans et commerçants, jusque dans leurs boutiques, pour prendre la mesure de leurs difficultés. Le but est

également de leur donner la parole et de les comprendre. Dans le présent rapport, cela se traduit notamment par la mobilisation de nombreuses données issues de la diversité de nos territoires ainsi que par les exemples tirés de **la visite de trois villes particulièrement touchées par le mouvement : Rouen, Toulouse et Bordeaux.**

Les rapporteurs retirent finalement de ces travaux trois principaux constats.

– Le coût pour l'économie de ces mois de blocages est significatif.

0,1 point de croissance a été perdu au quatrième trimestre de l'année 2018. C'est conséquent, mais loin de représenter l'ampleur des coûts subis : c'est en se plaçant à l'échelle des entreprises et des secteurs d'activité que l'on peut véritablement saisir leur acuité.

Les indemnités versées par les assurances, à hauteur de 217 millions d'euros, ne reflètent que la partie émergée de l'iceberg. Si les dégradations matérielles sont considérables, ce sont les pertes d'activité qui constituent le préjudice le plus grave et le plus important et ces dernières ne sont que rarement prises en charge par les assurances.

Les commerçants, les artisans et les restaurateurs enregistrent pour nombre d'entre eux des baisses massives de chiffre d'affaires, estimées en moyenne entre 20 et 30 % le samedi, passé du meilleur au pire jour de la semaine.

– La facture pour le contribuable est conséquente.

Les dégradations de matériels publics, les heures supplémentaires et les pertes de recettes se traduisent par des charges substantielles pour l'État et les collectivités.

La hausse de l'activité des forces de l'ordre pour répondre à la crise des « gilets jaunes » représente, par exemple, à elle seule, 45,08 millions d'euros. La remise en état des 2 410 radars détruits et des 577 abîmés pourrait, quant à elle, coûter 71 millions d'euros.

Sur le terrain, les collectivités enregistrent des pertes qui s'élèvent à plusieurs dizaines de millions d'euros. France urbaine évalue ainsi les coûts afférents à 30 millions d'euros pour les métropoles, à la mi-mars. Cette estimation, communiquée avant la fin du mouvement, comprend notamment le coût des dégradations d'équipements et de mobiliers urbains, ainsi que des dépenses exceptionnelles engendrées par les manifestations (par exemple la rémunération des agents sollicités au-delà de leur temps de travail habituel). Pour la métropole de Toulouse, le coût public des dégradations atteignait par exemple 7,5 millions d'euros début mai 2019.

– Le coût social ne se limite pas à des chiffres.

L'impact sur l'emploi constaté et potentiel est significatif pour certains secteurs et certains territoires. Au-delà des chiffres, les pillages et saccages de magasins, en particulier lorsqu'il s'agit de petites entreprises familiales, représentent **un lourd préjudice moral et psychologique, et heurtent de nombreux parcours individuels**. Les violences ont été à l'origine de traumatismes profonds pour de nombreux chefs d'entreprises et salariés.

À l'aune de ces constats, les rapporteurs ne peuvent que souligner un **paradoxe saisissant : les heurts ont eu des conséquences exactement inverses aux aspirations affichées des « gilets jaunes »**.

Certains centres-villes, saccagés par les casseurs, et désertés par les consommateurs, ressortent profondément fragilisés par les violences. En outre, les artisans et les commerçants de proximité ont été affectés avec une intensité particulière, avec des effets à long terme. Dans certains territoires, **c'est en définitive tout le dynamisme de la vie locale qui pâtit des violences**. Les « gilets jaunes » avaient pourtant placé au cœur de leurs revendications la question de la fracture territoriale et des « territoires oubliés ».

En outre, les violences ont provoqué des pertes d'emploi et de revenus très marquées sectoriellement, alors même que la revendication phare du mouvement était celle du pouvoir d'achat.

Face à l'ensemble de ces difficultés, il reste toutefois de la place pour l'optimisme.

Les rapporteurs ont été frappés par la **capacité de résilience, de solidarité et d'adaptabilité** des acteurs rencontrés sur le terrain. Les bonnes pratiques locales méritent d'être partagées. Dans l'urgence, l'État et les collectivités ont su apporter des réponses efficaces. Plus globalement, la dynamique économique de la France n'est probablement plus affectée aujourd'hui. Enfin, les débordements se font plus rares, plus localisés.

Néanmoins, des points de vigilance demeurent et méritent d'être soulignés.

Les images des violences ont fait le tour du monde, et ont pu entacher l'attractivité de la France. Des conséquences à plus long terme sur l'économie touristique pourraient être à déplorer.

En outre, les commerçants sont nombreux à craindre des changements structurels dans les habitudes des consommateurs, avec en particulier une tendance à délaisser les centres-villes.

Par ailleurs, certains territoires sont toujours très touchés par les débordements et leurs répercussions. La ville de Toulouse en est une illustration.

Enfin, le **risque d'un effet « répliques »** de la crise sur le tissu entrepreneurial ne peut être écarté. Toutes les répercussions des violences ne sont pas encore visibles sur les résultats d'activité des entreprises. De nouvelles défaillances d'entreprises pourraient encore advenir.

Les pouvoirs publics se doivent d'être particulièrement vigilants sur ces questions. Les rapporteurs formulent d'ailleurs des propositions pour parfaire les mesures mises en œuvre.

PREMIÈRE PARTIE

BILAN D'ÉTAPE DES COÛTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »

Le samedi 17 novembre 2018 se tenait la première journée du mouvement des « gilets jaunes », né d'une forte mobilisation sur les réseaux sociaux autour de la question de la fiscalité du carburant. Ses manifestations se sont répétées de façon inédite chaque samedi pendant de nombreux mois et dans l'ensemble des territoires, avec des modalités d'action qui ont évolué dans le temps et dans l'espace. Alors que de mi-novembre à mi-décembre, ces mobilisations ont principalement concerné les périphéries, avec l'installation de campements sur les ronds-points, elles ont ensuite gagné les centres-villes de la capitale, des métropoles et de nombreuses villes moyennes. À leur marge, des débordements et des destructions nombreux ont été commis, avec des répercussions fortes pour la vie économique et sociale de notre pays.

Dans le cadre de la présente mission d'information, les rapporteurs ont cherché à appuyer leurs analyses sur des données nombreuses et fiables afin d'estimer les différents coûts des violences, blocages et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes ».

Pour ce faire, un travail de chiffrage a été mené à différentes échelles. Les rapporteurs ont souhaité prioritairement évaluer les coûts au plus près des réalités économiques, à la même échelle que les revendications du mouvement, localement et par secteurs. Cette démarche fait l'objet des développements les plus importants. En parallèle, un travail de chiffrage macroéconomique a également été mené, afin de disposer d'une vision générale des effets économiques du mouvement. Enfin, et cet aspect ne doit pas être oublié, les rapporteurs ont cherché à appréhender les impacts psychologiques et sociaux du mouvement sur les employés des entreprises touchées par le mouvement.

Par ailleurs, la mission d'information a souhaité se rendre dans les territoires pour prendre directement connaissance des enjeux territoriaux, concrets et locaux. Sur cette base, les rapporteurs ont souhaité se concentrer sur les trois villes visitées : Rouen, Toulouse et Bordeaux.

I. UN COÛT MACROÉCONOMIQUE GLOBAL SIGNIFICATIF, DANS UN CONTEXTE POURTANT FAVORABLE

L'évaluation macroéconomique globale des coûts économiques n'est pas apparue aux yeux des rapporteurs comme l'angle d'analyse le plus pertinent dans le cadre de cette mission d'information.

Elle présente en effet plusieurs écueils tenant, d'une part, à ses limites techniques intrinsèques, mais également, d'autre part, à son caractère très général, par essence éloigné des réalités concrètes.

L'évaluation du coût macroéconomique d'un mouvement de ce type présente plusieurs limites.

En premier lieu, comme l'ont souligné au cours des auditions l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), une telle tentative constitue par essence un **exercice difficile** pour deux séries de raisons. D'une part, l'analyse macroéconomique, qui agrège des données nombreuses, nécessite pour être fiable un **recul temporel** suffisant, qui lui manque encore aujourd'hui. D'autre part, et surtout, ce type d'exercice de synthèse bute inévitablement sur l'incertitude qui pèse sur le niveau des indicateurs qui aurait été constaté en l'absence de ce mouvement, toutes choses égales par ailleurs, ce que les économistes appellent le « scénario contrefactuel ». Cet obstacle est ici renforcé par le fait que le mouvement des « gilets jaunes » est intervenu alors que d'autres évolutions économiques se sont produites concomitamment, notamment des baisses de prélèvements sociaux et fiscaux, compliquant encore davantage l'analyse.

En second lieu, **l'évaluation macroéconomique** présente les inconvénients de ses avantages. Si elle permet d'avoir une vision synthétique des évolutions économiques, elle **n'est pas à l'échelle des problèmes quotidiens des commerçants, des artisans et des entreprises en général**. Derrière des données qui se chiffrent en milliers de milliards d'euros s'agissant du produit intérieur brut (PIB) par exemple, il est forcément malaisé de saisir les enjeux microéconomiques, sectoriels et locaux, et leurs évolutions.

Néanmoins, il est apparu important de procéder à cette analyse macroéconomique, qui présente des enseignements intéressants et souligne l'ampleur globale des coûts du mouvement sur l'économie.

A. UN IMPACT NÉGATIF SUR LA CROISSANCE ÉVALUÉ À 0,1 POINT AU QUATRIÈME TRIMESTRE 2018

Malgré les difficultés de méthode, l'INSEE a publié une évaluation de l'impact macroéconomique du mouvement. Selon l'institut, cet impact a été négatif à hauteur de 0,1 point de croissance du PIB au quatrième trimestre 2018 ⁽¹⁾, même si ce chiffre a vocation à être périodiquement révisé par l'institut.

Le mouvement a affecté l'activité économique par plusieurs canaux principaux.

- En premier lieu, le **canal de la consommation** a joué le rôle le plus important, selon l'INSEE ⁽²⁾.

L'institut précise que « *le mouvement des gilets jaunes est de nature à pénaliser la consommation, localement assez durement, et par plusieurs canaux.*

(1) INSEE, Note de conjoncture, décembre 2018

(2) INSEE, Note de conjoncture, décembre 2018

Tout d'abord, les blocages, notamment routiers, ont pu conduire les ménages à reporter ou annuler certaines dépenses.

« Les dépenses en biens peuvent certes être en partie reportées. Mais cet effet de report est en général moindre pour les dépenses en services (en particulier dans l'hébergement-restauration, les loisirs, les transports), qui pourraient donc connaître des pertes sèches plus marquées »⁽¹⁾.

Au cours de son audition, l'INSEE a ainsi souligné que le niveau de consommation des ménages au quatrième trimestre a été décevant (0,0 %, stable, après + 0,4 % au troisième trimestre)⁽²⁾.

Dans sa note de conjoncture de mars 2019, l'institut indique par ailleurs qu'« affectée en fin d'année par le mouvement social des gilets jaunes, la consommation en biens a nettement diminué (- 0,6 % au quatrième trimestre après + 0,3 % au troisième trimestre) ».

Or, durant le même quatrième trimestre 2018, était relevée la plus forte hausse trimestrielle du pouvoir d'achat depuis fin 2006⁽³⁾. L'INSEE qualifie cette hausse du pouvoir d'achat de « très forte », à + 1,1 %⁽⁴⁾.

Théoriquement, cette augmentation du pouvoir d'achat aurait dû faire croître la consommation au-delà même de son rythme habituel. Cela n'a pas été le cas ; elle a même stagné.

L'INSEE avance que d'autres facteurs peuvent partiellement expliquer ces résultats en matière de consommation, notamment la douceur des températures (qui limite la consommation d'énergie : - 1,0 % après + 1,4 % au troisième trimestre) et la mise en place de nouvelles normes antipollution dans l'automobile (qui explique en partie le recul des achats d'automobile : - 4,6 % après + 1,6 %)⁽⁵⁾.

Néanmoins, le mouvement des « gilets jaunes » a également joué un rôle, notamment en **faisant chuter la confiance des ménages durant cette période** et en les incitant à reporter leurs achats (cf. *infra* pour la question de l'épargne).

La déconnexion entre l'évolution du pouvoir d'achat et celle de la confiance a été qualifiée d'« historique » par l'OFCE, lors de son audition.

(1) INSEE, Note de conjoncture, décembre 2018

(2) INSEE, Note de conjoncture, mars 2019

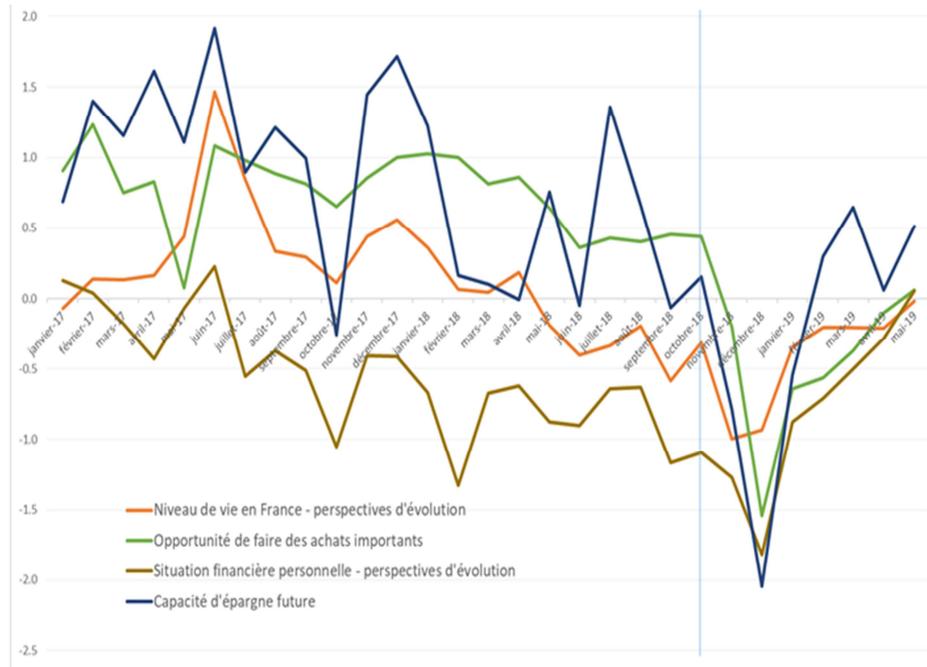
(3) OFCE, au cours de son audition

(4) INSEE, Comptes nationaux trimestres au quatrième trimestre 2018, mars 2019

(5) *Idem*

COMPOSANTES DE L'INDICE DE CONFIANCE DES MÉNAGES

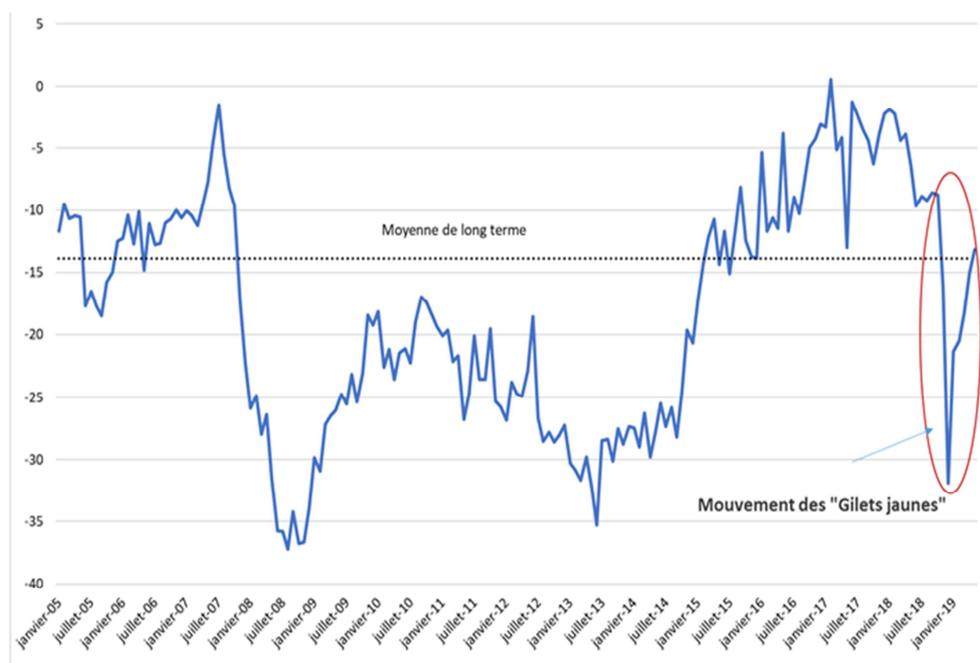
(centré-réduit)



Source : INSEE, calculs OFCE

Dans sa note de conjoncture de décembre 2018, l'INSEE indique par ailleurs qu'en novembre, au début du mouvement, **le solde sur l'opportunité de faire des achats importants** – qui peut être relié à la consommation future des ménages – **a chuté**, avant de se rétablir progressivement.

ENQUÊTE MÉNAGES : OPPORTUNITÉ DE FAIRE DES ACHATS IMPORTANTS



Source : INSEE, calculs OFCE

Au final, **il apparaît donc que si la consommation ne s'est pas effondrée au quatrième trimestre 2018, elle n'a pas augmenté comme elle aurait pu le faire dans un contexte de hausse du pouvoir d'achat, en partie du fait du mouvement.** Selon l'OFCE, le taux de croissance trimestriel de la consommation des ménages a été inférieur de 0,2 point à ce que prévoyaient les modèles économiques.

- En deuxième lieu, **la production industrielle a pu être affectée**, notamment, selon l'INSEE, par les blocages de routes et de dépôts pétroliers, qui ont pu engendrer des retards de livraison et des difficultés d'approvisionnement pour les entreprises ⁽¹⁾.

Néanmoins, l'institut estime que l'impact final sur la production industrielle n'est pas majeur fin 2018. L'OFCE a également précisé lors de son audition que l'impact dans les secteurs de la construction et les services n'est pas visible dans les chiffres.

- En troisième lieu, **le climat des affaires a connu un recul marqué dans certains secteurs** au plus fort du mouvement, en particulier dans le commerce de détail et dans l'hébergement-restauration. La crainte d'un mouvement qui se prolonge génère un phénomène d'incertitude temporelle : attentisme pour l'investissement, report d'embauches, etc.

Il appartiendra donc à la présente mission d'information de suivre ces enjeux dans les prochains mois, à l'occasion d'un second rapport.

(1) INSEE, Note de conjoncture, décembre 2018

● En dernier lieu, toujours d'un point de vue macroéconomique, **il ne peut pas être exclu à ce stade que des conséquences plus diffuses se fassent sentir, sur plus longue période.** C'est notamment le cas en matière de niveau d'épargne et de consommation des ménages.

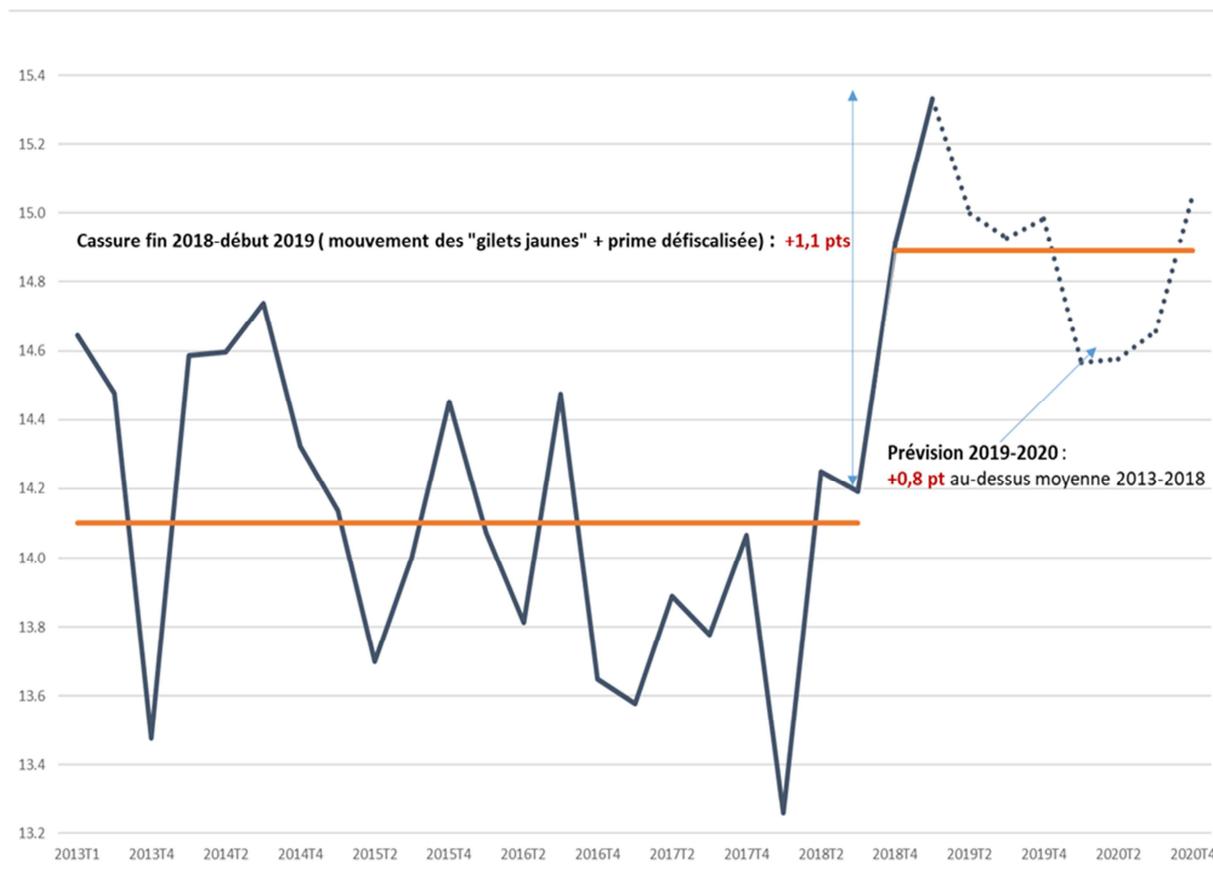
Les économistes s'interrogent aujourd'hui sur les explications et sur la nature conjoncturelle ou structurelle de la tendance des ménages, depuis la fin 2018, à utiliser leurs gains de pouvoir d'achat pour en épargner une part plus élevée que ce qui était attendu.

Au cours de son audition, l'OFCE a ainsi qualifié l'évolution de la consommation des ménages au quatrième trimestre 2018 et au premier trimestre 2019 de « *modérée* » au regard de l'évolution du pouvoir d'achat. Il n'est pas impossible que la baisse de confiance des ménages – aujourd'hui pourtant résorbée – en soit à l'origine.

La question est donc de savoir si cette baisse de confiance temporaire a structurellement réduit la propension à consommer des ménages ou si celle-ci reviendra à son niveau habituel au bout d'un certain délai. Dans le premier cas, la croissance pourrait donc pâtir structurellement de cet épisode.

FORTE REMONTÉE DU TAUX D'ÉPARGNE DES MÉNAGES EN 2019-2020

(en pourcentage)



Source : INSEE, calculs OFCE

B. UN IMPACT ÉCONOMIQUE GLOBAL NÉGATIF DONT L'ACUITÉ DOIT ÊTRE ÉVALUÉE AU REGARD D'UNE DYNAMIQUE POURTANT FAVORABLE ET D'UNE FORTE CONCENTRATION DES COÛTS SUR CERTAINS SECTEURS ET ENTREPRISES

Le coût macroéconomique global du mouvement doit être interprété à la double lumière de la dynamique par ailleurs favorable de la croissance et de la concentration microéconomique de ce coût sur certaines entreprises, secteurs et territoires.

Tout d'abord, l'impact macroéconomique négatif du mouvement fin 2018, qui reste à mesurer en 2019, intervient dans un contexte économique dynamique, qui en a atténué les effets. Au quatrième trimestre 2018, la croissance s'établissait ainsi à 0,4 % ⁽¹⁾, soit un rythme un peu plus élevé que lors des trois trimestres précédents. L'emploi était quant à lui dynamique, le taux de chômage se réduisant de 0,3 point sur la période. Il apparaît donc que **les coûts macroéconomiques ont été fortement amortis par une tendance économique positive et qu'ils auraient été bien plus dramatiques dans un autre contexte**. Les rapporteurs

(1) Comptes nationaux trimestriels – résultats détaillés (PIB) – premier trimestre 2019, 29 mai 2019

s'en félicitent, tout en rappelant qu'**il est regrettable que cette dynamique ait elle-même été freinée**. Il en va d'ailleurs de même à l'échelle de certains secteurs, comme dans celui du tourisme, pour lesquels les coûts élevés du mouvement ont été atténués par une dynamique globale très positive en 2018.

Ensuite, les rapporteurs insistent sur le fait que le coût macroéconomique de **0,1 point de croissance du PIB au quatrième trimestre 2018** ne doit pas être relativisé. D'une part, le PIB de la France étant estimé à 2 286 milliards d'euros en 2018 ⁽¹⁾, 0,1 point de croissance trimestrielle représente plusieurs centaines de millions d'euros. D'autre part, ce coût est d'autant plus significatif qu'il est concentré microéconomiquement sur certaines entreprises, secteurs et territoires (cf. *infra*).

De ce point de vue, le chiffrage macroéconomique général ne permet pas d'appréhender les lourdes difficultés que ces coûts ont fait peser sur les entreprises touchées, notamment en raison de leur localisation, de leur taille et de leur secteur d'exercice. C'est à cette analyse microéconomique, au plus près des réalités concrètes de nos territoires, à l'échelle même des revendications des « gilets jaunes », que s'attache la suite des développements de ce rapport.

II. LE COÛT MICROÉCONOMIQUE : LES PERTES MESURÉES À L'ÉCHELLE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ ET DES ENTREPRISES

C'est en changeant de perspective et en se plaçant à l'échelle des entreprises et des secteurs d'activité que l'on est en mesure d'appréhender au mieux le coût économique lié au mouvement des « gilets jaunes ». Les entreprises ont d'abord subi des dégradations matérielles d'une violence et d'une ampleur inédites. Les assureurs ont indemnisé pour 217 millions d'euros de préjudices.

Toutefois, les dégâts matériels ne représentent que la partie la plus visible des pertes subies par les entreprises, qui ont été dans certains secteurs nombreuses à enregistrer des chutes massives d'activité, avec des répercussions directes sur le chiffre d'affaires et leur capacité de financement.

A. DES DÉGRADATIONS MATÉRIELLES CONSÉQUENTES ET DES PRÉJUDICES INDEMNISÉS À HAUTEUR DE 217 MILLIONS D'EUROS : LA PARTIE ÉMERGÉE DE L'ICEBERG

D'une gravité rarement vécue, les dégâts matériels représentent une somme considérable pour les entreprises, en partie indemnisées par les assurances.

(1) INSEE, Évolution du produit intérieur brut et de ses composantes jusqu'en 2018 – données annuelles de 1950 à 2018, mai 2019

1. Pillages, vols, dégradations : des dégâts matériels très importants

Les violences et les actes de vandalisme commis en marge des manifestations se sont traduites par des pillages, des vols, des dégradations intérieures et extérieures (tags, enseignes détériorées, vitrines brisées) qui ont eu lieu en nombre et de façon répétée, perturbant l'ensemble de la vie sociale et économique du pays. Le coût économique de ces dégâts matériels est considérable. Des cas concrets, rapportés à l'occasion des auditions, observés sur le terrain, ou relayés dans la presse, permettent d'en illustrer l'ampleur et l'intensité.

À elle seule, la manifestation du 16 mars a représenté des dégradations de l'ordre de 30 millions d'euros. À Paris, ce sont, pour cette journée, 180 commerces qui ont été attaqués, dont la moitié sur l'avenue des Champs-Élysées. Dans ce secteur, 80 enseignes ont été endommagées, 27 points de vente pillés, 5 dépôts de feu recensés, 5 kiosques à journaux incendiés et 2 fortement dégradés ⁽¹⁾.

Au total, à Paris, au moins 669 commerces ont été touchés depuis novembre 2018.

Le secteur du luxe et les enseignes commercialisant des biens onéreux a été particulièrement visé par les actes de pillages, comme en témoigne le saccage de la boutique *Apple* à Bordeaux, ou celui des boutiques *Lacoste* au Mans et à Marseille. La boutique *Dior joaillerie* située avenue Montaigne à Paris a été pillée le samedi 24 novembre, pour un montant total estimé à près d'**un million d'euros** ⁽²⁾.

D'autres enseignes relevant de la grande consommation ont également fait part de dégâts massifs. Pour la journée du 24 novembre, à la suite du pillage de son point de vente de la place de la République, les pertes pour le magasin *Go sport* s'élèvent à plus de 200 000 euros. Auditionné par les rapporteurs, le groupe *Monoprix* a signalé de nombreuses dégradations commises chaque samedi et notamment de pillages, essentiellement concentrés sur les rayons proposant de l'alcool, pour un total estimé à **un million d'euros** environ.

Les agences bancaires, massivement visées lors des heurts, constituent un autre exemple symptomatique. Sur les six principaux réseaux bancaires, la Fédération française bancaire (FFB) a fait état lors de son audition de 853 faits de dégradations, dont 40 graves, pour un **coût minimum et direct de 15 millions d'euros** ⁽³⁾.

D'autres secteurs d'activité ont été touchés, comme celui des transports. *Vinci autoroute* estime le total des dégradations commises sur les équipements et

(1) Audition du ministre de l'économie et des finances devant la commission des affaires économiques et la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019

(2) « Gilets jaunes : le manque à gagner serait de 2 milliards d'euros pour le commerce », Le Monde, 15 décembre 2018

(3) Fédération bancaire française, au cours de son audition

les infrastructures du réseau autoroutier à **plusieurs dizaines de millions d'euros**. Les incendies volontaires ont notamment conduit à la destruction de six bâtiments d'exploitation, trente-trois véhicules d'intervention et quinze échangeurs et plateformes de péage. À cela s'ajoutent des dizaines d'actes de vandalisme envers les installations techniques situées sur les échangeurs et les réseaux routiers ⁽¹⁾.

2. Un total de 217 millions d'euros indemnisés par les assureurs, loin de refléter l'ensemble des coûts pour les entreprises

a. Des préjudices indemnisés à hauteur de 217 millions d'euros...

Ces dégâts matériels ont été partiellement indemnisés par les assurances. Pour la période qui s'étend du 17 novembre 2018 au 29 mai 2019, ces dernières chiffrent le montant total des préjudices à 217 millions d'euros, pour 12 510 déclarations de sinistres reçues.

Les préjudices subis par les entreprises concentrent 88 % du total de la charge indemnisée, soit 190,2 millions d'euros. Les déclarations de sinistre faites par les entreprises constituent 43 % du total des déclarations, soit 5 370 établissements. **Plus d'une de ces entreprises sur deux – 55 % – entre dans la catégorie des artisans, commerçants, et prestataires de services**, ce qui représente 2 940 entreprises, pour une charge globale de 51 millions d'euros ⁽²⁾. Il faut noter que ces chiffres recouvrent très majoritairement les indemnisations au titre des préjudices subis sur les biens, mais également de façon plus marginale des indemnisations pour pertes d'exploitation.

Le reste du montant de la charge correspond aux préjudices concernant les véhicules et les habitations. Plus de **6 360 véhicules** ont fait l'objet de déclarations de sinistre et ont été indemnisés, soit 11 % du montant de la charge et 51 % des déclarations enregistrées. Les véhicules incendiés ou totalement détruits représenteraient 10 % des sinistres et 28 % de la charge, soit 640 véhicules pour un montant de 6,7 millions d'euros ⁽³⁾. Les préjudices concernant les habitations représentent quant à eux 1 % de charge estimée et 6 % du total des déclarations.

(1) *Communiqué de presse de Vinci autoroute, 16 décembre 2018*

(2) *Données fournies par la Fédération française de l'assurance qui invite à une forme de précaution du fait de la faible représentativité des répondants à cette ventilation : représentativité de 52 % du marché pour le nombre et 35 % pour la charge.*

(3) *Idem : représentativité de 38 % pour le marché pour le nombre et 27 % pour la charge*

ESTIMATION DE LA SINISTRALITÉ

(unités variables)

	Nombre de sinistres déclarés	Répartition du nombre	Estimation de la charge (en k€)	Répartition de la charge	Coût moyen (en €)
Ensemble	12 510	100%	216 930	100%	17 340
dont Véhicules (2 et 4 roues, incendiés, vandalisés, bris de glace, ...)	6 360	51%	23 990	11%	3 770
dont Habitation (y compris hôtels particuliers)	780	6%	2 710	1%	3 470
dont Entreprises (commerçants, restaurants, hôtels, ...) dommages matériel et perte d'exploitation	5 370	43%	190 230	88%	35 420

Note : résultats extrapolés à l'ensemble du marché sur la base d'une représentativité comprise entre 63 % (en entreprise) et 80 % (en automobile).

Source : Fédération française de l'assurance.

b. ... qui sont loin de refléter l'étendue des pertes enregistrées

Le chiffre précité de 217 millions d'euros ne donne toutefois qu'une vision très partielle du total des pertes économiques subies par les entreprises.

En effet, et c'est un point essentiel, les préjudices indemnisés par les assurances ne représentent qu'une part minime des pertes enregistrées par les entreprises. Si les dégâts matériels ont été violents et traumatisants, les pertes d'activité ont eu des répercussions autrement plus dramatiques sur les résultats des entreprises. Les préjudices indemnisés par les assurances ne prennent en compte ces pertes d'activité que de façon très marginale : si des contrats assurantiels pour perte d'exploitation existent, les entreprises sont loin de toutes y souscrire. En outre, le champ des pertes d'exploitation indemnisées ne reflète pas l'ensemble des pertes d'activité subies, puisque ce sont – sauf dans certains cas limités – uniquement les pertes d'exploitation directement liées aux dégâts matériels qui sont indemnisées (voir *infra*).

De façon plus subsidiaire, **certains dégâts matériels n'ont pas été indemnisés par les assurances** : c'est notamment le cas des dégâts franchisés et des matériels qui n'étaient pas assurés, comme par exemple certains mobiliers extérieurs. Enfin, de nombreux commerces ont pris des **mesures de prévention** pour limiter l'ampleur des destructions, avec par exemple l'installation de palissades en bois, ou l'emploi de vigiles supplémentaires. Le comité des Champs-Élysées estime que ces dépenses atteignent en moyenne entre 500 et

35 000 euros selon la taille du magasin. Le groupe Monoprix, auditionné par la mission, a pour sa part fait état de dépenses de prévention de l'ordre de 2 millions d'euros sur l'ensemble de son réseau.

B. UN MANQUE À GAGNER MASSIF POUR LES ENTREPRISES : LA PARTIE IMMERGÉE DE L'ICEBERG

Les violences liées au mouvement des « gilets jaunes » se sont traduites par des perturbations fortes de la vie économique, entraînant des coûts bien supérieurs à ceux directement liés aux dégâts matériels. Ces coûts ont été très marqués pour certains secteurs d'activité, au premier rang desquels le commerce de détail et le tourisme. Leurs répercussions varient considérablement en fonction des caractéristiques des entreprises concernées.

1. Des coûts économiques particulièrement marqués pour certains secteurs d'activité

a. Le commerce en première ligne

L'inaccessibilité des centres-villes a pénalisé les commerçants, si bien que se pose la question d'une transformation des habitudes de consommation.

i. Des zones commerciales et des centres-villes en grande partie inaccessibles

Les zones commerciales situées en périphérie, puis les centres-villes, ont peu à peu été désertés les samedis, causant des baisses d'activité massives pour ce jour qui représente en temps normal la part la plus importante de l'activité hebdomadaire pour les commerces.

L'occupation des ronds-points a conduit dans un premier temps au blocage de nombreux axes routiers, rendant inaccessibles les commerces situés à la périphérie des villes. Les centres commerciaux ont vu leur fréquentation diminuer de façon substantielle lors des journées les plus mobilisatrices. Les répercussions de ces baisses de fréquentation sur le chiffre d'affaires sont estimées à **2 milliards d'euros** ⁽¹⁾. Les zones d'activités commerciales ont été globalement touchées.

À titre d'exemple, dans l'agglomération havraise (Seine-Maritime), les zones commerciales « Océanes » de Gonfreville-l'Orcher et « La Lézarde » de Montivilliers, qui regroupent des enseignes majeures d'habillement, de mobilier et d'électroménager, ont enregistré des pertes de chiffre d'affaires pour les premiers samedis de blocages de l'ordre de 90 %.

(1) Réponse écrite de la direction générale des entreprises, relayant les informations communiquées par le Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

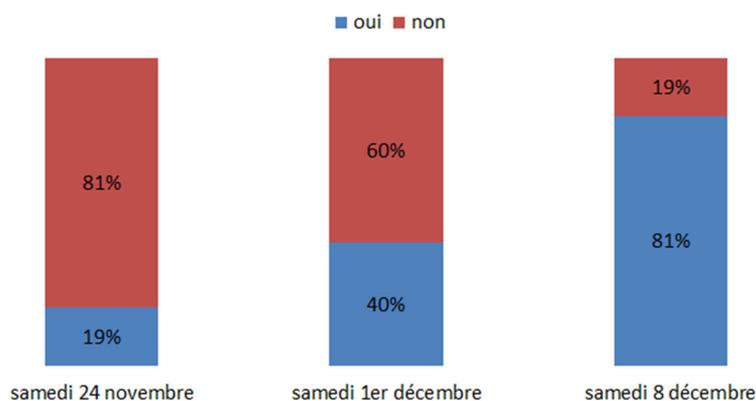
Des diminutions similaires ont été notées pour plusieurs hypermarchés situés dans le même périmètre. À Auch (Gers), le magasin Leclerc a enregistré pour la seule journée du 17 novembre 2018 une diminution de 85,9 % de son chiffre d'affaires, en comparaison avec les recettes enregistrées l'année précédente. Pour les cinq samedis compris entre le 17 novembre et le 15 décembre, la perte de chiffre d'affaires par rapport aux résultats obtenus l'année précédente est de 39 % ⁽¹⁾.

Les centres-villes sont devenus au fil des semaines les théâtres des heurts les plus violents, avec de lourdes conséquences pour la vie économique locale et le dynamisme des cœurs de villes. De nombreux magasins ont été contraints de fermer le samedi, au moins partiellement. Ces clôtures ont pu faire l'objet de consignes administratives, comme ce fut le cas par exemple lors de la journée du samedi 8 décembre pour l'ensemble des commerces situés dans le secteur des Champs-Élysées ⁽²⁾.

Néanmoins, ce sont la plupart du temps les magasins eux-mêmes qui ont pris la décision de fermer, pour protéger leurs biens et leurs salariés. Au fil du mouvement, l'anticipation des violences a renforcé les décisions de fermeture, comme en témoigne le graphique ci-dessous pour la ville de Paris : entre le samedi 24 novembre et le samedi 8 décembre, le taux de fermeture préventive est passé de 19 % à 81 %.

FERMETURE PRÉVENTIVE DES COMMERCES

(en pourcentage)



Source : CCI Paris-Île-de-France, enquête menée pour ce qui concerne les manifestations du samedi 8 décembre dans plusieurs zones de commerces parisiennes.

De façon plus globale et diffuse, l'atmosphère d'« état de siège » en centre-ville a achevé d'éloigner les consommateurs des magasins restés ouverts. Un climat anxiogène et dangereux s'est peu à peu installé, qui a eu pour effet de vider les centres-villes des flâneurs, des travailleurs, des touristes, des habitants, et des consommateurs. La promenade hebdomadaire en centre-ville, à

(1) Avec une diminution de 29 % le 24 novembre, de 21 % le 1^{er} décembre, de 28 % le 8 décembre, et de 30 % le 15 décembre

(2) Avenue des Champs-Élysées et voies adjacentes

l'origine de la stimulation des comportements d'achats de biens ou de services, est devenue impossible dans de nombreuses villes de France, et ce de façon répétée pendant plusieurs mois.

En outre, face à la multiplication des violences, les pouvoirs publics ont dû prendre un certain nombre de mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre, avec des effets collatéraux inévitables sur l'accessibilité et l'attractivité des commerces en centre-ville.

Les fédérations de commerçants entendues par la mission ont notamment fait part de ces difficultés à Paris ou à Bordeaux, où les transports en commun ont été en partie suspendus les samedis. Il en est de même des difficultés d'accès à certaines zones de commerces en centre-ville, ayant fait l'objet de périmètres de sécurité avec filtrage des passants à l'entrée.

Il n'est pas possible de donner un chiffre précis de la baisse de la fréquentation des centres-villes, ne serait-ce que parce que lorsque des compteurs piétons existent, ils ont souvent été détruits par les violences. L'observatoire de la fréquentation des magasins ⁽¹⁾ permet toutefois d'appréhender au moins localement l'ampleur de ce phénomène. Ainsi, par exemple, à **Toulouse**, le poids du samedi dans la fréquentation de la semaine est passé de 28,2 % en 2018, à 23,2 % seulement en 2019. À **Rouen**, la baisse est également marquée avec un taux de 31,4 % en 2018, contre 26,6 % en 2019. Il en est de même à **Bordeaux**, avec une baisse de 26,6 % en 2018 à 20,1 % en 2019.

Les troubles ont également, au côté de cette baisse de fréquentation, entraîné des difficultés d'autres ordres pour la vie économique : difficultés d'approvisionnement, difficultés pour les salariés pour se rendre sur leurs lieux de travail, impossibilité d'effectuer des déplacements et des livraisons (ou retards importants), déplacements de matériels pour les entreprises de bâtiment et des travaux publics, autant d'éléments perturbant la vie économique dans son ensemble. Ainsi, à titre d'exemple, à **Saint-Étienne**, en plus des dégradations directes et de la perte de chiffre d'affaires subie par 95 % des commerces interrogés, 29 % des entreprises notent des difficultés liées au retard dans les livraisons et 17 % se sont retrouvées dans l'impossibilité de livrer. Une étude menée par la CCI des Hauts-de-France montre que le constat y est similaire : 31 % des entreprises signalent des difficultés en matière d'approvisionnement, 30 % des retards d'approvisionnement et 24 % des annulations ou report de commandes.

ii. Aperçu des pertes de recettes subies par les commerçants et les artisans

Sans que l'on puisse disposer d'une vue exhaustive de l'ensemble des pertes subies par les commerçants, ces derniers font globalement état de **baisse de**

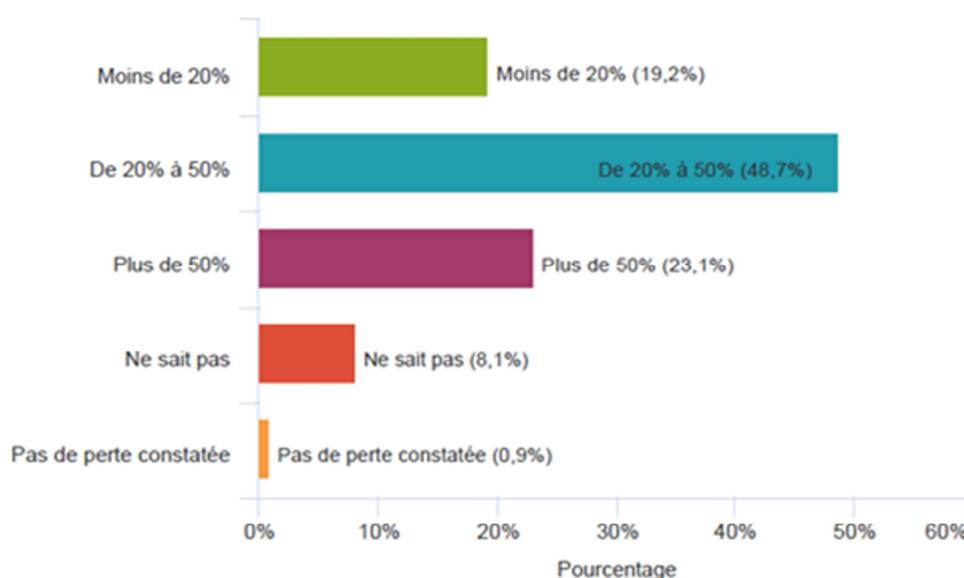
(1) Observatoire mis en place par la fédération du commerce spécialisé Procos, en partenariat avec Stackr, entreprise spécialiste en comptage des flux piétons

chiffre d'affaires pour les journées du samedi, qui s'élèvent en moyenne entre 20 et 30 % ⁽¹⁾.

Ces pertes font l'objet d'un constat globalement partagé par les commerçants. À titre d'exemple, à Bordeaux, seuls 0,9 % des commerçants déclarent n'avoir subi aucune perte de chiffre d'affaires. Les pertes varient cependant en intensité : 48,7 % des commerçants déclarent des pertes entre 20 et 50 % du chiffre d'affaires, 23,1 % des pertes supérieures à 50 % et 19,2 % des pertes inférieures à 20 %.

**PERTE MOYENNE DE CHIFFRE D'AFFAIRES LE SAMEDI
EN RAISON DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »**

(en pourcentage)



Source : CCI France, Bordeaux, depuis février, action-terrain auprès de 1 500 entreprises du commerce et de l'artisanat ; 443 réponses à ce stade – 84 % de commerçants, 16 % d'artisans.

À Paris, 90 % des commerçants ont constaté une baisse de leur chiffre d'affaires depuis le 24 novembre ⁽²⁾. Cette diminution est comprise entre 20 et 30 %, les commerces situés dans des zones fermées au public enregistrant les jours de manifestation des pertes bien plus importantes.

Les commerces de l'avenue des Champs-Élysées ont enregistré des pertes pendant au moins 29 samedis consécutifs. Ainsi, pour les six mois du mouvement, la perte globale de chiffre d'affaires des enseignes de l'avenue est estimée à 25 %. Cette relative désaffection se perçoit également par le trafic enregistré dans les stations de transports en commun desservant l'artère : si les stations de métro retrouvent progressivement leur niveau de fréquentation de 2018 – après une diminution de 48 % de la fréquentation par rapport à l'année passée entre septembre 2018 et juin 2019 – la station de RER, moins fréquentée par les touristes, peine à retrouver un niveau égal.

(1) CCI France, au cours de son audition

(2) Enquête menée par la CCI de Paris-Île-de-France

Ces pertes ont été d'autant plus durement ressenties qu'elles sont intervenues lors de périodes propices aux recettes commerciales, celle des fêtes de fin d'année, puis celle des soldes d'hiver. Certains secteurs réalisant une part décisive de leur chiffre d'affaires sur cette période ont été particulièrement touchés, comme c'est par exemple le cas des artisans chocolatiers, qui font état de pertes de l'ordre de 70 %.

Le petit commerce et l'artisanat ont été profondément touchés, avec des répercussions potentiellement fortes en raison des caractéristiques de ces entreprises (*cf. infra*), mais les pertes ont également été massives du côté de la grande distribution et des grands magasins. Plusieurs données chiffrées, généralement communiquées par les commerçants et artisans eux-mêmes, permettent de mieux saisir l'ampleur de ces coûts.

Les artisans ont enregistré, selon l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), des pertes de chiffre d'affaires allant de 20 % à 50 % selon les zones géographiques. Des études menées localement par les chambres de métiers et de l'artisanat régionales permettent d'en donner plusieurs illustrations. Ainsi, dans les Hauts-de-France, 615 entreprises artisanales ont été touchées et 50 % déclarent une perte de chiffre d'affaires supérieure à 20 %. En Ardèche, 85 entreprises artisanales ont fait état de difficultés, avec une perte de chiffre d'affaires globale estimée à 742 000 euros.

Dans la grande distribution, la baisse de ventes est de l'ordre de 2,7 % pour le non-alimentaire sur seize semaines consécutives à compter du début des manifestations, et de 6 % pour les magasins à prédominance alimentaire. En valeur, les pertes atteignent 140 millions d'euros pour *Auchan*, 45 millions d'euros pour *FNAC* et *Darty*, 50 millions d'euros pour *Casino*, 30 à 40 millions d'euros pour *Système U*⁽¹⁾.

Sur la seule journée du samedi 1^{er} décembre, le manque à gagner pour l'ensemble des adhérents de l'Alliance du commerce, fédération regroupant les enseignes de la grande distribution et de la grande consommation, représenterait plusieurs **dizaines de millions d'euros**. À titre d'illustration, **le groupe Monoprix a déclaré aux rapporteurs ne pas avoir connu un samedi positif depuis le début du mouvement**, « *ce jour devenant de facto le plus mauvais de la semaine, alors qu'il représente en temps normal le double d'un jour ordinaire* ». Le groupe évalue le montant total des pertes entre 20 et 30 millions d'euros comme il en a fait mention lors de son audition.

Pour les grands magasins, le groupe des *Galeries Lafayette*, qui dispose d'un réseau de 60 établissements en France, mentionne des pertes moyennes sur les journées du samedi – y compris donc dans des zones non concernées par les

(1) *Audition du ministre de l'économie et des finances devant la commission des affaires économiques et la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019*

heurts –, de l'ordre de 12 %⁽¹⁾. À Paris, en décembre, le magasin *Printemps* estimait avoir perdu entre 20 % à 30 % de ses recettes.

Le secteur de l'habillement

Le secteur de l'habillement et du cuir a été considérablement affecté par le mouvement, comme cela ressort des études de l'INSEE. Selon l'Alliance du commerce, les résultats du secteur de l'habillement pour l'année 2018 sont inférieurs de 9 à 15 % à ceux enregistrés pour l'année 2017.

Ces difficultés s'inscrivent dans un contexte où le secteur de l'habillement est à la peine depuis plusieurs années. **Alors que l'année 2017 avait marqué l'augmentation pour la première fois depuis dix ans de son chiffre d'affaires, cette tendance s'est à nouveau inversée en 2018, où le secteur a enregistré un chiffre d'affaires négatif de - 2,9 %**⁽²⁾.

Les violences liées au mouvement des « gilets jaunes » seraient la principale cause d'explication de cette inversion, selon l'analyse faite par l'Alliance du commerce : « *ce retournement de tendance s'explique en partie par des soldes moins performantes, une première période de grève au printemps (réforme SNCF), à la météo mais aussi et surtout par les manifestations des gilets jaunes qui ont fortement perturbé les mois de novembre et décembre, habituellement la période la plus forte dans le secteur du commerce. Cette tendance s'est poursuivie au mois de janvier, les heurts intervenant pendant la période des soldes* »⁽³⁾.

iii. Des pertes globalement sèches pour les commerçants

Les pertes enregistrées seraient en grande partie irréversibles pour les commerçants concernés. Selon CCI France, **deux tiers des commerçants considèrent les pertes irrécupérables**. Ce sentiment est résumé par l'APCMA, qui a déploré à l'occasion de son audition « *un manque à gagner qui ne se récupérera pas* ».

En résumé, les ventes qui n'ont pas été réalisées le samedi n'ont été compensées que de façon très partielle les autres jours de la semaine, entraînant un manque à gagner substantiel pour les commerçants concernés.

Ce faible report dans le temps des achats a fait l'objet de témoignages nombreux entendus par les rapporteurs. Les données de l'observatoire de la fréquentation des magasins tendent à confirmer ces observations : « *si le commerce de certaines villes (Montpellier, Rouen, Nantes, Caen) semble bénéficier de reports assez conséquents sur les lundis et vendredis, d'autres villes, telles que Toulouse, Bordeaux, Lyon, Paris ne constatent que des reports très*

(1) Alliance de commerce, lors de son audition

(2) *Idem*

(3) Réponse écrite de l'Alliance du commerce

partiels [...] ». En tout état de cause, « *les reports partiels sur les autres jours ne compensent pas les baisses de chiffre d'affaires du samedi* »⁽¹⁾.

Selon les différentes analyses qui ont été données lors des auditions, il semble que la cause principale de ce faible report soit liée au fait que nombre des achats du samedi sont des achats dits de « plaisir », souvent non programmés voire impulsifs, qui ne sont dès lors pas décalés sur d'autres jours de la semaine.

Plusieurs auditions tendent à laisser penser que les achats auraient donc été peu reportés et, lorsqu'ils l'ont été, ce ne seraient pas nécessairement les mêmes commerces qui en auraient bénéficié. Le faible report dans le temps des achats peut également s'expliquer par un report dans l'espace plus conséquent. Ainsi, au début du mouvement, l'inaccessibilité des magasins situés en périphérie a pu favoriser le commerce de centre-ville et de proximité.

Ce mouvement s'est inversé lorsque les centres-villes ont mué en zones de violences. En effet, de façon partielle encore, mais toutefois significative, les heurts en centres-villes ont entraîné localement une augmentation de la consommation dans des communes moins touchées par les violences, ou en périphérie. Les observations des ventes du réseau des Galeries Lafayette illustrent ce phénomène : « *il est possible de noter un report des magasins du centre-ville vers ceux de la périphérie, les magasins situés en périphéries ayant enregistré des taux de croissance plus important qu'à l'accoutumée* ».

Toutefois, les rapporteurs estiment surtout que si certaines statistiques peuvent sembler faibles, cela tient surtout au lissage final, car les oscillations sont très fortes : **les moyennes masquent des situations individuelles extrêmes**, comme l'ont montré les déplacements de la mission.

La question d'un possible report des achats vers le commerce en ligne a particulièrement retenu l'attention des rapporteurs. Selon la fédération de l'e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), aucun report significatif vers le commerce en ligne n'est à signaler. Dans un communiqué de presse, la fédération indique notamment que la progression du commerce en ligne a suivi en 2018 une dynamique équivalente à celle de 2017⁽²⁾. Plusieurs acteurs auditionnés par la mission ont dressé un constat similaire. C'est notamment le cas de l'Alliance du commerce, selon qui : « *le mouvement des gilets jaunes n'a pas entraîné de report de consommation vers le e-commerce, du moins s'agissant de la consommation d'habillement. Les éléments communiqués par la FEVAD sont confirmés par les données des adhérents de l'Alliance du commerce, qui ont tous aujourd'hui des acteurs omni canaux* »⁽³⁾.

(1) https://www.procos.org/images/procos/presse/2019/conference_21_06_19/dossier_conference__presse_21_06_19.pdf

(2) FEDAV, Communiqué de presse « Achats de Noël : pas d'effet gilets jaunes sur le choix d'internet », 10 janvier 2019

(3) Alliance du commerce, lors de son audition

Toutefois, tel n'est pas le ressenti d'un certain nombre de commerçants de proximité, qui estiment que les achats ont été en partie reportés vers le commerce en ligne, en particulier au cours de la période des fêtes de fin d'année. Sans qu'il ne soit possible de tirer des conclusions définitives, les rapporteurs invitent donc à la prudence sur cette analyse.

iv. Des changements plus structurels dans les habitudes des consommateurs ?

Comme l'a résumé l'Alliance du commerce à l'occasion de son audition : *« les clients ont modifié leurs habitudes de consommation en se détournant de leur centre-ville le samedi en raison de l'insécurité ou – plus difficile encore à combattre – du sentiment d'insécurité qu'ils peuvent ressentir »*⁽¹⁾.

Les violences ont produit des effets notables sur les comportements d'achats, et les commerçants sont nombreux à craindre que ces modifications se poursuivent à plus long terme, éloignant peu à peu les consommateurs des centres-villes. Plusieurs notent que **les samedis continuent à enregistrer des pertes d'activité, alors que les manifestations s'estompent**. Ainsi, selon la Confédération des commerçants de France, *« ces manifestations ont commencé à faire évoluer les pratiques du consommateur, c'est très grave, et ce sera très difficile à récupérer »*. Cette inquiétude est partagée par certaines grandes enseignes, qui disposent d'un réseau suffisamment varié et vaste pour observer de potentiels changements structurels. Ainsi, le réseau des *Galeries Lafayette* *« s'inquiète de changements plus profonds dans les habitudes de consommation : la baisse de 12 % est régulière, y compris dans des villes moins touchées, comme Lyon, Nantes et Marseille »*.

Si la fragilisation du commerce en centre-ville est une tendance structurelle bien antérieure au mouvement des « gilets jaunes », ce dernier a manifestement contribué à aggraver cette tendance. Il est de toute évidence nécessaire de surveiller les possibles nouvelles évolutions structurelles dans les habitudes de consommation, et de mener une **action volontariste pour encourager les consommateurs à réinvestir leur centre-ville**.

b. L'économie touristique fragilisée

Les violences commises en marge des manifestations, notamment sur l'avenue des Champs-Élysées et autour de l'Arc de triomphe, ont fait le tour du monde. Elles ont considérablement terni l'image de la France, avec un effet direct sur l'attractivité touristique du pays. Les hébergements touristiques ont enregistré à partir du mois de novembre des annulations et des diminutions de réservations, créant un manque à gagner substantiel pour ce domaine d'activité et pour l'ensemble des secteurs dont une partie significative des revenus est issue de la consommation touristique.

(1) *Idem*

i. Un effet négatif sur l'attractivité de la France

● **Un impact significatif sur la croissance de la fréquentation touristique**

Les premiers effets du mouvement des « gilets jaunes » sur l'attractivité touristique de la France se sont produits au mois de novembre 2018, avec des taux d'occupation moindres pour les hôtels lors des journées de manifestations des 17 et 24 novembre, et ce plus spécifiquement en province. **Au mois de décembre 2018, pour la première fois depuis des mois, la tendance de la fréquentation hôtelière en France métropolitaine s'est inversée, reculant de 1,1 % par rapport à décembre 2017.**

FRÉQUENTATION DES HÔTELS EN OCTOBRE, NOVEMBRE ET DÉCEMBRE 2018

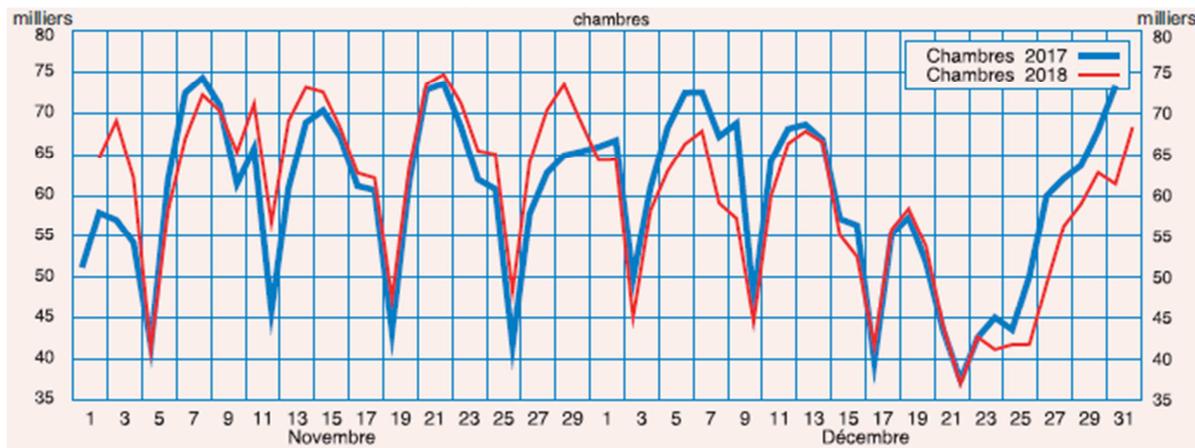
(unités variables)

	Fréquentation en octobre 2018			Evolution en % (en glissement annuel, mois M 2018 / M 2017)								
	Chambres occupées (millions)	Nuitées totales (millions)	Part des non-résidents dans les nuitées (%)	Nuitées totales			Nuitées résidents			Nuitées non résidents		
				oct.	nov.	déc.	oct.	nov.	déc.	oct.	nov.	déc.
France métropolitaine	11,9	18,2	37	2,7	2,8	-1,1	0,5	-0,4	-2,1	6,7	10,2	0,9
Province	7,8	11,6	25	0,8	1,7	0,0	-0,2	0,3	-1,1	3,9	8,0	3,8
Ile-de-France	4,1	6,6	58	6,2	4,5	-2,7	2,7	-2,3	-4,8	9,0	11,4	-0,8
dont Paris	2,2	3,5	68	6,6	7,5	-5,3	1,0	-1,4	-9,3	9,4	13,8	-2,9

Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 2019

**FRÉQUENTATION QUOTIDIENNE DES CHAMBRES D'HÔTEL
EN NOVEMBRE ET DÉCEMBRE 2017 ET 2018 À PARIS**

(en milliers)



Source : INSEE, Note de conjoncture, mars 2019.

Avec un repli de 2,5 % du taux de fréquentation par rapport à l'année précédente, la fréquentation touristique ⁽¹⁾ a poursuivi sa baisse au premier trimestre de l'année 2019. Cette baisse fait suite à deux ans de hausse trimestrielle continue. Auditionné par la mission, l'OFCE qualifie cette évolution de « *rupture de croissance* » pour le secteur.

Le tourisme des non-résidents, qui joue un rôle important pour assurer le rééquilibrage de notre balance commerciale, a particulièrement pâti des effets du mouvement social. **Au premier trimestre 2019, le recul est en effet plus marqué pour la clientèle étrangère, en diminution de 4,8 %, la clientèle domestique baissant de 1,5 % ⁽²⁾.**

● **Des effets différenciés selon les territoires**

Pour la seule Île-de-France, les rythmes sont plus accusés, avec une baisse de 4,6 % toute clientèle confondue (- 5,6 % pour les étrangers et - 3,5 % pour les Français).

Le tourisme parisien est l'un des secteurs les plus touchés par les conséquences économiques du mouvement des « gilets jaunes » : selon les professionnels du secteur, l'image de la ville s'est dégradée dans l'esprit des visiteurs, qui préfèrent se reporter sur d'autres capitales européennes. La comparaison européenne des taux d'occupation hôteliers au premier trimestre 2019 est à cet égard éloquent : entre mars 2018 et mars 2019, **Bruxelles et Madrid ont respectivement enregistré une hausse de 2,5 points et de 7,8 points de leurs taux d'occupation hôteliers.** Durant la même période, **le taux d'occupation parisien diminuait de 3,5 points, passant de 78,7 % à 75,2 %.**

(1) NB : il s'agit ici du taux de fréquentation de l'ensemble des hébergements touristiques et non uniquement des hôtels

(2) INSEE, Informations rapides, n° 2019-120, 9 mai 2019

Le Comité des Champs-Élysées, association qui représente les commerçants de l'artère, illustre cette perte d'attrait pour Paris par la baisse des performances sur le commerce détaxé : alors qu'en 2018 la France avait, par rapport à ses voisins, de bonnes performances en détaxe, elle a pris depuis le début du mouvement un retard important.

D'autres territoires accusent également des pertes de fréquentation significatives. C'est le cas de La Réunion, particulièrement affectée par les troubles, et pour qui le tourisme représente une part conséquente du PIB. Selon le syndicat des professionnels du *tour operating*, le nombre de voyages à forfait vendus à destination de l'île a baissé de 25 % en novembre et décembre 2018 par rapport à l'année précédente.

Il faut également noter que le report, l'annulation ou la perturbation d'événements ont pu fragiliser ponctuellement l'attractivité touristique de certains territoires. La foire aux harengs de Dieppe, initialement prévue les 17 et 18 novembre, a été moins fréquentée qu'à l'accoutumée en raison des difficultés de circulation. De nombreuses réservations ont été annulées. Outre l'image délétère des violences véhiculées par les médias, plusieurs annulations d'événements prononcées par les pouvoirs publics pour des raisons sécuritaires, comme par exemple celle du marathon de Bordeaux initialement prévu le 27 avril 2019, ont eu des conséquences dommageables en matière de tourisme.

- ii. Des pertes sèches pour les professionnels du tourisme (hôtels-café-restaurants, prestataires événementiels)

La diminution de la fréquentation touristique a d'abord un impact direct sur les recettes réalisées par les secteurs de l'hôtellerie et de l'hébergement touristique. Elle a également des conséquences directes sur des secteurs connexes, comme celui de la restauration et de l'événementiel.

Les **hôtels-café-restaurants** (HCR) ont enregistré, selon l'Union des entreprises de proximité (U2P), des pertes avoisinant les 850 millions d'euros. Toujours d'après l'U2P, au quatrième trimestre de l'année 2018, le chiffre d'affaires des HCR a reculé de 3 % par rapport à l'année précédente. CCI France fait état d'une diminution de la fréquentation des restaurants de l'ordre de 20 % pour les journées du samedi.

L'impact du mouvement des « gilets jaunes » sur le secteur événementiel, qui entretient des liens étroits avec le tourisme d'affaires, est considérable. 57 % des entreprises interrogées par les fédérations indiquent avoir été impactées par le mouvement des « gilets jaunes ». La baisse de fréquentation en fin d'année 2018 aurait été de l'ordre de 20 %, imputée à 80 % à Paris et à 20 % en province. Si elle concernait, sur les premiers congrès et salons, essentiellement les visiteurs, elle s'étend progressivement également aux exposants et organisateurs. Les clientèles asiatique et américaine sont celles qui ont le plus annulé ou reporté leur participation. **Les retombées économiques perdues sont estimées à**

20 millions d’euros simplement pour les salons de Paris (soit 0,5 % des retombées économiques annuelles). À titre d’exemple, le salon du Carrousel des métiers d’art et de création du Louvre, qui devait se tenir du 6 au 9 décembre, accueillant 300 exposants, a été fermé dès le samedi 8 décembre. Les CMA ont dû rembourser aux exposants les coûts des stands pour la journée du samedi.

iii. L’attractivité de la France durablement touchée ?

Les signaux pour l’économie touristique semblent plus positifs pour le deuxième trimestre de l’année 2019. Auditionné par la mission, Atout France, opérateur sous tutelle de l’État, a fait montre d’un certain optimisme : la France continue massivement à être programmée par les tour-opérateurs, et reste perçue comme destination sûre.

D’après la balance des paiements de la Banque de France de juin 2019, les recettes touristiques ont, mois après mois, baissé au tournant de 2018 et 2019, mais seraient en train de se reprendre comme l’illustre le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES RECETTES TOURISTIQUES

(en milliards d’euros)

Août-18	Sept-18	Oct-18	Nov-18	Déc-18	Janv-19	Févr-19	Mars-19	Avr-19
7,3	5,7	3,9	2,9	3,2	3,7	2,8	3,5	5,2

Source : Banque de France, repris par Atout France

Plusieurs signaux d’alerte invitent toutefois à rester vigilant. Les professionnels du secteur sont nombreux à craindre des effets à long terme. Les chiffres des réservations internationales dans les aéroports français semblent accuser un retard selon la direction générale des entreprises (DGE). Un risque particulier existe pour le tourisme d’affaires car **le lieu d’organisation d’un congrès se décide environ trois ans à l’avance : les mouvements d’aujourd’hui pourraient affecter significativement les recettes de demain**, les clients et prospects approchés hésitant désormais à s’engager sur la destination « France ».

c. D’autres secteurs concernés

Au côté du commerce et du tourisme, d’autres secteurs d’activité ont également subi des pertes économiques importantes en lien avec le mouvement des « gilets jaunes ».

Le monde du spectacle et de la culture a aussi été touché du fait des annulations de représentations et de la baisse de fréquentation des salles. Les théâtres, salles de spectacles et cabarets ont enregistré des pertes sèches nombreuses et des baisses des réservations. Les adhérents du Syndicat national du théâtre privé faisaient état au mois de décembre de baisse de réservation allant

jusqu'à 60 % sur les réservations des samedis ⁽¹⁾. À titre d'exemple, le théâtre Marigny a dû annuler des représentations pour une perte de recettes totales estimée entre 450 000 à 500 000 euros. Pour le groupe *Fimalac entertainment*, qui possède plusieurs salles de spectacles parisiennes, les pertes sont estimées entre 800 000 et un million d'euros. Enfin, pour le secteur des cabarets et des *music halls*, les pertes sont estimées entre 6 et 10 millions d'euros pour les mois de décembre et janvier, étant entendu que cette période de fêtes représente habituellement de 23 % à 40 % du chiffre annuel ⁽²⁾.

Les violences et risques sécuritaires ont également entraîné le report d'événements sportifs. **Le groupe Canal + estime le coût des reports des matchs de ligue 1 à 46 millions d'euros.** En effet, selon le groupe, les reports de matchs ont été organisés à des dates particulièrement défavorables en termes d'audience. D'après la chaîne, la baisse d'audience moyenne est de 37 % pour la ligue 1, ce taux atteignant 51 % pour la demi-finale de Coupe de la ligue organisée le 30 janvier.

En outre, le **secteur des transports** a enregistré des pertes importantes, notamment au début des perturbations. L'activité des routiers et de l'ensemble de la chaîne logistique a été considérablement désorganisée du fait des premiers blocages. Au mois de décembre, l'Union TLF estimait entre 600 et 800 millions d'euros les pertes cumulées de chiffre d'affaires des entreprises de transport et de logistique ⁽³⁾. De façon plus locale, certaines entreprises du fret ont également subi des pertes importantes du fait des épisodes de blocage et de filtrage. À Dieppe notamment, la liaison maritime Dieppe-Nieuwhaven a été ciblée et touchée économiquement par le mouvement comme cela a été expliqué aux rapporteurs lors du déplacement à Rouen. L'armateur a enregistré une perte de 929 pièces de fret durant cette période pour un coût total estimé à 247 114 euros, soit une baisse d'activité de 67 % en novembre et décembre 2018.

Enfin, les **entreprises du bâtiment et des travaux publics (BTP)** ont pour certaines rencontré des difficultés à accéder aux chantiers, ou pour s'approvisionner en matériaux. Lorsque les chantiers sont situés en centre-ville, les entreprises ont dû déployer des dépenses supplémentaires pour placer en lieu sûr chaque vendredi soir les matériaux pouvant être utilisés comme des projectiles.

2. Des coûts économiques aux répercussions différenciées en fonction des caractéristiques des entreprises

Si toutes les entreprises ne font pas face aux mêmes charges, il s'agira de veiller aux éventuels coûts en réplique qui n'apparaîtraient que tardivement.

(1) « *Le spectacle vivant très pénalisé par les gilets jaunes* », Les Échos, 21 décembre 2018

(2) *Idem*

(3) « *Gilets jaunes, les effets du conflit secteur par secteur* », Le Monde, 6 décembre 2018

a. Des répercussions qui varient en fonction de la taille, de l'ancienneté et de la solidité financière de l'entreprise

Les pertes de chiffre d'affaires subies ont touché les entreprises avec un degré d'intensité varié, tenant à leurs caractéristiques propres.

• En premier lieu, les pertes de chiffre d'affaires sont susceptibles de fragiliser avec une intensité particulière les petites entreprises.

Les très petites (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) sont par nature et toutes choses égales par ailleurs plus fragiles et plus sensibles aux crises conjoncturelles que les entreprises de plus grande taille.

Une étude menée par CCI France le confirme pour le cas particulier des pertes de chiffre d'affaires enregistrées à la suite de la crise des « gilets jaunes » : les commerces relevant de la catégorie des TPE ont été 56 % à faire état d'un impact très négatif sur leur activité⁽¹⁾. La Confédération des commerçants de France a dans le même sens souligné lors de son audition que, parmi ses adhérents, les entreprises de moins de onze salariés ont été les plus touchées.

En effet, des pertes de chiffre d'affaires ponctuelles sont généralement absorbées plus facilement par les entreprises de grande taille, qui disposent de réserves de trésorerie et peuvent par exemple compenser les pertes d'un magasin avec les gains enregistrés par un autre.

À l'inverse, pour les TPE et PME, les pertes de chiffre d'affaires sont susceptibles d'avoir des conséquences structurelles pour l'entreprise. L'artisanat constitue un exemple emblématique, dans la mesure où les entreprises en question sont dans leur grande majorité des entreprises unipersonnelles ou des TPE. Ainsi, selon une étude relayée par la CMA, sur 615 entreprises artisanales touchées dans les Hauts-de-France, 48 % se déclarent en péril⁽²⁾.

Ces baisses d'activité exercent d'abord une pression directe et importante sur les capacités de trésorerie, qui sont déjà relativement contraintes en temps normal pour les petites structures entrepreneuriales. Selon une étude conduite par la CCI Paris-Île-de-France à la suite de la journée de manifestation du 8 décembre, les difficultés de trésorerie concernent 47 % des commerçants interrogés. Cet assèchement de la trésorerie est à l'origine d'une série de problèmes pour l'entrepreneur, qui peut se retrouver dans l'incapacité de régler diverses charges fixes : traites bancaires, échéances fiscales et sociales, règlement du loyer, paiement des fournisseurs, paiement des salariés et rémunération en tant que chef d'entreprise.

Cette pression sur la trésorerie et les éventuels retards de paiement qui peuvent en découler entraînent en cascade d'autres risques, comme des

(1) Réponse écrite de CCI France

(2) Réponse écrite de l'ACPM

autorisations de découvert plus restreintes et des risques de dégradation de la note du dossier bancaire, amenuisant les capacités de financement à plus long terme pour l'entreprise concernée.

Pour limiter la baisse de chiffre d'affaires et faire face à la fonte de trésorerie, certaines entreprises ont consenti des efforts commerciaux (promotions notamment) qui aggravent l'**état des marges** – déjà réduites par la baisse de chiffre d'affaires – et fragilisent l'entreprise à moyen terme. Les chefs d'entreprise ont également eu tendance à baisser leur propre rémunération, ainsi qu'à puiser directement dans leurs réserves personnelles, avec un effet direct sur leur patrimoine.

À cet égard, il faut donc noter que la baisse de chiffre d'affaires ne saurait résumer à elle seule la perte de valeur enregistrée ⁽¹⁾.

De façon plus subsidiaire, les TPE et PME sont également davantage touchées par les baisses de chiffre d'affaires que les grandes entreprises, car les petites entreprises sont en proportion beaucoup moins nombreuses à disposer de contrats assurantiels pour perte d'exploitation. Ainsi dans le secteur du commerce, les grandes enseignes disposent contractuellement de conditions d'indemnisation plus avantageuses que les commerçants indépendants, comme cela a été confirmé par CCI France lors de son audition.

• En deuxième lieu, les répercussions économiques varient selon le stade de développement de l'entreprise.

Pour les entreprises les plus jeunes, la perte d'activité en lien avec la crise des « gilets jaunes » a pu freiner, voire stopper un premier élan dynamique. L'Union des entreprises de proximité estime que plusieurs entreprises créées entre 2016 et 2018 ont déposé le bilan en lien avec le mouvement.

Sans parvenir à une estimation chiffrée, l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) avance également que les « gilets jaunes » ont certainement entraîné la fermeture définitive de certains restaurants, les plus concernés étant les plus récemment installés et dont la situation bancaire n'était pas stabilisée.

• En troisième lieu, le coût économique dépend également du niveau de solidité financière des entreprises concernées.

Pour les entreprises rencontrant des difficultés préalablement aux troubles, les baisses de chiffre d'affaires causées par les perturbations peuvent asséner le dernier coup de grâce. Or, les violences ont touché avec une ampleur particulière les entreprises du commerce de proximité et de la restauration, deux secteurs qui connaissent des difficultés structurelles depuis des années. Cet effet « double

(1) Réponse écrite de CCI France

peine » a été souligné par CCI France : « *ce sont les commerçants déjà les plus fragiles qui ont été les plus touchés* ».

b. Des effets à retardement qu'il faut surveiller

Les baisses d'activité ne se sont pour le moment pas traduites de façon significative sur le taux de défaillance des entreprises. À l'échelle locale toutefois, plusieurs cas de cessation d'activité, de cessation de paiement ou de situation d'alerte auprès des tribunaux de commerce ont été recensés, comme c'est par exemple le cas en Occitanie.

Le président de la CPME régionale dressait au mois de février le constat suivant : « *quarante-sept entreprises à Toulouse, et vingt et une à Montpellier, dont 70 % sont des commerces de bouche (restaurants, boucheries, vente de macarons...), se sont déclarées en cessation de paiement ou en situation d'alerte auprès du tribunal de commerce* »⁽¹⁾.

Des effets à retardement ne sont pas à exclure et nécessitent une vigilance particulière des pouvoirs publics.

À l'occasion des travaux de la mission d'information, de nombreux acteurs ont en effet souligné le risque que certaines entreprises ne prennent la mesure de leurs difficultés qu'au moment de la reddition de leurs comptes, de la visite de leur expert-comptable ou lorsqu'elles devront faire face à leurs obligations sociales et fiscales. Dans une interview à *France info* en avril 2019, M. Pierre Pelouzet, Médiateur des entreprises, soulignait d'ailleurs le risque d'un « effet retard », en particulier lorsque les entreprises devront payer leurs fournisseurs⁽²⁾.

La baisse de chiffre d'affaires peut par exemple être différée, notamment pour les entreprises fonctionnant sur devis, qui ont pu engranger des rentrées d'argent fin 2018 résultant d'affaires conclues avant la crise. Auditionnée par la mission, la DGE envisage également des effets « retard » potentiels, qui pourraient se traduire par une augmentation des cessations et des défauts de paiement.

En fin d'année, les remises de bilan et de compte de résultat des entreprises, ainsi que l'arrivée des nouvelles échéances fiscales et sociales devront donc être observées avec une attention particulière. Les rapporteurs y prendront garde dans le cadre du suivi des travaux de cette mission.

(1) « *Gilets jaunes, après trois mois de crise l'économie accuse le coup* », L'Express, 13 février 2019

(2) https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/l-interview-eco/cest-maintenant-que-lon-va-commencer-a-voir-les-premiers-effets-sur-les-entreprises-du-mouvement-des-gilets-jaunes_3250023.html

III. LES COÛTS HUMAINS

Les difficultés entraînées par le mouvement des « gilets jaunes » sont susceptibles de causer un traumatisme psychologique chez certains professionnels et de compliquer l’insertion sur le marché de l’emploi pour beaucoup de salariés.

A. LES DÉGÂTS PSYCHOLOGIQUES : UN ASPECT À NE PAS SOUS-ESTIMER

La mission d’information a souhaité ne pas négliger l’**impact psychologique et moral** que les dégradations ont pu engendrer chez certains dirigeants d’entreprise et salariés, qui ont parfois assisté au vol de leur boutique ou à la destruction de leur vitrine « en direct ». Les petits commerçants et artisans, dont le local constitue le premier outil de travail et qui ont souvent beaucoup investi dans ce lieu, sont évidemment très affectés par sa dégradation. Les dégâts psychologiques ont systématiquement été évoqués par les représentants rencontrés, au même titre que les dégâts matériels.

En outre, si certains commerçants ont fermé de manière préventive les samedis de manifestations, il n’est pas rare que certains commerçants et leurs clients se soient trouvés contraints de rester dans leur magasin lors des moments les plus violents.

Le stress provoqué par de telles situations, ainsi que le risque de blessures, a parfois eu des conséquences en chaîne sur l’activité, certains salariés ayant dû **prendre des arrêts de travail ou ayant préféré exercer leur droit de retrait.**

Cette dimension a été partiellement prise en compte par les pouvoirs publics, la ville de Paris ayant par exemple mis en place une cellule de soutien psychologique.

B. DES CONSÉQUENCES SUR L’EMPLOI DU MOUVEMENT SOULIGNÉES PAR L’ENSEMBLE DES ACTEURS ÉCONOMIQUES, BIEN QUE LEUR CHIFFRAGE SOIT DIFFICILE

La baisse d’activité enregistrée par de nombreuses entreprises semble avoir eu des répercussions sur l’emploi, et ce à plusieurs égards.

1. Une adaptation nécessaire du temps et de l’organisation du travail pour répondre à la baisse de l’activité, notamment les samedis

Tout d’abord, l’activité partielle a été mobilisée comme outil de régulation de l’activité par de nombreux employeurs. La mise en œuvre de ce dispositif a été facilitée par un message du Gouvernement incitant les DIRECCTE à examiner avec souplesse les demandes (voir *infra*).

Un **aménagement du temps de travail des salariés** a également parfois été mis en place, par exemple en imposant que les jours de congés soient pris certains samedis si une baisse de fréquentation est anticipée, selon la CMA de Loire-Atlantique.

De grandes difficultés à La Réunion

Les rapporteurs ont reçu les informations suivantes de Pôle emploi, qu'ils reproduisent *in extenso* s'agissant du marché de l'emploi (voir *infra* pour les blocages économiques).

« La Réunion a été confrontée à une crise majeure qui a paralysé l'île du 17 novembre au 3 décembre [2018]. La gravité de la situation en termes de violences urbaines a conduit Pôle emploi à fermer ses agences au public durant deux semaines, et à ses agents au plus fort de la crise, durant trois jours. Un plan de continuité des activités a été mis en place afin d'assurer le traitement de l'indemnisation et l'accueil téléphonique.

« Cette situation de crise a fragilisé l'économie du territoire et entraîné une **baisse de l'emploi salarié au quatrième trimestre (- 0,5 %, soit 1 300 salariés** de moins qu'au troisième trimestre). L'intérim a été particulièrement touché, avec une baisse de 14 % entre le troisième et le quatrième trimestre qui représente le premier recul de l'emploi intérimaire depuis le troisième trimestre 2016.

« Le blocage de l'île a entraîné une baisse temporaire du nombre d'inscriptions à Pôle emploi en novembre (- 32 %), qui se sont reportées en décembre (+ 29 %). Au premier trimestre 2019, la variation annuelle du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC est de + 2 % à La Réunion, alors qu'elle est de - 0,4 % en France entière ; en variation trimestrielle (quatrième trimestre 2018 / premier trimestre 2019), le nombre d'inscrits progresse de 0,5 % à La Réunion, alors qu'il ne varie pas à l'échelle nationale. »

2. Des effets négatifs, bien que difficilement chiffrables, sur l'emploi potentiel

Les effets sur l'emploi ne se limitent pas à une diminution de l'activité ou du nombre d'heures travaillées. Si un faible nombre d'entreprises a annoncé avoir licencié en réaction aux difficultés économiques consécutives au mouvement (seulement 2 % des commerçants parisiens interrogés par la CCI Paris-Île-de-France déclarent envisager des licenciements économiques), **les effets sur l'emploi potentiel (soit l'emploi qui aurait dû en temps normal être créé ou maintenu)** sont soulignés par de nombreux acteurs économiques. En effet, selon une enquête diligentée par CCI France, **seuls 5 % des sondés du Lot-et-Garonne, par exemple, déclarent que cette crise n'aura pas impacté les salariés.**

L'un des premiers indicateurs témoignant d'effets négatifs sur l'emploi potentiel est la **baisse significative de renouvellement des contrats à durée déterminée (CDD) dans le secteur du commerce**, signalée par deux tiers des commerces interrogés par CCI France. D'autre part, une **révision à la baisse des plannings d'embauche par rapport à la même période de l'année passée** a été

observée dans de nombreux commerces. Cet élément est cité par 57 % des répondants dans le secteur des services. En effet, le début du mouvement des « gilets jaunes » a coïncidé avec les fêtes de fin d'année et s'est poursuivi durant la période des soldes d'hiver. Durant ces périodes, les entreprises font d'ordinaire appel à de nombreux recrutements complémentaires. Dans ces circonstances, des centaines de CDD n'ont pas été créés ou renouvelés et des créations de postes ont été gelées. Cette analyse est confirmée du point de vue macroéconomique par l'INSEE, qui note que « *le ralentissement de l'activité lié au mouvement des gilets jaunes pourrait également affecter la dynamique des créations d'emploi. Par exemple, certaines embauches de contrats courts ou d'intérim prévus dans les magasins à l'occasion des fêtes de fin d'année pourraient finalement ne pas se concrétiser à cause des blocages* »⁽¹⁾.

En raison du contexte économique favorable qui prévalait au moment du déclenchement du mouvement et de nombreux facteurs exogènes (génération de *baby-boomers* qui partent à la retraite, croissance mondiale, etc.), ces événements ne se sont pas traduits directement par une hausse du chômage à l'échelle nationale. **Ils ont néanmoins généré des destructions d'emplois potentiels, dont l'ampleur est difficilement chiffrable en l'absence de scénario contrefactuel.**

IV. UN TISSU ÉCONOMIQUE FRAGILISÉ DANS L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES

Si l'ensemble du pays a été touché, les rapporteurs ont souhaité s'attarder sur quelques situations locales particulièrement éclairantes.

A. LES COÛTS ÉCONOMIQUES DU MOUVEMENT ONT CONCERNÉ LES TERRITOIRES FRANÇAIS DANS LEUR DIVERSITÉ

L'ampleur des mobilisations ayant été nationale, les violences ont perturbé l'ensemble des tissus économiques locaux, partout sur le territoire. Dans les premiers temps de la crise, ce sont les zones rurales qui ont été les plus concernées. Ainsi, CCI France note que les mouvements de blocage des ronds-points ont durement touché certaines campagnes, notamment dans les Cévennes, en Lozère, dans l'Ain, et dans le Tarn⁽²⁾.

Les seconds temps du mouvement ont bouleversé la vie économique de nombreuses villes. Si Paris représente à elle seule 41 % de la charge des montants indemnisés par les assurances (23 % en nombre), les effets ont été très loin de se limiter à la capitale. L'ensemble des métropoles a été affecté, et plus particulièrement Rouen, Nantes, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Saint-Étienne, Dijon et Clermont-Ferrand. De nombreuses villes moyennes ont été frappées, comme Saint-Brieuc, Caen, Limoges, Le Mans, Arles et Nevers.

(1) INSEE, Note de conjoncture, décembre 2018

(2) CCI France, au cours de son audition

B. CERTAINS TERRITOIRES ONT ÉTÉ TOUCHÉS AVEC UNE ACUITÉ PARTICULIÈRE : ÉTUDE DE CAS

Dans l'ensemble des territoires, certains périmètres ont fait l'objet de violences marquées, que ce soit aux environs de ronds-points régulièrement bloqués, dans des rues fréquemment marquées par des manifestations émaillées de heurts ou encore au sein de zones inaccessibles pour des raisons d'ordre public.

Certaines régions ont vraisemblablement été touchées de façon plus forte que d'autres. En France métropolitaine, l'Occitanie regroupe à elle seule 28,6 % des demandes d'activité partielle. Les estimations de la direction régionale de l'INSEE témoignent de ces difficultés, en faisant mention d'un effet négatif significatif sur le tourisme et sur l'emploi intérimaire dans le secteur des transports ⁽¹⁾.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les Hauts-de-France, la Normandie et le Grand-Est concentrent également un nombre important de demandes d'activité partielle, qui traduisent des difficultés spécifiques en lien avec le mouvement des « gilets jaunes » pour ces territoires.

RÉPARTITION DES DEMANDES D'ACTIVITÉ PARTIELLE EN MÉTROPOLE

(en pourcentage des heures et des montants autorisés)

Occitanie	28,6%
Haut de France	12,8%
Normandie	11,5%
Grand-Est	10,7%
Nouvelle-Aquitaine	9,0%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8,1%
Auvergne-Rhône-Alpes	6,7%
Ile-de-France	6,4%
Bourgogne Franche-Comté	3,2%
Bretagne	1,9%
Centre Val-de-Loire	0,5%
Pays-de-Loire	0,4%
Corse	0,2%

Source : ministère du travail, transmis par CCI France

À La Réunion, les blocages routiers liés au mouvement ont paralysé la vie économique de l'île (on en comptait 37 le 19 novembre, 56 le 22 novembre, 60 le 30 novembre, et 9 le 1^{er} décembre) et son port marchand pendant deux semaines, tandis que l'emploi salarié a reculé sur l'année pour la première fois depuis 2012, en partie du fait de ces mêmes blocages ⁽²⁾. Début décembre 2018, la CCI de La Réunion indiquait que 3 492 entreprises réunionnaises, employant 20 900 salariés,

(1) INSEE, Conjoncture : Occitanie – bilan économique 2018, 6 juin 2019

(2) INSEE, Conjoncture : La Réunion – bilan économique 2018. La croissance décroche, perte de 3 400 emplois entre le quatrième trimestre 2017 et le quatrième trimestre 2018, 6 juin 2019

avaient déclaré plus de 141 millions d'euros de pertes de chiffre d'affaires et plus de 3 millions d'euros de dégâts matériels, entre le 26 novembre et le 6 décembre 2018. Les organisations professionnelles estimaient les pertes totales de chiffre d'affaires à environ 700 millions d'euros pour les 36 000 entreprises de l'île.

Pour certaines villes aussi, l'ampleur et les répercussions des violences a été particulièrement grave. **Dans le cadre des travaux de la mission, les rapporteurs ont fait le choix de se déplacer sur le terrain à Rouen, Toulouse et Bordeaux, trois villes devenues emblématiques en la matière.**

1. Rouen

Rouen fait partie des métropoles où l'intensité des troubles a été la plus forte. Les violences, les dégradations et difficultés se sont d'abord concentrées aux abords des zones périphériques de l'agglomération rouennaise, avant de gagner le centre-ville.

Chaque samedi de fin décembre 2018 à fin mars 2019, les rues piétonnes de Rouen ont été émaillées de violences. Les grandes artères du centre-ville ont été profondément touchées, et **les pertes subies par les commerçants se chiffrent en millions d'euros**. Il faut souligner que cette crise est intervenue au cœur d'une période d'importants travaux d'embellissement menés en centre-ville, fragilisant temporairement un certain nombre de commerces rendus plus difficilement accessibles. La crise des « gilets jaunes » a donc été d'autant plus difficilement vécue par les commerçants.

Les membres de la mission présents à Rouen ont pu mesurer les conséquences très concrètes des violences en échangeant directement avec les commerçants. **Les violences ont pu précipiter des décisions de fermeture** de magasin, comme c'est le cas pour une commerçante spécialisée dans la vente de vêtements, qui a subi des pertes de chiffre d'affaires régulières et répétées pendant des semaines, et ce notamment pendant la période des soldes. Tirant le constat suivant : « *la caisse de la boutique doit nous nourrir, ce n'est pas à nous de nourrir la caisse de la boutique* », cette dernière n'a pas renouvelé son bail, et a fait le choix d'une réorientation professionnelle.

Un commerçant ayant récemment ouvert son commerce de bouche a fait état du sévère ralentissement de ses ventes, alors qu'il se situait avant la crise dans une phase de progression importante, où la captation de nouvelles clientèles est cruciale. Pour les initiatives entrepreneuriales les plus jeunes, les violences ont ralenti significativement des dynamiques commerciales en plein essor.

Enfin, les rapporteurs ont également pu mesurer l'impact moral et psychologique des violences. La boulangerie *Paul* du centre-ville a fait l'objet d'attaques brutales, obligeant les salariés et certains clients à rester cloîtrés à l'intérieur du magasin.

Rien que pour les dégradations matérielles, des dépenses de franchises de l'ordre de 1 000 à 1 500 euros par commerçant ont dû être engagées. Les dépenses de prévention ont également représenté des montants conséquents, estimés pour chaque samedi à 700 euros pour le magasin *Yves Rocher* du centre-ville, et 15 000 euros pour le *Printemps*.

Sur les 3 000 commerces du centre-ville, environ la moitié a été directement concernée par les violences. Les chiffres d'affaires des commerçants ont plongé de 30 à 70 % pour le commerce indépendant, et de 5 à 30 % pour les grands magasins et franchises (6 % pour le *Printemps*, 15 % pour les *Galeries* et 4,5 % pour la *FNAC*). Le flux piéton a baissé de 25 à 45 % selon les rues par rapport au taux de fréquentation enregistrés les années précédentes. Les restaurants ont fait état de pertes de 30 et 50 % pour le samedi midi, et de 10 à 20 % pour le samedi soir.

L'attractivité touristique du territoire a significativement souffert de ces perturbations. Entre novembre 2018 et avril 2019, la fréquentation touristique a baissé de 12 %, et ce sont 23 % des événements touristiques programmés qui ont dû être annulés (annulation de 80 événements sur 344).

Si le tribunal de commerce précise que peu de dépôts de bilan ont pour le moment été constatés, des effets négatifs sont attendus pour la fin de l'année 2019.

2. Toulouse

a. Toulouse, une ville très affectée par le mouvement

Le mouvement des « gilets jaunes » a créé à Toulouse un contexte tendu et anxiogène, peut-être plus aigu qu'ailleurs.

Toulouse constitue l'une des villes françaises où la mobilisation a été la plus forte. Lors de certains samedis, la ville a même constitué l'épicentre de la mobilisation mais également des violences.

En 34 journées de mobilisation (33 samedis et le mercredi 1^{er} mai), entre le 17 novembre 2018 et le 3 juillet 2019, 151 516 manifestants ont été comptabilisés en Haute-Garonne, dont 126 950 à Toulouse.

Selon les informations de la préfecture de Haute-Garonne, ces manifestations ont mobilisé 22 446 policiers et gendarmes ; plus de 227 fonctionnaires de police ou de gendarmerie ont été blessés. 702 individus ont été interpellés à l'occasion de ces mobilisations. Depuis le 23 mars, le dispositif de maintien de l'ordre a été complété par l'interdiction de manifestation et de rassemblement revendicatif sur la place du Capitole.

La mobilisation semble avoir atteint sa plus forte intensité le 26 janvier avec plus 13 000 manifestants à Toulouse, dont 400 à 500 profils à risques.

À l'heure actuelle, le mouvement mobilise moins ; le samedi 29 juin, 595 manifestants ont été comptabilisés dont 580 à Toulouse. Néanmoins, **cette mobilisation réduite affecte encore fortement l'activité du centre-ville le samedi.**

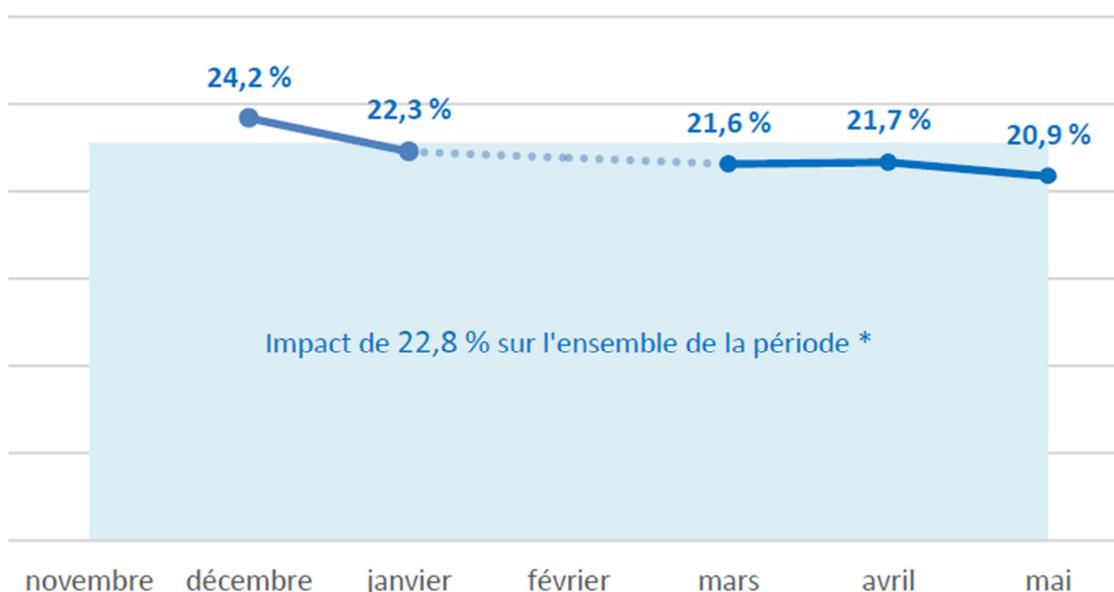
b. Un coût économique et social considérable

Les manifestations et les dégradations liées aux violences commises à Toulouse en marge de celles-ci, ont **fragilisé des centaines de commerçants et d'artisans** qui, pour les plus vulnérables d'entre eux, sont en très grande difficulté, dans un **centre-ville désormais moins fréquenté le samedi.**

Selon deux enquêtes de la CCI Toulouse Haute-Garonne menées en janvier-février et juin 2019 auprès de respectivement 700 et 300 commerces, cafés, hôtels et restaurants situés en Haute-Garonne, la **baisse du chiffre d'affaires atteint 22,8 % pour les commerçants impactés sur la période novembre 2018 - mai 2019.** Cette baisse, qui atteignait 24,2 % en décembre 2018 représentait encore 20,9 % en mai 2019.

BAISSE MENSUELLE DU CHIFFRE D'AFFAIRES POUR LES COMMERÇANTS TOUCHÉS

(en pourcentage)



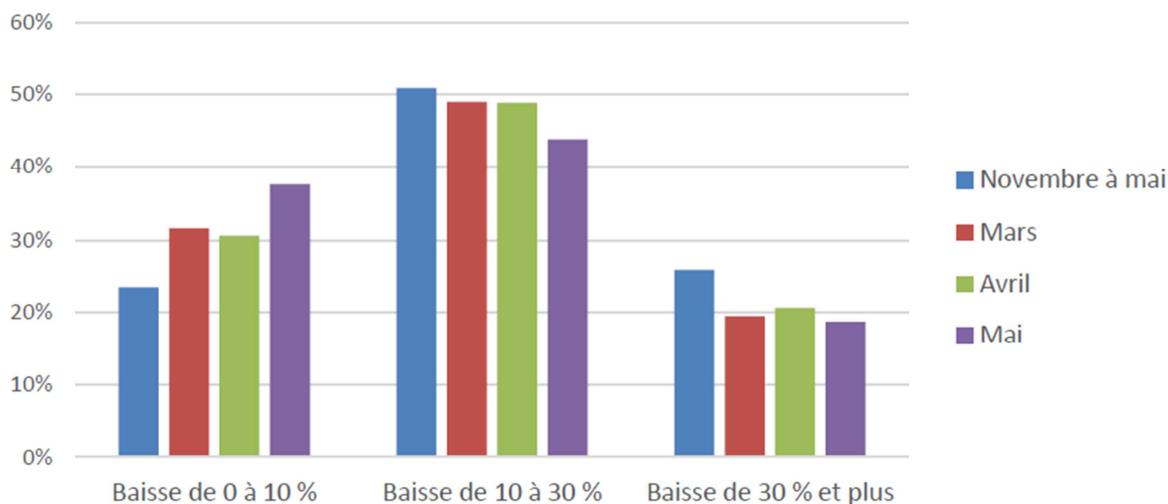
Source : CCI Toulouse-Haute-Garonne

Ces chiffres témoignent à la fois de l'intensité de la baisse du chiffre et de la persistance de cette baisse.

De mars à mai, plus de 8 commerçants sur 10 déclarent toujours subir une baisse de leur chiffre d'affaires, strictement corrélée à une moindre fréquentation de leur point de vente. À ce jour, 6 commerçants sur 10 restent touchés par une perte de chiffre d'affaires supérieure à 10 %. Ils sont un peu moins de 4 sur 10 à enregistrer un recul de plus de 20 %.

ÉVOLUTION DE LA BAISSÉ DE CHIFFRE D'AFFAIRES POUR LES COMMERÇANTS TOUCHÉS

(en pourcentage)



Source : CCI Toulouse-Haute-Garonne

Sans surprise, **le centre-ville toulousain continue à concentrer les impacts les plus forts**, environ 5 points au-dessus de la moyenne. Au cours de rencontres avec les commerçants dans le centre-ville de Toulouse, les membres de la mission d'information, accompagnés de M. Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse, ont eu l'occasion de mesurer l'intensité de cet impact.

Une commerçante, spécialisée dans la vente de sacs, expliquait ainsi que si elle employait 5 salariés dans deux magasins depuis mars 2015, les difficultés d'exploitation liées au mouvement l'ont conduite à se séparer de trois d'entre eux et qu'elle devrait prochainement se séparer des deux autres. En outre, l'un des deux magasins doit prochainement être fermé et **ses dettes s'accroissent**.

Un restaurateur, patron d'un bar restaurant sur la place du Capitole, régulièrement émaillé de violences jusque sur sa terrasse, déclarait quant à lui avoir perdu 180 000 euros de chiffre d'affaires du fait du mouvement et avoir souffert de très nombreuses fermetures d'urgence.

Une autre commerçante, spécialisée dans le secteur de l'habillement déplorait une perte de chiffres d'affaires de 35 % sur une période de 6 mois du fait du mouvement, pour un montant total de 300 000 euros. Alors qu'elle ouvrait un établissement tous les deux ans environ, elle a déclaré aux rapporteurs son intention d'arrêter d'investir et même de revendre certains magasins, **brisant ainsi une belle dynamique**.

Enfin, un commerçant du secteur de la parapharmacie, situé dans une rue au cœur de la mobilisation des « gilets jaunes » à Toulouse, s'est plaint de la nécessité de fermer régulièrement le magasin le samedi, des frais engagés pour assurer la sécurisation du magasin et de la perte de chiffres d'affaires représentant des centaines de milliers d'euros. Outre les enjeux financiers, ce dernier soulignait

également l'impact psychologique sur les salariés de ce climat anxigène et violent.

Tous ont souligné le climat d'insécurité créé par les dérapages en marge du mouvement et l'impact dramatique sur la consommation en centre-ville.

3. Bordeaux

L'impact du mouvement des « gilets jaunes » sur l'économie réelle bordelaise est significatif.

À la date de remise des présentes conclusions, seuls 0,9 % des commerçants estiment n'avoir subi aucune perte de chiffre d'affaires. Pour les autres, 48,7 % déclarent des pertes comprises entre 20 et 50 % ; 23,1 % des pertes supérieures à 50 % ; et 19,2 % des pertes inférieures à 20 %. Les interlocuteurs rencontrés ont rappelé que les entreprises les plus vulnérables sont celles ayant ouvert dans les deux années précédentes, voire plus récemment : la mission a rencontré une responsable de salon de coiffure qui a lancé son commerce un mois avant le début du mouvement et atteint à peine 60 % du prévisionnel qu'elle avait alors calculé.

La baisse de fréquentation des commerces les samedis a atteint 34 %, soit 12 % *in fine* en janvier (en lissant sur les sept jours de la semaine), creusée par des fermetures préventives qui ont pu concerner jusqu'à 80 % des magasins. Par exemple, l'*Apple store*, pillé le 8 décembre, a dû fermer vingt-cinq samedis. Il apparaît que les soldes du début de l'année n'ont pas compensé les très mauvais résultats de décembre. La perte pour l'ensemble des restaurateurs de la ville pourrait s'élever à 1,5 million d'euros par rapport à l'année précédente.

En revanche, certains centres commerciaux de régions périphériques non touchées par les blocages et les violences auraient bénéficié d'une hausse d'activité de 15 à 20 % les samedis en question.

Ces réalités auront inévitablement des conséquences de long terme : les dernières informations communiquées par le tribunal de commerce font ainsi état d'une hausse des procédures collectives de 20 % sur les quatre premiers mois de l'année 2019 par rapport à la même période en 2018, même si la juridiction ne s'avance pas à formuler d'hypothèse de causalité avec la crise des « gilets jaunes ». La CCI a indiqué au Sénat que 664 emplois seraient menacés. Beaucoup de commerces ont profité des dernières semaines pour liquider leurs stocks : à très court terme, cet apport de trésorerie a pu permettre de faire face à des échéances indispensables telles la rémunération des salariés ou le paiement du loyer, mais l'insuffisance des recettes « spontanées » empêcheront la reconstitution des fonds de commerce et donc, par un cercle vicieux, les ventes ultérieures.

Tout au long du premier semestre, les événements ont empêché de nombreux pans de ce que les rapporteurs considèrent comme faisant pourtant

partie intégrante de la vie économique normale : en février et mars, le nombre de nuitées hôtelières a baissé de respectivement 3 % et 13 % en comparaison avec l'année passée ; le risque sécuritaire a conduit à l'annulation du marathon prévu le 27 avril ; les organisateurs du salon *VinExpo* constatent une diminution des visites de l'ordre de 25 %, notamment pour le public étranger ; encore au moins de juin, peu de distributeurs de billets fonctionnaient dans la zone centrale, etc.

La question de l'indemnisation des préjudices subis *via* les contrats d'assurance ou le bénéfice d'aides publiques a reçu une réponse ambivalente de la part des commerçants rencontrés sur place par la mission.

Si un magasin d'articles de sport et une agence de voyages tout à fait ravagée ont été contraints de financer l'ensemble des réparations sur leurs fonds propres, une autre agence de voyages, qui a vendu pour 63 000 euros de moins que douze mois auparavant, et un café d'une grande chaîne, dont le pic de clientèle arrive précisément les samedis vers 16 heures, ont estimé avoir une « *oreille attentive* » de la part de leur banquier et de leur assureur, vraisemblablement en raison de leur intégration dans un réseau de franchises.

4. Une crise très intense en région parisienne

La ville de Paris a été très touchée d'un point de vue économique : **90 % des commerçants parisiens ont constaté une baisse de leur chiffre d'affaires** depuis le 24 novembre ⁽¹⁾. Cette diminution est comprise entre 20 et 30 %, les commerces situés dans des zones fermées au public enregistrant les jours de manifestation des pertes bien plus importantes.

En outre, **environ 700 commerces ont été dégradés depuis novembre 2018**. Les conséquences de cette baisse d'activité sont multiples et en premier lieu financières : **47 % des commerces parisiens déclarent rencontrer des difficultés pour gérer leur trésorerie**, voire payer leurs échéances fiscales ou bancaires.

Le tourisme parisien est l'un des secteurs les plus touchés par les conséquences économiques du mouvement des « gilets jaunes » : selon les professionnels du secteur, l'image de la ville s'est dégradée dans l'esprit des visiteurs, qui préfèrent se reporter sur d'autres capitales européennes.

Comme cela a déjà été indiqué précédemment, la comparaison européenne des taux d'occupation hôteliers au premier trimestre 2019 est à cet égard significative : entre mars 2018 et mars 2019, **Bruxelles et Madrid ont respectivement enregistré une hausse de 2,5 points et de 7,8 points de leurs taux d'occupation hôteliers**. Sur la même période, **le taux d'occupation parisien diminuait de 3,5 points**, passant de 78,7 % à 75,2 %.

(1) Enquête menée par la CCI de Paris-Île-de-France

Les **Champs-Élysées**, pourtant l'un des endroits les prisés des touristes étrangers, **illustrent la baisse du tourisme** : durant vingt-neuf samedis consécutifs, les commerces de l'avenue ont connu des pertes de chiffre d'affaires. Ainsi, pendant les six mois du mouvement, la contraction globale de plus-value des enseignes de l'avenue est estimée à 25 %.

Le Comité des Champs-Élysées, association qui en représente les commerçants, illustre cette perte d'attrait pour Paris par la baisse des performances sur le commerce détaxé : alors qu'en 2018 la France avait, par rapport à ses voisins, de bons résultats en la matière, elle a pris depuis le début du mouvement un retard important. **La fréquentation de la Tour Eiffel a également fortement diminué** : en décembre 2018, elle était inférieure de 16,2 % à celle de décembre 2017.

Enfin, la **baisse de fréquentation des salons et congrès témoigne de la diminution du tourisme d'affaires** : les retombées économiques perdues sont estimées à 20 millions d'euros (soit 0,5 % du volume annuel).

À titre d'exemple, le salon du Carrousel des métiers d'art et de création du Louvre qui devait accueillir 300 exposants du 6 au 9 décembre a été fermé dès le samedi 8 décembre. La chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) a dû rembourser les coûts des stands pour la journée.

DEUXIÈME PARTIE

UN MOUVEMENT AUX CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES IMPORTANTES, TANT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUE POUR L'ÉTAT

En complément des moindres performances commerciales et des dépenses liées à la réparation des dégâts matériels enregistrés par le secteur privé, le mouvement des « gilets jaunes » a eu un impact financier significatif pour la puissance publique, obligée tout à la fois de mobiliser davantage ses agents, de protéger et de remettre en état ses équipements dégradés et de prendre en charge certaines aides en faveur des entreprises les plus touchées.

I. DES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES SUBSTANTIELLES POUR LES COLLECTIVITÉS

Le mouvement a donné lieu, depuis le 17 novembre 2018, à l'organisation d'événements dans l'ensemble du pays.

Dès lors, les collectivités territoriales, et avant tout les communes, ont été en première ligne face aux actions pacifiques comme des blocages d'infrastructures routières, essentiellement dans les zones rurales, ou des manifestations sur la voie publique, plus fréquentes dans les centres urbains, mais aussi aux débordements, le cas échéant, de ces pratiques.

Les départements et les régions ont été, en tant que tels, moins concernés, compte tenu de leurs compétences (protection de l'enfance, politique du handicap, formation continue, infrastructures maritimes et aéroportuaires, etc.). Cette exposition toute particulière des collectivités aux différentes formes de manifestations plaçait la délégation compétente de l'Assemblée nationale en position de partenaire incontournable pour en analyser les multiples conséquences.

Ainsi, **la charge budgétaire des « gilets jaunes » pour les collectivités s'élève à plusieurs dizaines de millions d'euros**. En février 2019, France urbaine évoquait le montant de 30 millions d'euros, mais cette association ne représente pas l'ensemble du bloc municipal et les manifestations ont perduré.

Un tel chiffrage est par nature imparfait :

– d'une part, le niveau de précision des remontées en temps réel peut varier d'une administration locale à l'autre, les plus petites communes ayant certainement supporté des dépenses et subi des manques à gagner qu'elles ne seront à même de retracer que dans leur compte administratif ;

– d'autre part, la libre administration des collectivités leur offre des modalités d'exercice variées pour certaines missions, qu'elles peuvent par exemple assurer en régie ou déléguer, si bien que les coûts engendrés par le

mouvement social n'apparaissent pas de manière uniforme dans leurs nomenclatures respectives.

Pour ce qui suit, les rapporteurs ont donc retenu une catégorisation simple et choisi de s'intéresser à des **cas concrets** davantage qu'à des estimations.

A. DES COÛTS IMPORTANTS ET DIVERSIFIÉS LIÉS AUX DÉGRADATIONS ET VIOLENCES

La première source de dépenses tient aux **dommages perpétrés contre les équipements des collectivités territoriales** : routes, mobiliers urbains, bâtiments et véhicules employés par des services publics, chantiers, etc.

Ainsi, par exemple :

– la ville d'**Épinal** (Vosges) a indiqué avoir dépensé 42 000 euros, dont 24 000 euros pour la reprise des enrobés ⁽¹⁾ touchés par des incendies, 3 000 euros pour la remise en état des panneaux de signalisation et 15 000 euros pour le nettoyage des rues et du mobilier public ;

– la mairie de **Montceau-les-Mines** (Saône-et-Loire) a décaissé 2 000 euros pour nettoyer les points occupés, à savoir le camp installé à Magny et plusieurs giratoires, après leur évacuation ;

– les services de **Foix** (Ariège) ont estimé à 20 000 euros la restauration des horodateurs endommagés, en plus des coûts, non encore connus, liés aux actes de vandalisme sur des caméras de vidéo-protection, des bornes d'information, des stations de vélos en libre accès, des abribus et des panneaux publicitaires ;

– à **Saint-Étienne** (Loire), les charges de ce type s'élèvent à 375 627 euros.

Dans les villes au sein desquelles la mission s'est rendue, les coûts directs sont respectivement de 1,9 million d'euros à **Rouen**, 3,58 millions d'euros à **Toulouse** et 914 848 euros à **Bordeaux**. Leur nature est détaillée *infra*.

Enfin, l'importance symbolique de **Paris** a conduit à des dégradations importantes pour la ville : **10,43 millions d'euros de coûts directs** sont imputables au mouvement.

Ce montant comprend notamment 5,6 millions d'euros de préjudice subis par les prestataires de la capitale, dont :

– 3,6 millions d'euros pour *Smovengo* (opérateur du service Vélib) ;

– 1,2 million d'euros pour *Médiakiosque* (organisme de gestion des kiosques de presse) ;

(1) Bitume ou goudron mêlé de gravier ou de sable constituant généralement la chaussée des routes

– un million d’euros pour *JC Decaux* au titre des abribus dégradés.

**IMPACT BUDGÉTAIRE DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »
POUR LA VILLE DE PARIS (AU 9 JUILLET 2019)**

(en millions d’euros)

Nature des coûts	Montant
Remise en état et collecte des déchets	1,17
Remplacement du matériel dégradé et réfection de la voirie abîmée	1,23
Remise en état des espaces verts et véhicules	0,1
Coût supporté par les prestataires	5,6
Sécurisation des zones de réquisition	1,12
Dépenses de fonctionnement	1,21
<i>Sous-total des coûts directs</i>	<i>10,43</i>
Exonération de droit de voirie	1,5
Participation au fond de la région	0,5
Aide exceptionnelle à destination des kiosquiers	0,06
Aide pour les locataires de places de marché	
Soutien à l’Office du tourisme et des congrès	0,1
<i>Sous-total des coûts indirects</i>	<i>2,19</i>
Total	12,58

Source : mission d’information, à partir des informations de la Ville de Paris

B. DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES CAUSÉS PAR DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES

Par ailleurs, les communes connaissent des frais indirects, qui correspondent à des dépenses qui n’auraient pas eu lieu en l’absence du mouvement. Les personnes auditionnées ou rencontrées lors des déplacements par la mission d’information en ont fourni de nombreuses illustrations.

Ainsi, le **bouleversement de l’agenda de certaines missions de service public** a coûté plus cher que leur réalisation selon le calendrier habituel.

Si, à **Épinal**, le vidage anticipé des bacs publics destinés à la collecte de verre a entraîné une charge de 1 922 euros seulement après l’incendie de nombre d’entre eux lors de la manifestation du 30 mars 2019, les dépenses de ce type ont atteint 120 541 euros à **Toulouse** (cf. *infra*), tandis que le seul repli, à titre préventif, de certains chantiers à **Bordeaux** a coûté 260 858 euros. Ce type de dépenses s’est élevé à 34 457 euros dans le cas de **Saint-Étienne**, tandis qu’à **Paris**, la seule sécurisation des zones de réquisition exigées par la préfecture de police a coûté 1,12 million d’euros.

La **rémunération d'agents mobilisés au-delà de leur temps de travail normal** afin de maintenir l'occupation de certains locaux publics ou de remettre en état les rues et équipements dégradés a constitué une autre charge que les communes ont été obligées d'assumer, mais qui ne figurait pas dans leur budget initial. De tels renforts ont coûté 427 696 euros à **Bordeaux**, 169 441 euros à **Toulouse** – sans compter les 5 000 euros affectés au traitement des agents sollicités pour la visite du président de la République, le 17 janvier 2019 –, 47 560 euros à **Saint-Étienne** ou encore 1 189 euros à **Épinal**.

Les communes ont aussi attribué des aides aux commerçants (cf. *infra*).

C. DES PERTES DE RECETTES DONT L'AMPLEUR NE POURRA ÊTRE CONNUE QUE DANS PLUSIEURS MOIS

La contraction des ressources des collectivités territoriales, autre conséquence du mouvement des « gilets jaunes », prend deux formes.

D'une part, celle-ci résulte de la **diminution, voire de la suspension temporaire de certaines prestations génératrices de recettes**, notamment en matière de mobilités ou de loisirs.

Les **secteurs des transports publics et de la circulation routière** enregistrent un important manque à gagner, les samedis ayant donné lieu à un blocage total ou partiel des équipements et, en tout cas, fortement réduit l'intention des habitants de se déplacer vers les zones de manifestations. Les pertes pour la métropole de **Bordeaux** et l'exploitant Keolis sont ainsi de 1,37 million d'euros, cette somme s'ajoutant aux 533 440 euros de dégâts pour le matériel roulant et les stations. Le coût pour **Toulouse** est encore plus élevé, avec 1,7 million d'euros, en additionnant les pertes pour le réseau Tisséo (1,04 million d'euros), les vélos en libre-service (4 749 euros), les horodateurs de stationnement (120 000 euros) et les parkings (536 094 euros) – en plus des dégâts directs évalués à 1,09 million d'euros. L'estimation du moins-perçu pour **Saint-Étienne, Épinal** et **Foix** est de respectivement 117 618 euros, 33 600 euros et 45 000 euros dans ce domaine.

Le mouvement des « gilets jaunes » a aussi eu un impact négatif pour les **prestations culturelles** assurées ou accompagnées par les administrations locales, dans lesquelles leur investissement est à la fois massif et diversifié. Sont ainsi directement rattachables aux manifestations des annulations concernant des représentations de théâtre ou d'opéra, des visites de musées, des foires et salons, etc. Le manque à gagner peut être chiffré à 140 000 euros pour **Bordeaux** et 95 000 euros pour **Saint-Étienne**, tandis que la renonciation au marché de Noël a coûté 39 674 euros à **Toulouse**.

D'autre part, le ralentissement de l'activité économique devrait entraîner un **moindre rendement des dispositifs fiscaux** bénéficiant au secteur local.

Parmi les six principaux prélèvements obligatoires directs dont le produit est entièrement ou partiellement affecté aux collectivités territoriales, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) sont susceptibles d'avoir vu leur assiette se rétrécir dans des proportions similaires à celles de la contraction du PIB évoquée *supra*. Certaines taxes relevant de la fiscalité locale indirecte, comme celle sur les surfaces commerciales (TASCOM) ou le versement relatif aux transports en commun, devraient également générer moins de ressources que si les entreprises assujetties n'avaient pas été pénalisées par le mouvement social.

Les données correspondantes ne peuvent encore être mesurées en année pleine, compte tenu de leur calendrier de recouvrement et du temps nécessaire à leur traitement. **La mission d'information commune s'attachera donc à suivre l'évaluation des conséquences fiscales du mouvement dans quelques mois.**

D. DES PROBLÈMES DIFFÉRENTS SELON LES TERRITOIRES

Rouen, Toulouse et Bordeaux fournissent d'intéressantes illustrations.

1. Rouen

Rouen est l'une des villes où le coût pour les finances publiques a été le plus élevé. Le mobilier urbain, la voirie, les horodateurs ont été vandalisés, et les chantiers considérablement endommagés et retardés, entraînant des dépenses par définition non prévues dans le budget des collectivités.

Pour la métropole, le coût budgétaire lié au mouvement des « gilets jaunes » est évalué à **1,9 million d'euros, soit 17,25 euros par contribuable**, sur une population globale de 110 169 habitants.

IMPACT BUDGÉTAIRE DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES » POUR LA VILLE DE ROUEN (AU 26 JUIN 2019)

VOIRIE	740 637,58
DECHETS	108 029 €
CHANTIERS	921 982,92
TRANSPORT	80 000,00
SPL STATIONNEMENT	130 493,16
AUTRES	5 000,00
TOTAL GENERAL en TTC	1 986 142,66 €
TOTAL PLAINTES	31

Source : métropole de Rouen.

Les dépenses liées aux chantiers sont les plus massives, elles représentent près de 922 000 euros. La métropole a en effet dû verser des indemnités de

travaux aux entreprises du BTP, du fait des dégradations liées aux manifestations, et des modifications des cadences d'approvisionnement qu'elles ont générées.

Le budget voirie a également été lourdement touché, avec des dépenses de réparations de l'ordre de 740 000 euros. La société publique locale de stationnement enregistre des pertes à hauteur de 130 493 euros, du fait de la dégradation des horodateurs et des pertes de recettes de stationnement payant. Pour le budget transport, le coût est estimé à 80 000 euros.

Le détail des dépenses engagées par la métropole figure en annexe 1 au présent rapport.

Des bâtiments publics ont également été visés, comme c'est le cas du Portail de la Banque de France, lourdement endommagé, nécessitant des coûts de réparation qui atteignent entre 100 000 et 150 000 euros. Plusieurs commissariats ont également été touchés, et des destructions de matériels ont été recensées, par exemple sur les caméras de sécurité.

En matière de coûts indirects, du côté des forces de l'ordre, une mobilisation supplémentaire a été nécessaire, comme l'a signalé la direction départementale de la sécurité publique (DDSP). Cette mobilisation a entraîné des dépenses de fonctionnement supplémentaires (carburant, repas, etc.).

2. Toulouse

Lors de l'audition de France urbaine, l'association a indiqué que **le coût public des dégradations atteignait 7,47 millions d'euros au début du mois de mai 2019, dont 4,8 millions d'euros dès fin 2018, soit un coût d'environ 10 euros par contribuable**, sur la base d'une population d'environ 750 000 habitants.

Ces coûts concernent notamment :

- les transports publics, pour un montant de 1,66 million d'euros (dont la moitié en perte de recettes) ;
- la voirie, pour plus de 1,5 million d'euros ;
- le remplacement d'horodateurs et de caméras, pour plus de 500 000 euros ;
- les opérations de sécurité et de propreté, pour 400 000 euros.

Après Paris, la ville de Toulouse est donc celle qui a connu le coût budgétaire le plus élevé en France du fait de ce mouvement.

3. Bordeaux

Fortement touchées, la commune et la métropole de Bordeaux ont été amenées à mobiliser **plus de 3 millions d'euros** à cause du mouvement. À simple titre de comparaison, si le montant équivaut à seulement 0,75 % de la section de fonctionnement du budget primitif de la cité bordelaise, il correspond aussi à plus de 18 fois celui de l'établissement public métropolitain.

IMPACT BUDGÉTAIRE DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES » POUR LA VILLE ET LA MÉTROPOLE DE BORDEAUX (AU 15 MAI 2019)

(en euros)

Nature des coûts	Montant
Réseau de transports de Bordeaux et de la métropole (TBM)	533 440
Voirie, notamment sur les cours Marne et Pasteur	164 200
Enrobés, pavés, etc.	82 980
Effacement de graffitis	39 923
Quais endommagés à Bassens, Ambarès et Saint-Vincent-de-Paul	21 360
Panneaux de signalisation	20 500
Vitres et portes du gymnase Alice Milliat	15 000
Vitres de la Maison du vélo	11 048
Bacs à ordures	10 750
Mobilier urbain (potelets, bancs, poubelles, etc.)	8 630
Nettoyage des espaces publics	5 974
Enlèvement de pneus brûlés	1 043
<i>Sous-total des dégradations à réparer</i>	<i>914 848</i>
Manque à gagner pour Keolis, exploitant du réseau de TBM	756 572
Frais kilométriques	610 851
Manque à gagner en matière de billetterie	64 000
Annulations de représentations et de visites de l'opéra	56 000
Manque à gagner pour les boutiques des musées publics	12 000
Annulation de la manifestation « Bordeaux en livres »	8 000
<i>Sous-total des pertes de recettes</i>	<i>1 507 423</i>
Renforts en personnel pour TBM (maintenance et sécurisation)	273 048
Repli et sécurisation de chantiers	260 858
Astreintes des agents publics	111 038
Sollicitation des équipes de propreté	43 610
<i>Sous-total des dépenses exceptionnelles</i>	<i>688 554</i>
Total	3 090 825

Source : données transmises à la mission par l'intermédiaire de France urbaine

La population de la métropole bordelaise était de 749 595 personnes en 2018 : le coût public indicatif du mouvement des « gilets jaunes » peut être extrapolé à environ 4,12 euros par habitant.

La moitié de cette charge est constituée de pertes de recettes, dont 90 % (1,37 million d'euros) pèsent sur le réseau de transports publics et son exploitant privé. Le reste correspond au manque à gagner des opérateurs culturels.

Toutefois, en matière de transports, le chiffre précité doit être complété par les frais liés aux dégradations et aux renforts de personnels.

S'agissant des équipements urbains et de la voirie, les coûts directs s'élèvent à 381 408 euros, tandis que des dépenses à hauteur de 415 506 euros se sont révélées nécessaires pour anticiper les manifestations, puis nettoyer.

II. UNE CHARGE ÉLEVÉE POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT

Le sentiment d'un recul des services publics pour une grande majorité de « gilets jaunes », l'impopularité de mesures prises depuis 2017 par le Gouvernement pour beaucoup de participants au mouvement, voire un sentiment profondément hostile au système républicain pour une partie d'entre eux ont conduit les agents et les locaux de l'État à subir les débordements violents de certaines manifestations. Il est possible d'en présenter l'impact selon le même classement que s'agissant des collectivités, avec des coûts directs et indirects, ainsi que de moindres rentrées fiscales en raison du ralentissement de l'activité.

A. DES COÛTS DIRECTS LIÉS AUX DÉGRADATIONS, DONT LA PRÉCISION DE L'ÉVALUATION DIFFÈRE SELON LES SECTEURS

Outre des biens appartenant aux communes, certains locaux et équipements dont l'État est propriétaire ont pu être endommagés à l'occasion des manifestations de « gilets jaunes ». L'évaluation des coûts induits s'avère plus ou moins précise en fonction des domaines à considérer.

- Ainsi, les rapporteurs constatent que les représentants du ministère de la culture et de la communication, lors de leur audition, ont déclaré avoir « *relativement peu de données* » s'agissant des établissements culturels et des lieux historiques gérés par l'État, tant au niveau du prix des dégâts que du manque à gagner résultant de leur moindre exploitation commerciale.

Le coût des travaux de restauration de l'Arc de triomphe, vandalisé le 1^{er} décembre 2018, peut être estimé à environ un million d'euros, pris en charge à parts égales par la direction générale des patrimoines et le Centre des monuments nationaux (CMN), opérateur sous tutelle du ministère.

En ce qui concerne le spectacle vivant, le mouvement des « gilets jaunes » a touché négativement les institutions d'État, telles, par exemple, **la Comédie française et le théâtre de l'Odéon** : ces salles ont subi des dégâts matériels à hauteur de 126 000 euros, auxquels il faut adjoindre les dépenses déjà engagées et les pertes de billetterie en raison des représentations annulées, soit 853 000 euros du 17 novembre au 31 décembre 2018 et environ 200 000 euros pour chacun des mois suivants jusqu'à mai.

- Illustrant la sensibilité des enjeux relatifs aux fractures territoriales et aux mobilités, deux des décisions dont il est admis qu'elles ont contribué à la naissance du mouvement des « gilets jaunes » concernent la circulation automobile, à savoir l'augmentation de la contribution climat-énergie (CCE) sur

l'essence, le fioul ou le gazole ⁽¹⁾, inscrite dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2019, et, trois mois plus tôt, l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur les routes bidirectionnelles sans séparateur central.

Ce contexte explique, sans le justifier, que les dispositifs de contrôle de la circulation ont été les cibles d'actes de dégradations. En 2018, **2 410 radars automatiques ont été détruits et 577 abîmés**, faisant passer leur taux de disponibilité à 88,9 %, contre 93,1 % en 2017 ⁽²⁾.

Auditionnée par la mission d'information commune, la délégation à la sécurité routière (DSR) a indiqué que **ces dégradations avaient déjà coûté 23 millions d'euros**, au lieu de 9,3 millions d'euros en 2017, **et nécessiteront des interventions ultérieures, qui sont estimées à 48 millions d'euros**. Ce dernier chiffre est particulièrement élevé au regard du volume des moyens budgétaires affectés au programme 207 *Sécurité et éducation routières* de la mission *Sécurités*, soit 38,64 millions d'euros en crédits de paiement (CP) l'année dernière et 51,42 millions d'euros en 2019. En plus du coût de leur réparation, ces destructions diminuent le rendement des amendes routières (cf. *infra*). **La DSR a également calculé que 60 vies supplémentaires auraient pu être épargnées sur les axes routiers au cours du second semestre de 2018 si ces actes de vandalisme n'étaient pas intervenus.**

B. DES COÛTS ADDITIONNELS RÉSULTANT ESSENTIELLEMENT DU SURCROÎT D'ACTIVITÉ DES FORCES DE L'ORDRE

L'intensité de l'activité des « gilets jaunes » a fortement sollicité les services de sécurité et de secours, mais le chiffrage des coûts supplémentaires est plus malaisé pour les seconds que pour les premiers.

- La prévention des troubles à l'ordre public et la préservation des droits constitutionnels d'aller et venir et de manifester, ainsi que de la liberté du commerce et de l'industrie ont rendu nécessaire une mobilisation exceptionnelle des fonctionnaires et militaires de la sécurité intérieure. Le président et les rapporteurs de la mission d'information tiennent avant tout à adresser leur **soutien aux 2 048 policiers et 540 gendarmes nationaux blessés en service** en raison du mouvement entre le 17 novembre 2018 et le 25 mai 2019.

La hausse de l'activité des forces de l'ordre pour répondre à la crise des « gilets jaunes » représente une charge d'au moins 45,08 millions d'euros, dont 28,90 millions d'euros pour la police et 16,18 millions d'euros pour la gendarmerie nationales.

(1) En droit, la CCE ne saurait être assimilée à une « taxe carbone » : il s'agit plutôt d'une composante entrant dans le calcul de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE), du gaz naturel (TICGN) et du charbon (TICC).

(2) Ce chiffre est une comparaison entre décembre 2017 et décembre 2018. Ainsi, les résultats du premier trimestre 2019 seront connus au premier trimestre 2020. Localement et ponctuellement, la baisse a pu être proche de 100 %.

Pour la police, ces **28,90 millions d'euros** s'entendent si l'on ne retient que les heures supplémentaires des agents, les dépenses liées au déplacement, à l'hébergement et à l'alimentation des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et des forces qui, quoique non mobiles en principe, ont été amenées à servir en d'autres points du territoire national que leur affectation principale, ainsi que divers frais d'équipement.

De son côté, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a chiffré le surcoût du mouvement des « gilets jaunes » à **16,18 millions d'euros** sur la même période, répartis comme indiqué dans le tableau suivant.

**IMPACT BUDGÉTAIRE DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »
POUR LA GENDARMERIE NATIONALE (AU 25 MAI 2019)**

(en millions d'euros)

Nature des coûts	Montant
Indemnisation d'en moyenne 1 000 réservistes opérationnels par samedi de manifestation par rapport à la normale	2,88
Gendarmerie départementale	3,60
<i>Renforcement des équipements de protection individuels</i>	2,00
<i>Alimentation, carburant et entretien des véhicules</i>	1,60
Gendarmerie mobile	7,10
Dégradations immobilières	0,07
Dégradations de véhicules	0,23
Autres dégradations matérielles	0,49
Munitions	2,70
Total	16,18

Source : mission d'information d'après les informations transmises par la DGGN

Il convient de noter que sous statut militaire, les gendarmes n'ont pas de durée légale du temps de travail : l'absence de charge correspondant à la compensation des heures supplémentaires explique la différence d'ordre de grandeur avec la police nationale.

La direction générale de la police nationale (DGPN) a indiqué que deux périmètres supplémentaires pouvaient être pris en compte :

– **94,50 millions d'euros** en élargissant l'estimation aux effets du protocole d'accord signé le 19 décembre 2018 avec les organisations représentatives du corps d'encadrement et d'application (gradés et gardiens), lequel comporte à la fois une prime exceptionnelle versée en fin d'année et deux revalorisations salariales (hausse de l'allocation de maîtrise à hauteur de 40 euros par mois et octroi d'un demi-point d'indemnité de sujétion spéciale de police [ISSP] supplémentaire) ;

– **158 millions d'euros** en intégrant le coût envisagé de ce dernier protocole social jusqu'en 2021, ce qui, comme l'a signalé le représentant de la DGPN, équivaut à 1,5 % du programme 176 *Police nationale* de la mission budgétaire *Sécurités*, à l'enveloppe de fonctionnement de la préfecture de police

ou de huit commissariats moyens, voire au rachat de la moitié du stock d'heures supplémentaires, qui ne sont que partiellement payées à leur réalisation ⁽¹⁾.

● En revanche, deux facteurs justifient **l'impossibilité de fournir, s'agissant de la fréquentation des services d'urgence hospitaliers, une estimation du surcoût** en termes d'heures supplémentaires, de dépenses d'équipement et de frais de fonctionnement.

Premièrement, la direction générale de l'offre des soins (DGOS) a indiqué aux rapporteurs que si « *un format rénové des résumés des passages aux urgences (RPU) [...] permet de renseigner un "contexte"* », il n'est pas possible techniquement « *d'identifier un contexte relevant de l'ordre public, mais seulement le contexte du trauma (par exemple : tentative de suicide) ou un contexte environnemental (par exemple : canicule)* ». Il convient au demeurant de se féliciter de cette protection des données à caractère privé et du secret médical.

Deuxièmement, la piste – très théorique – qui consisterait à comparer la fréquentation des services d'aide médicale urgente (SAMU) entre les jours de manifestations et une moyenne des autres périodes se heurterait en pratique au fait que « *le surcroît d'activité lié à ces événements ne serait statistiquement pas significatif, même localement, dans la masse des 21 millions de passages aux urgences par an* ».

C. DES MOINDRES RENTRÉES FISCALES DONT LE CHIFFRAGE NE POURRA INTERVENIR, LUI AUSSI, QU'ULTÉRIEUREMENT

La contraction de l'activité des entreprises en raison du mouvement des « gilets jaunes » est susceptible d'entraîner, en retour, une diminution des recettes publiques assises sur leurs bénéfices (impôt sur les sociétés et, pour les entreprises individuelles et les sociétés civiles professionnelles, impôt sur le revenu) ou sur la consommation (taxe sur la valeur ajoutée et droits d'accises). **Il sera nécessaire d'attendre la fin de l'exercice 2019 pour disposer de données.**

En dehors du champ fiscal, la direction de la sécurité routière (DSR) a estimé que **les pertes liées aux avis moins nombreux émis par les radars seraient de 180 à 300 millions d'euros.**

(1) Sur le protocole de décembre 2018 et les heures supplémentaires, voir l'annexe n° 39 de Nadia Hai et Romain Grau au rapport n° 1990 de Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement pour 2018, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019 (pp. 22 et 25)

TROISIÈME PARTIE

FACE AUX DIFFICULTÉS DE NOMBREUSES ENTREPRISES, UNE RÉPONSE PUBLIQUE VOLONTARISTE ET RAPIDE, QUI PEUT ENCORE GAGNER EN EFFICACITÉ

Un large ensemble d'acteurs publics et privés a apporté des réponses économiques et financières aux entreprises pénalisées par les conséquences du mouvement des « gilets jaunes ». Les difficultés de ces acteurs étant multidimensionnelles, de la couverture des dommages matériels à la nécessité d'adapter leur gestion des ressources humaines, les mesures prises sont très diversifiées. Leur efficacité et leur capacité à répondre pleinement aux attentes des entreprises touchées peuvent toutefois être encore améliorées.

I. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR CERTAINES ENTREPRISES ONT CONDUIT LES POUVOIRS PUBLICS À MOBILISER UNE LARGE PALETTE D'OUTILS

L'ampleur des conséquences économiques et l'importance des coûts budgétaires engendrés par le mouvement des « gilets jaunes » ont poussé les pouvoirs publics à adopter de nombreuses mesures d'accompagnement et d'atténuation de ses effets. Le Gouvernement a tout d'abord incité les partenaires des entreprises touchées, en tout premier lieu les banques et les assurances, à se mobiliser en faveur de leurs clients. En outre, des réponses publiques, tant nationales que locales, ont été apportées pour accompagner les tissus économiques affectés par une baisse de leur activité ou des dégradations.

A. UNE RÉPONSE DU SYSTÈME ASSURANTIEL QUI N'A PAS PERMIS DE COMPENSER L'ENSEMBLE DES COÛTS

Les secteurs bancaire et assurantiel sont en première ligne dans l'accompagnement des entreprises touchées, et notamment des commerçants. Leurs réponses aux dégradations et aux difficultés de trésorerie sont en effet des éléments déterminants dans la capacité des acteurs économiques à faire face aux difficultés engendrées par le mouvement des « gilets jaunes ». À ce titre, la bienveillance des banques et des assurances a été sollicitée par le Président de la République.

1. Une prise en charge imparfaite des dommages par les assurances

Le secteur des assurances est fortement impliqué dans le traitement des conséquences économiques du mouvement des « gilets jaunes », et a été à ce titre sollicité par les pouvoirs publics.

Face à l'importance des dommages observés lors des manifestations, le **Président de la République a demandé aux assurances de traiter avec la plus grande bienveillance les déclarations de sinistres** qui leur ont été adressées. À

ce titre, les franchises n'ont par exemple été appliquées qu'une seule fois pour les sinistres récurrents.

Il est à noter que la Fédération française de l'assurance (FFA) a préféré initialement ne pas communiquer sur les mesures mises en œuvre, afin de ne pas encourager davantage de violences. Cette décision a toutefois pu potentiellement limiter la capacité des commerçants touchés à s'adresser à leur assureur.

Malgré ces efforts, **l'appréciation de la couverture des dommages par les assurances est très variable** selon les acteurs rencontrés par la mission d'information ou interrogés par les CCI. Selon une enquête diligentée par CCI France auprès de ses référents en régions, **l'appréciation par les commerçants de la prise en charge des dégradations et pertes d'exploitation**, sur une échelle de 1 (absence totale de couverture) à 10 (dégradation et perte d'exploitation entièrement couvertes) **est de 4,7 en moyenne**.

Plusieurs limites ont été soulevées par les acteurs entendus par les rapporteurs concernant la prise en charge des dommages par les assureurs :

– un haut degré de complexité des dossiers a été déploré par certains commerçants, retardant ou empêchant leur indemnisation ;

– les délais d'indemnisation ont été, selon plusieurs gérants de commerce, trop longs : d'après le Comité des Champs-Élysées, à la fin du mois de juin 2019, plusieurs demandeurs n'avaient pas encore reçu de réponse favorable ;

– les franchises appliquées restent parfois importantes : dans l'Ain par exemple, des commerçants ont dû faire face à des franchises supérieures à 400 euros.

En outre, la **répétition des manifestations ainsi que leurs conséquences économiques révèlent en creux l'incomplétude des contrats d'assurance signés**. En effet, si la plupart des commerçants sont assurés contre les dommages aux biens, incluant une partie des dommages consécutifs à une émeute ou à une manifestation, **peu le sont contre les pertes d'exploitation**.

Ces dernières pertes peuvent être de deux types :

– la garantie contre les **pertes d'exploitation dites directes** couvre un professionnel qui a subi un dommage et qui, du fait de sa réparation, a vu son activité altérée ;

– certains assureurs proposent des contrats offrant des garanties contre les **pertes d'exploitation indirectes** résultant d'un événement extérieur, soit la plupart du temps une décision administrative de fermeture ou l'inaccessibilité du commerce. Les clauses des contrats portant couverture de cette perte d'exploitation « élargie » diffèrent selon les polices d'assurance souscrites.

Toutefois, **un grand nombre de commerçants n'est pas couvert contre ce risque de perte d'exploitation**. Ces contrats protecteurs sont principalement souscrits par des grandes entreprises ou par les commerces membres d'une chaîne ou d'une franchise. À Paris, 53 % des commerçants sont assurés contre les pertes d'exploitation, mais ce chiffre serait moins important dans les autres villes. Les pertes d'exploitation directes sont couvertes pour environ la moitié des artisans-commerçants. **À Rouen, seulement 15 % des commerçants seraient couverts contre les pertes d'exploitation indirectes**. Quoi qu'il en soit, cet état de fait a obligé certains artisans, par exemple, à abonder leur trésorerie avec leurs fonds personnels.

En outre, y compris pour les entreprises ayant souscrit une assurance contre les pertes d'exploitation indirectes, il apparaît que **les clauses de mise en jeu de la garantie ont été parfois si restrictives que très peu ont été indemnisées**. Ainsi, selon le référent de la CCI à Toulouse, *« les pertes d'exploitation ne sont pas prises en compte pour la plupart puisque les commerces sont restés ouverts, hormis dans le cas de remise en état. Il faut être au moins fermé trois jours consécutifs pour être couvert »*.

Enfin, il a également été fait part à la mission d'information de certains manquements de la part de propriétaires bailleurs dont les locataires commerçants ou artisans subissent les conséquences du mouvement. Ces propriétaires n'auraient en effet pas toujours fait preuve de compréhension face aux difficultés des entreprises. Les rapporteurs appellent donc la vigilance des organismes concernés, dans un contexte où chaque acteur a fait preuve de souplesse et d'attention envers les commerces impactés.

2. Le système bancaire, sollicité dans l'accompagnement des entreprises ayant des difficultés de trésorerie de court terme, devra également anticiper de potentiels « effets retard »

Le secteur bancaire a souvent été le premier interlocuteur des commerçants subissant des difficultés de trésorerie du fait de la baisse de leur activité. **Un message de bienveillance similaire** à celui des assurances a été adressé aux banques le 26 novembre 2018 par le Président de la République, *via* la Fédération bancaire française (FBF). La fédération a ainsi demandé à ses adhérents d'examiner au cas par cas les dossiers des entreprises et les aider à faire face à leurs besoins de financement de court terme. Cet engagement a été mis en œuvre par la mobilisation des comités territoriaux et les réseaux des grandes banques. Concrètement, les agences bancaires impliquées ont mis en place des différés d'échéance, des facilités de caisse, ou encore des avances sur les remboursements d'assurance.

Peu de difficultés bancaires importantes ont été signalées à la mission d'information : il semblerait que la majorité des demandes puissent être traitées au niveau local par les agences selon les processus habituels. Toutefois, il existe une **certaine disparité de niveau et de qualité de réponses entre les différentes**

banques : si certaines se sont engagées dès le début auprès des commerçants en difficulté (proposant par exemple des pauses de mensualité), d'autres n'ont que peu adapté leurs pratiques. En outre, des organisations représentant les commerçants ont rapporté à la mission d'information que certains de leurs adhérents préféreraient ne pas signaler leurs difficultés de trésorerie à leur banque, de peur de voir leur relation-client et les caractéristiques de leur contrat évoluer négativement.

Une attention particulière doit être accordée à de **potentiels « effets retard » qui ne pourront être observés que dans quelques mois**, lors des remises de bilan et de comptes de résultat des entreprises. En effet, selon plusieurs fédérations professionnelles auditionnées, les pertes subies sont largement irréversibles, et les rattrapages parfois observés ne sont pas d'une ampleur suffisante pour compenser les pertes.

Les particuliers ont également fait l'objet de mesures spécifiques : sur demande du chef de l'État, les grandes banques françaises se sont engagées à ne pas augmenter les frais de service en 2019, et ont consenti au plafonnement des frais de dépassement de découvert pour les Français les plus fragiles. Le coût de ces mesures est estimé à 600 millions d'euros environ par la FBF.

B. RÉPONDRE À L'URGENCE : DES MESURES PUBLIQUES D'AIDES ET D'ACCOMPAGNEMENT EN FAVEUR DES ARTISANS, COMMERÇANTS ET PROFESSIONNELS

Sans prétendre compenser les pertes de chiffre d'affaires liées au mouvement, les acteurs publics ont pris aux échelles nationale et locale des mesures visant à amortir le choc financier pour les artisans, commerçants et professionnels. L'objectif premier est d'éviter les défaillances d'entreprises.

1. Des mesures nationales de soutien et d'accompagnement nombreuses et mises en place rapidement, qui ont amorti le choc pour les artisans, commerçants et professionnels

Face aux difficultés des entreprises liées au mouvement des « gilets jaunes », le Gouvernement a rapidement décidé de mettre en place des mesures d'aides en faveur des artisans, commerçants et professionnels. L'objet de ces mesures ne pouvait être d'annihiler les effets négatifs du mouvement sur le chiffre d'affaires de certaines entreprises mais de les amortir, d'en limiter les effets.

Dès le 26 novembre 2018, soit moins de dix jours après le début des blocages et des manifestations, M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des Finances, a annoncé différentes mesures de soutien à l'activité. Elles ont été reconduites régulièrement, jusqu'à aujourd'hui. Leur périmètre a été rappelé par la circulaire du 7 mars 2019 relative au plan d'action national mis en place en soutien aux commerçants et aux collectivités territoriales impactés par le mouvement.

Ces mesures s'adressent aux entreprises qui connaissent une baisse de chiffre d'affaires, une interruption d'activité ou qui doivent procéder à des remises en état à la suite de dégradations, en raison du mouvement des « gilets jaunes ».

L'ensemble de ces mesures a été déployé rapidement et efficacement, en lien avec les autres ministères concernés, le travail de coordination incombant largement à la DGE.

Un travail efficace de communication a accompagné ce déploiement, que ce soit au niveau national – utilisation par la DGE des réseaux sociaux et conférences organisées par sa « *task force* gilets jaunes » – que local – travail des DIRECCTE et des services économiques de l'État en région.

Le Gouvernement a notamment déployé les huit types de leviers qui suivent.

a. Des étalements et remises gracieuses de créances fiscales

En premier lieu, il a été prévu que les entreprises faisant face à difficultés de paiement temporaires liées au mouvement des « gilets jaunes » puissent solliciter auprès du comptable public un **plan de règlement**, afin **d'étaler** le paiement de leur dette fiscale.

En second lieu, des **mesures de remises gracieuses de créances fiscales** ont été mises en place. Pour rappel, l'article L. 247 du livre des procédures fiscales ouvre à l'administration la possibilité de droit commun d'accorder sur la demande du contribuable, notamment :

« 1° Des remises totales ou partielles d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence ;

« 2° Des remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives. »

Cette possibilité a été mobilisée dans le cadre des difficultés rencontrées par certaines entreprises en raison du mouvement des « gilets jaunes ». Il a ainsi été prévu que les entreprises puissent **solliciter, dans les situations les plus difficiles, une remise partielle ou totale des impôts directs**. Sont notamment concernés **l'impôt sur les bénéficiaires, l'impôt sur le revenu et la cotisation foncière des entreprises**. Sont en revanche exclus par le huitième alinéa de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales précité toute remise de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de taxes sur le chiffre d'affaires, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits, taxes et contributions.

Il a en outre été demandé aux directions régionales (DRFiP) et départementales des finances publiques (DDFiP) d'apprécier avec **bienveillance**, au cas par cas, la demande d'une entreprise défaillante de paiement qui apporterait la preuve que sa défaillance résulte directement d'un problème de trésorerie lié au mouvement des « gilets jaunes ».

Le bénéfice des mesures gracieuses est soumis à un examen individualisé des demandes tenant compte de la situation et des difficultés financières des entreprises.

Au 31 mai 2019, les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont octroyé **659 remises** aux entreprises impactées par le mouvement des « gilets jaunes », pour un montant total de 647 000 euros ⁽¹⁾. Sur la base d'un échantillon de huit directions régionales et départementales des finances publiques, on peut estimer que 75 % des demandes de remises (en droits et pénalités) ont été acceptées totalement ou partiellement par le fisc ⁽²⁾.

b. Les reports d'échéances sociales (URSSAF, organismes de retraite complémentaire, etc.)

En application d'instructions ministérielles, il a également été prévu par le réseau d'organismes de l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF) que les entreprises affectées par le mouvement puissent saisir leur organisme de recouvrement afin de demander un **report pour le paiement des cotisations dues**. Ces reports ne donnent lieu à aucune majoration, ni pénalité de retard. En cas de non-respect des délais de paiement qui ont été convenus, une adaptation de l'étalement peut être proposée.

Au 31 mai 2019, **31 639 reports** (jusqu'à 3 mois pour les cotisations) et délais de paiement (plan d'étalement des cotisations) ont été accordés par les URSSAF, dont 17 707 pour le seul département de La Réunion. À la même date, les délais de paiement accordés représentent un montant de cotisations de plus de **112 millions d'euros** et les reports de terme ont été accordés quant à eux pour un montant de **86 millions d'euros**. Par ailleurs, des remises gracieuses de majorations de retard ont été accordées pour un montant total de près de 2 millions d'euros (la remise est accordée en fin de plan si ce dernier est respecté) ⁽³⁾.

L'instruction de la demande par les URSSAF est immédiate et celles-ci acceptent les demandes motivées correspondant aux périodes de cotisations concernées par les **mesures de tolérance**. Une vérification de la localisation géographique est opérée afin de s'assurer que l'entreprise a pu être impactée par le mouvement.

(1) Réponse écrite de la DGE

(2) *Idem*

(3) *Idem*

À titre d'illustration, à Rouen, environ 200 demandes de report des échéances fiscales et sociales ont été enregistrées à l'échelle de la région. La DRFiP a reçu plus de 80 demandes de reports de paiement des charges fiscales. L'URSAFF a reçu 151 demandes de report de cotisations sociales, venant pour les trois quarts des TPE. L'URSAFF compte 264 délais de paiement accordés en Haute-Normandie, dont 75 % pour la Seine-Maritime, représentant des montants de l'ordre de 1,8 million d'euros à l'échelle de la région, dont 1,4 million pour le département de Seine-Maritime.

À Bordeaux, la DRFiP a accompagné 210 entreprises, avec 94 délais de paiement, 47 remises de pénalités, 74 remises de droits et des suspensions de poursuites. En particulier, les options d'un remboursement accéléré de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (cf. *supra*) et d'un dégrèvement de contribution foncière des entreprises (CFE) ont été qualifiées de « *bol d'oxygène* » par plusieurs professionnels rencontrés par la mission. De son côté, l'URSSAF indique avoir accordé des échéanciers, en lien avec la crise des « gilets jaunes », à 162 entreprises bordelaises, dont 85 % de commerces indépendants. Les dossiers sont principalement déposés par des primo-requérants, qui respectent presque toujours les délais négociés.

c. Le remboursement accéléré des crédits d'impôts dont bénéficient certaines entreprises

Certaines entreprises bénéficient d'un remboursement accéléré des crédits d'impôts au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Pour celles de ces entreprises qui sont impactées par le mouvement des « gilets jaunes », les DDFiP traitent avec célérité leurs demandes de remboursement : au 31 mai 2019, les services fiscaux ont ainsi procédé à 75 remboursements accélérés ⁽¹⁾.

d. Le soutien à l'activité partielle

Le dispositif de soutien à **l'activité partielle** est ouvert à toutes les entreprises, sous réserve, en application de l'article L. 5122-1 du code du travail, que les salariés des entreprises concernées subissent une perte de rémunération imputable soit à la fermeture temporaire de leur établissement ou partie d'établissement, soit à la réduction de l'horaire de travail pratiqué dans l'établissement ou partie de l'établissement en deçà de la durée légale du travail.

La DIRECCTE territorialement compétente opère un contrôle sur la réalité du motif déclencheur de la mise en activité partielle des salariés avant de l'autoriser. Elle joue également un rôle de conseil auprès des entreprises sur la durée prévisionnelle de mise en activité partielle ainsi que sur les actions

(1) Réponse écrite de la DGE

d'accompagnement des salariés (formation notamment) qui peuvent être mises en œuvre dans ce cadre.

Les entreprises devant réduire ou suspendre leur activité, afin de placer leurs salariés en chômage technique, peuvent solliciter une demande d'activité partielle auprès de la DIRECCTE compétente. L'entreprise reçoit alors une allocation financée par l'État et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (par exemple, pour une entreprise de moins de 250 salariés, 7,74 euros par heure chômée). L'entreprise verse une indemnité horaire aux salariés égale à 70 % de leurs salaires bruts horaires (environ 84 % du salaire net horaire).

Il est difficile d'estimer précisément le nombre de demandes reçues, leur caractérisation comme relevant du motif « mouvement des gilets jaunes » n'intervenant qu'au moment de la validation de la demande. Toutefois, la consigne générale passée par le ministère du travail a été celle de la souplesse dans l'examen des demandes. Seules celles ne respectant pas le cadre légal du dispositif (existence d'une baisse du chiffre d'affaires mais absence de fermeture de l'établissement ou de baisse effective du temps de travail des salariés) ont été écartées.

Entre novembre 2018 et mai 2019, **3 225 entreprises** ont bénéficié d'une indemnisation, pour un montant de près de **13 millions d'euros**. Au 17 juin 2019, **5 283 demandes d'activité partielle** liées au mouvement des « gilets jaunes » ont été validées par les services de l'État, autorisant la mise en activité partielle de **75 277 salariés pour un volume d'environ 5,2 millions d'heures**.

À Toulouse, 44 dossiers d'activité partielle ont par exemple été acceptés, sur 59 déposés, pour 408 salariés qui sont concernés. En Moselle également, dès le 21 décembre 2018, 33 dossiers avaient été examinés par la cellule de crise, pour 2007 salariés. Toutes les régions ont formulé des demandes d'activité partielle, de manière plus ou moins significative selon l'ampleur des difficultés rencontrées localement.

Dans le territoire de l'ancienne région Haute-Normandie, les mesures d'activité partielles ont été sollicitées par 166 entreprises, dont 96 pour le département de la Seine-Maritime. Ces demandes concernent environ 3 700 salariés, pour 202 000 heures autorisées. Sur les 96 entreprises de Seine-Maritime, 68 ont fait des demandes d'indemnisation, avec un montant financier du volume d'heure indemnisée de l'ordre de 100 000 euros. La restauration et le commerce en détail ont été concernés au premier chef : ils représentent près de 80 % des heures indemnisées.

La durée moyenne d'examen et de validation des demandes s'est établie à moins de huit jours sur les mois de novembre 2018 à février 2019, l'indemnisation intervenant en règle générale dans la semaine suivant la validation de la demande d'indemnisation ⁽¹⁾.

(1) Réponse écrite de la DGE

Si ce dispositif permet d'éviter une perte totale de salaire, **il entraîne tout de même une perte de revenu pour les salariés** : durant la période d'activité partielle, ils perçoivent de leur employeur une indemnité horaire dont le montant est égal à 70 % de leur rémunération brute, en incluant dans le calcul de cette rémunération les heures qui auraient dû être travaillées sur la période et ne l'ont pas été. Cette solution a également un coût budgétaire, car des fonds publics sont mobilisés pour indemniser les entreprises (cf. *supra*).

En outre, dispositif n'est **pas adapté à toutes les entreprises et à tous les contextes** : il ne permet pas, par exemple, d'appliquer un régime d'activité partielle sur certains jours de la semaine uniquement, alors que la plupart des commerçants n'en aurait eu besoin que le samedi.

À titre d'illustration, un grand nombre de chefs de TPE et PME rencontrés à Bordeaux a rappelé que, bien que théoriquement intéressant, le dispositif d'activité partielle n'est pas adapté à des structures n'employant que peu de salariés : s'en passer reviendrait à fermer l'établissement. Cette difficulté explique, d'après la DIRECCTE, le faible taux de recours à cette mesure clairement imputable au mouvement des « gilets jaunes » : pour le département de la Gironde, 60 dossiers ont été déposés, dont 48 acceptés, ce qui correspond à 1 100 salariés et 82 000 heures ; n'ont finalement été consommées que 19 400 heures, pour 450 salariés.

e. L'obtention d'une garantie plus importante de BPIfrance pour le renforcement de la trésorerie des entreprises

Dans le cadre du plan d'urgence en soutien aux entreprises touchées par le mouvement des « gilets jaunes », la Banque publique d'investissement (**BPIfrance**) a mis en œuvre deux mesures principales.

D'une part, afin de faciliter l'octroi ou le maintien de crédits bancaires, la banque de l'entreprise touchée peut bénéficier d'une garantie plus importante de BPIfrance de renforcement de la trésorerie, avec une quotité garantie pouvant atteindre 70 %, contre 40 % habituellement.

D'autre part, un report d'échéances dans le remboursement de prêt peut être accordé, sur demande, auprès de la banque de l'entreprise pour les prêts garantis par BPIfrance et, pour les prêts accordés directement par cette dernière, auprès de ses correspondants habituels au sein des directions régionales de BPIfrance.

Ces mesures sont ouvertes à toute entreprise dont la capacité à honorer sa dette a été affectée en raison du mouvement des « gilets jaunes » et des manifestations organisées depuis le 17 novembre : baisse de chiffre d'affaires, diminution de la trésorerie, etc. Par ailleurs, conformément à la doctrine d'intervention de BPIfrance, les mesures de soutien en garantie (octroi de nouvelles garanties ou prorogation de garanties existantes) sont réservées aux seules PME.

Au 18 juin 2019, **59 entreprises** employant **1 430 salariés** ont formulé auprès de BPIFrance une demande de réaménagement d'encours ou de garantie :

– 6 demandes de réaménagement de garantie, pour un montant d'encours de financement de 1,1 million d'euros ;

– 2 demandes de garantie de renforcement de la trésorerie, pour un montant de 45 000 euros ;

– 75 demandes de réaménagement de prêt, pour un montant cumulé d'encours de 23,5 millions d'euros.

Les entreprises ayant fait ces demandes peuvent être ventilées par secteurs d'activités, d'une part, et géographiquement, d'autre part. En termes d'activité, l'éventail des entreprises concernées est assez large. On y retrouve notamment douze entreprises du secteur de la restauration, dix du secteur du commerce de détail, cinq de celui de l'hébergement, ainsi que des entreprises des secteurs de l'industrie – notamment alimentaire – et des transports. Géographiquement, le département de La Réunion et la région Île-de-France concentrent plus de la moitié des demandes ⁽¹⁾.

BPIFrance a confirmé sa capacité à être un interlocuteur réactif : en moyenne, la décision d'octroi de réaménagement a été prise dans les trois semaines suivant la demande.

f. Le remboursement accéléré d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

En application de l'article 265 *septies* du code des douanes, les entreprises qui utilisent des véhicules routiers destinés au transport de marchandises peuvent bénéficier, sur demande de leur part, et sous certaines conditions, d'un remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Afin d'apporter une réponse spécifique aux difficultés connues par le secteur du transport routier en raison du mouvement des « gilets jaunes » (livraisons rendues impossibles, interdictions de circuler le samedi dans certaines zones etc.), ce dispositif a été mobilisé en faveur des entreprises concernées selon des modalités accélérées.

198 entreprises ont été bénéficiaires de ce dispositif en raison du mouvement des « gilets jaunes » au cours du premier semestre 2019, pour un montant total d'environ **15,6 millions d'euros** et un montant moyen de 80 000 euros ⁽²⁾.

(1) Réponse écrite de la DGE

(2) *Idem*

g. L'appui de la commission des chefs de services financiers pour aider les entreprises rencontrant des difficultés financières s'agissant des délais de paiement de leurs dettes fiscales et sociales

La commission des chefs de services financiers (CCSF) peut accorder aux entreprises qui rencontrent des difficultés financières des délais de paiement pour s'acquitter de leurs dettes fiscales et sociales (part patronale), en toute confidentialité. Elle est présente dans chaque département.

Elle peut être saisie par le débiteur lui-même, qui peut être un commerçant, un artisan, un agriculteur, une personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante ou une personne morale de droit privé (société, association). Pour pouvoir saisir la CCSF, il faut notamment être à jour du dépôt de ses déclarations fiscales et sociales et du paiement des cotisations et contributions salariales ainsi que du prélèvement à la source.

Les dettes visées sont notamment les impôts, les taxes, les cotisations sociales aux régimes obligatoires de base exigibles, à l'exclusion des parts salariales et du prélèvement à la source.

Au 31 mai 2019, les CCSF ont accordé 186 nouveaux délais de paiement à des entreprises dont les difficultés financières sont liées au mouvement des « gilets jaunes » ⁽¹⁾.

h. La facilitation de l'accès aux dérogations permettant d'ouvrir les commerces le dimanche

Afin de compenser les pertes de chiffre d'affaires, les dispositifs de **dérogations à l'ouverture dominicale** des commerces ont été mobilisés et facilités pour les commerçants, comme l'avait annoncé le ministre de l'économie et des finances le 26 novembre 2018. A également été rappelée la possibilité de solliciter auprès du préfet de département une dérogation au repos dominical sur la base des articles L. 3132-20 et L. 3132-23 du code du travail.

Les circulaires du 29 novembre puis du 13 décembre 2018 de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, ont permis de faciliter le traitement des demandes des entreprises du commerce pour les dimanches de décembre et de janvier. Les **préfets ont été invités à apporter une réponse favorable** aux demandes et à **autoriser sans délai les ouvertures dominicales sollicitées**, dans le respect des règles qui régissent les dérogations au repos dominical, notamment les mesures de compensation définies aux articles L. 3132-25-3 et L. 3132-25-4 du code du travail.

Ce dispositif a permis de réduire en partie les pertes liées au mouvement des « gilets jaunes ». De nombreuses dérogations ont été accordées, dans 36 départements, en décembre et janvier. Ces dérogations préfectorales ont

(1) Réponse écrite de la DGE.

complété les ouvertures des commerces lors de « dimanches du maire », qui pouvaient déjà être prévus pour les fêtes de fin d'année et pour les soldes d'hiver.

2. Partout en France, l'ensemble des acteurs se sont mobilisés pour répondre aux difficultés des entreprises affectées par le mouvement

Outre les réponses d'urgence prises au niveau national, une réponse locale a également été mise en œuvre face aux difficultés des entreprises touchées. Cette réponse territoriale est passée tant par une capacité d'adaptation et un sens de la solidarité des entreprises elles-mêmes et des chambres consulaires que par un travail de coordination entre les acteurs publics. S'y ajoutent les dispositifs d'aides territoriaux.

a. Dans les territoires, une capacité d'adaptation et un sens de la solidarité qui ont favorisé la résilience des entreprises

La première réponse apportée aux entreprises touchées est venue d'elles-mêmes. Les rapporteurs ont d'ailleurs été marqués par la **résilience des commerçants rencontrés** face aux difficultés liées au mouvement. Dans le cadre des travaux de la mission d'information, les artisans et commerçants rencontrés se sont parfois plaints de difficultés à se faire indemniser de dégâts matériels, d'autres d'être menacés de devoir fermer en raison des baisses de chiffre d'affaires passées ou toujours prégnantes, tandis que d'autres encore ont fait état d'une dynamique de croissance stoppée nette. Mais tous ont impressionné d'abord par leur capacité à s'adapter et par leur volonté de continuer à exercer leur activité, favorisant ainsi la résilience des entreprises.

Leur faculté d'adaptation a été renforcée également par la **solidarité des entreprises et des acteurs économiques locaux face à ces épreuves**. À cet égard, les rapporteurs souhaitent en particulier saluer le travail des **chambres consulaires**, qui ont fourni un travail considérable pour accompagner et aider les commerçants et artisans affectés dans leurs démarches, souvent dès le dimanche matin.

À Bordeaux par exemple, les interlocuteurs avec lesquels les rapporteurs ont échangé ont tous salué l'utilité et la simplicité de la « boucle » d'informations mise en place entre 400 personnes par l'association *La ronde des quartiers* sur une application de messagerie mobile, permettant de bénéficier de données en temps réel sur les manifestations et d'un soutien de collègues envers les difficultés liées aux dégradations et aux manques à gagner.

b. La mise en œuvre des mesures d'aides a été facilitée par un travail local efficace de coordination des différents acteurs impliqués

La sollicitation et donc l'application concrète des mesures d'aides relèvent d'un effort qui ne s'arrête pas à leur conception et à la mise en place de leurs modalités.

En premier lieu, un lourd travail de communication à destination des entreprises affectées est nécessaire. Pour être efficace, la communication nationale ne peut suffire, même sur internet ; elle a dû être relayée par les **fédérations professionnelles** et les **chambres consulaires**. Le **réseau des experts-comptables** a également été utilisé par le ministère de l'économie et des finances pour diffuser la connaissance des mesures existantes, tout comme la **presse**.

En second lieu, un important **effort de coordination** de l'ensemble des différents acteurs publics impliqués est nécessaire. Il doit impliquer tant les services de l'État et de recouvrement (DIRECCTE, services économiques de l'État en région – SeEr –, DDFiP, URSSAF, préfetures), que les collectivités territoriales (régions et communes) et les chambres consulaires (en particulier les CCI et les CMA).

Les rapporteurs constatent que, dans nos territoires, les acteurs économiques locaux se sont efficacement coordonnés et ont largement participé à la communication sur les mesures existantes.

À cet égard, les **brigades mobiles pluridisciplinaires** ont joué un rôle essentiel. Ces dernières regroupent l'ensemble des acteurs publics concernés (services déconcentrés, collectivités territoriales, réseau consulaire, URSSAF) et opèrent dans les villes les plus frappées, en soutien aux artisans et commerçants. En accompagnant ces derniers, de telles équipes concourent à développer la connaissance des dispositifs, à « préqualifier » les dossiers et permettent d'atteindre un taux élevé d'acceptation de ceux-ci. Ce dispositif original a été mis en œuvre à l'épreuve des réalités concrètes et locales ; il s'agit en effet d'une généralisation d'un dispositif d'abord expérimenté à Toulouse, après un déplacement de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des Finances, le 14 février 2019. Il a notamment été étendu à Paris, Lyon, Saint-Étienne, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Rennes, Le Mans, Dijon et Rouen.

Au-delà de ces brigades, dans l'ensemble des territoires concernés, le réseau consulaire a communiqué auprès des commerçants à propos des solutions d'accompagnement mises en place tant par l'État que par les collectivités territoriales, et les a accompagnés dans la constitution des dossiers de demande d'aide. Des outils communs au réseau des CCI ont par ailleurs été utilisés. À ce titre, le **dispositif « alerte commerce »** a par exemple été mobilisé pour prévenir les commerçants des événements en temps réel, par message. Cet outil semble avoir eu un grand succès auprès des commerçants : à Toulouse, par exemple, le nombre d'abonnés au service a augmenté de 60 % dans les derniers mois. En outre, dans un grand nombre de territoires, les CCI ont mis en œuvre des **actions de médiation avec les partenaires institutionnels ou privés**, notamment les banques et assurances.

De nombreux **guichets uniques et permanences** ont également été créés pour accueillir les commerçants. Ainsi, à Rouen, ce sont quarante entreprises qui ont été reçues dans le cadre de permanences sans rendez-vous et soixante chefs d'entreprise qui ont bénéficié d'une ligne directe. À Toulouse, a été mis en place un guichet unique ouvert aux professionnels entre la CCI et la CMA et doté d'un numéro de téléphone unique et d'une adresse de messagerie commune ; ont été comptabilisés plus de 1 000 saisines téléphoniques, par mails ou *via* l'application dédiée. Dans certains territoires comme l'Ain, la Drôme, les villes de Nantes ou de Toulouse, ces dispositifs d'accueil se sont inscrits dans de véritables **cellules de crise**, comprenant une ligne téléphonique et une adresse mail dédiée, ainsi qu'un appui psychologique pour les commerçants.

c. À l'échelle locale, des mesures d'aides supplémentaires sont venues compléter le dispositif

À l'échelle locale, outre un travail d'information et de coordination, certains acteurs publics ont mis en place des **mesures d'aides complémentaires aux dispositifs nationaux**. Des régions et communes ont ainsi décidé de mettre en œuvre plusieurs types de mesures, selon des modalités qui varient en fonction des territoires. Elles prennent quatre formes principales, étant précisé que certaines collectivités ont décidé de cumuler plusieurs dispositifs :

- des subventions directes visant à compenser soit les pertes d'exploitations, soit le reste à charge après indemnisation des assurances ;
- des avances remboursables (prêts à taux zéro) ;
- des exonérations de taxes municipales, notamment de droits d'occupation du domaine public ;
- des abondements à des campagnes de communication locales.

Les **régions** se sont impliquées dans l'aide aux entreprises affectées.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a par exemple créé un fonds régional de solidarité de 2 millions d'euros pour les TPE commerciales et artisanales des centres-villes impactées par le mouvement des « gilets jaunes ». Un des critères d'éligibilité est de connaître une baisse de 30 % de chiffre d'affaires en novembre et décembre 2018, comparé à la même période en 2017. L'aide prend la forme d'une subvention de 1 000 à 6 500 euros, permettant de couvrir une partie de la perte du chiffre d'affaires.

En région Bourgogne-Franche-Comté, un dispositif d'avance remboursable d'urgence pour les commerçants impactés a été créé, sous la forme d'un prêt à taux 0 % remboursable sur trois ans.

D'autres régions, telles celles d'Occitanie (cf. *infra*), de La Réunion et d'Auvergne-Rhône-Alpes et d'Île-de-France ont également mis en place des aides de ce type.

En outre, des **communes** ont ajouté leur contribution.

La ville de Toulouse a mis en place une aide d'un million d'euros. Elle a financé en particulier des exonérations temporaires de droits de terrasse, de place pour les commerçants de tous les marchés de plein-vent, marchés spécialisés, brocantes, marchés couverts et manèges. En outre, elle a permis l'organisation d'une braderie de trois jours au printemps accompagnée de la gratuité des parkings du centre-ville, et d'une soirée de soldes nocturnes, les « Noctansoldes ». Enfin, elle a financé la mise en œuvre d'un plan de communication en faveur du commerce du centre-ville.

À Bordeaux, afin de soutenir les commerçants, la municipalité a décidé d'ouvrir gratuitement le parking des Quinconces pendant la période des fêtes de fin d'année et des soldes d'hiver, puis a prévu une exonération des taxes d'occupation du domaine public aux mois d'avril et de mai, pour un montant initial de 250 000 euros, ensuite porté à 300 000 euros.

À Saint-Étienne :

– la CMA de la Loire a demandé le déblocage d'une ligne de crédits du Fonds national de calamité, pour 30 000 euros, permettant d'indemniser vingt entreprises artisanales ayant subi des dégâts importants ;

– la ville, pour un total de 380 200 euros, a mis en place la gratuité des parkings ou des transports en commun à plusieurs reprises, ainsi que des exonérations à 50 ou 100 des droits de place ou de terrasse pour les exposants du marché de Noël, kiosquiers, responsables de manèges, ou restaurateurs.

Le plan de la ville de Paris

Face à l'ampleur des enjeux, la ville de Paris a pris de nombreuses mesures, en association avec la région Île-de-France et la CCI. Un **fonds de soutien de 1,5 million d'euros aux commerçants impactés, commun à la ville et au conseil régional** (1 million d'euros étant apporté par la région et 0,5 million d'euros par la Ville de Paris), **et géré par la CCI**, a été mis en place. Il prend la forme de subventions d'équipement allant de 1 000 à 7 000 euros, et peut bénéficier aux commerçants, artisans et professions libérales ou entreprises comptant moins de 50 salariés ayant subi des dégradations dans le cadre des manifestations.

Les résultats de la mise en œuvre de ce fonds sont cependant en deçà des attentes, au regard du nombre de commerces touchés : seulement trente-deux dossiers ont été déposés, pour près de 29 000 euros distribués ou en cours de distribution. Au regard du nombre de magasins endommagés lors des manifestations, le nombre de sollicitations semble faible. Selon la CCI Paris-Île-de-France, un élargissement des conditions pour bénéficier de l'aide (notamment un report de la date limite de dépôt de dossiers et la prise en compte des pertes de marchandise) serait en cours de validation.

La ville a également mis en œuvre, pour un total de 2,19 millions d'euros, plusieurs mesures d'accompagnement des commerçants touchés, dont 1,5 million d'euros d'exonération de droits de voirie pour 4 000 commerces. En outre sont mises en place une aide exceptionnelle de 2 000 euros pour les kiosques parisiens vandalisés permettant le remplacement immédiat des kiosques incendiés, une aide complémentaire de 1 000 euros aux associations de commerçants sollicitant une subvention et situés dans le périmètre des manifestations ou dégradations, et enfin une exonération des droits de place des commerçants des marchés parisiens qui ont dû être annulés, pour 19 000 euros.

La Ville de Paris a augmenté de 100 000 euros sa subvention à l'office du tourisme et des congrès, afin de financer un plan de promotion de la destination parisienne à l'étranger.

En outre, la ville de Paris a présenté, dans le cadre de l'opération nationale de revitalisation et animation des commerces, un plan d'action reposant sur trois axes de travail. Il repose sur des aides en faveur des associations de commerçants, un plan de redynamisation du tourisme et un soutien au commerce de proximité, notamment par la campagne de communication « *j'aime mon commerce* » portée par la CCI de Paris-Île-de-France.

D'autres villes, comme Dijon, ont également mis en œuvre des mesures d'aides. Les rapporteurs soulignent que les exonérations de droits de voirie et de droits de place ont particulièrement été appréciées par les commerçants et artisans.

Le **réseau consulaire** a également participé à la constitution et à la gestion de **fonds d'accompagnement locaux**, en partenariat avec les collectivités territoriales. La CCI de Gironde a par exemple mis en place avec la région Nouvelle-Aquitaine, la ville et la métropole de Bordeaux et la CMA un fonds de soutien exceptionnel doté de 2,6 millions d'euros pour apporter une aide aux entreprises impactées par le mouvement des « gilets jaunes ». En juin, plus de 300 entreprises avaient déposé une demande, et plus de 80 % du fonds était déjà

épuisé. À Toulouse, 163 demandes sur 170 ont été acceptées par le fonds de solidarité consulaire porté par la CCI et la CMA, en partenariat avec le conseil départemental de la Haute-Garonne.

Un exemple local : l'Occitanie, la Haute-Garonne et Toulouse

Le **conseil régional** a présenté, en février 2019, plusieurs mesures exceptionnelles en faveur des commerçants et artisans touchés par le mouvement. Ont ainsi été mis en place en leur faveur, dans le cadre d'un fonds d'intervention doté de **3 millions d'euros** :

- une aide exceptionnelle pour les travaux des entreprises ayant subi une baisse de chiffre d'affaires en lien avec des dégâts matériels ;
- un prêt de trésorerie dont les intérêts sont remboursés ;
- un prêt investissement dont les intérêts sont également remboursés ;
- une garantie des prêts, en lien avec BPIFrance.

Le conseil régional a également adopté, le 7 juin dernier, un **dispositif exceptionnel s'appliquant à la perte du chiffre d'affaires des commerces de proximité, sous forme d'aides en subventions**. Ce dispositif s'applique en cas de perte du chiffre d'affaires minimum de 15 % sur un trimestre, représentant au moins 15 000 euros ; le taux de la subvention est fixé à 15 % du chiffre d'affaires perdu, l'aide étant plafonnée à 15 000 euros.

La ville de Toulouse a, quant à elle, mis en place un **fonds d'un million d'euros** (cf. *supra*).

La **CCI de Toulouse-Haute-Garonne** a constitué un **fonds de solidarité** (300 000 euros) pour permettre, sous forme d'avances de 5 000 euros, une intervention auprès des entreprises concernées. Ce fonds a également été abondé par le conseil départemental (300 000 euros) et par la chambre de métiers (20 000 euros). 30 dossiers ont déjà été acceptés et trois refusés.

C. PRÉPARER LE MOYEN TERME : UN PLAN SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DE LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES TOUCHÉS PAR LE MOUVEMENT A ÉTÉ CRÉÉ

Les difficultés des artisans et commerçants touchés par le mouvement des « gilets jaunes » ont été les plus fortes, en moyenne, dans les centres-villes (cf. *supra*), pour des raisons d'intensité et de régularité de la mobilisation. Or, ces zones sont déjà affectées par le risque structurel de leur dévitalisation. Dans ce contexte, il était nécessaire de prévoir une réponse spécifique pour les commerces des centres-villes affectés par le mouvement, avec une vision de **moyen terme**.

S'inscrivant dans une politique plus large de revitalisation, notamment commerciale, des centres-villes – notamment dans le cadre du plan national « action cœur de ville » –, le ministre de l'économie et des finances, M. Bruno Le Maire, et la secrétaire d'État auprès celui-ci, Mme Agnès Pannier-Runacher, ont ainsi lancé le 7 mars 2019 une **opération nationale de revitalisation et**

d'animation des commerces. Cette opération est consécutive à la décision du Premier ministre de mobiliser une enveloppe initialement fixée à 3 millions d'euros pour favoriser le retour des clients dans les centres-villes impactés par le mouvement des « gilets jaunes ».

Cette opération vise à financer, majoritairement par l'État avec le soutien des collectivités territoriales et leurs groupements (communes, établissements publics de coopération intercommunale, régions), les actions d'animation, d'attractivité et de communication commerciales qui seront menées par les acteurs économiques locaux (unions de commerçants, chambres consulaires, etc.) et auront pour objectif de compenser les pertes subies, en incitant et en facilitant le retour de la clientèle.

L'État peut ainsi cofinancer les opérations dont le budget global est au moins de 100 000 euros. Pour les projets entre 100 000 et 300 000 euros, le cofinancement de l'État atteint de 80 000 à 240 000 euros. Pour les projets au-delà de 300 000 euros, l'État les cofinance jusqu'à 300 000 euros. La phase de candidature à cet appel à projets, clôturée le 30 mars dernier, a conduit au dépôt de 34 projets éligibles, répartis dans onze régions. **L'ensemble de ces projets sera accompagné pour un montant total qui a été augmenté, atteignant 5,49 millions d'euros.**

Dans un communiqué de presse du 15 mai 2019 ⁽¹⁾, le Premier ministre a annoncé la liste des 34 centres-villes qui seront accompagnés. Il s'agit de centres situés à Avignon, Besançon, Béthune, Bordeaux, Bourg-en-Bresse, Brest, Calais, Charleville-Mézières, Chaumont, Dijon, Dole, Épinal, Le Port, Le Tampon, Lille, Lyon, Mâcon, Marseille, Nantes, Nevers, Paris, Ploërmel, Quimper, Rennes, Rouen, Saint-André, Saint-Avold, Saint-Denis, Saint-Étienne, Saint-Louis, Saint-Paul, Saint-Pierre, Toulon et Toulouse.

Ce fonds a vu son montant réparti en fonction des demandes des villes lauréates, pondérées par un comité de sélection qui a pu moduler les sommes attribuées, notamment selon une analyse réalisée par les services de l'État. Cette démarche a reposé sur l'appréciation des réponses aux critères suivants :

- le nombre de manifestations et de commerces concernés ;
- l'ampleur de la perte de chiffre d'affaires des commerces touchés ;
- l'adéquation entre les déclarations des collectivités et la réalité constatée sur le terrain ;
- la qualité de la mobilisation des partenaires (unions commerciales et chambres consulaires, notamment) ⁽²⁾ ;

(1) https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/05/communiqu%C3%A9_de_presse_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_fonds_de_soutien_aux_commerçants_de_34_centres-villes.pdf

(2) La participation financière des acteurs locaux n'est pas obligatoire, mais elle fait également l'objet d'une appréciation.

– l’adéquation des actions proposées avec l’objectif de l’appel à projets, à savoir le retour de la clientèle dans les commerces, au premier chef ceux situés en centre-ville.

Chacune des collectivités lauréates va désormais signer une convention avec l’État, matérialisant l’engagement de ce dernier mais aussi sa contrepartie, c’est-à-dire la liste définitive des actions que chacune des collectivités s’engage à mener dans la période d’un an prévue par le règlement de l’appel à projets.

La **ville de Toulouse** recevra ainsi, selon les informations de la préfecture de Haute-Garonne, une subvention de l’État de 300 000 euros pour la réalisation d’actions pour un montant total de 918 000 euros. Sont notamment financées des actions commerciales en juin, un soutien aux opérations d’animations menées par les associations de commerçants et artisans du centre-ville, une promotion du commerce, la braderie de Toulouse en septembre, un banquet nocturne place du Capitole intitulé « *Toulouse à table* » en septembre et des festivités de fin d’année.

La **ville de Rouen** sera également dotée d’un soutien financier de 300 000 euros dans le cadre de ce fonds national. À titre d’exemple, la ville met en place l’opération « Rouen, Samedi ça me dit ? », qui consiste en l’organisation d’animations gratuites dans différents quartiers du centre-ville, avec des offres commerciales ciblées pour les publics familiaux. Le fonds servira également à financer l’action « 35 000 heures de stationnement offertes par votre commerçant ». À partir de septembre 2019, les commerçants auront à leur disposition des tickets de stationnement qu’ils pourront remettre à leurs clients.

La signature de chaque convention locale permet à la collectivité bénéficiaire de recevoir un acompte de sa subvention lui permettant de faire face aux premières dépenses engagées. À l’issue de la période d’exécution d’un an, les collectivités recevront le solde de la subvention en fonction de l’exécution des actions listées dans les conventions signées.

II. FACE À CERTAINES DIFFICULTÉS PERSISTANTES SUR LE TERRAIN, PROLONGER ET AMÉLIORER LA RÉPONSE PUBLIQUE

La situation des artisans, commerçants et professionnels victimes du mouvement des « gilets jaunes » nécessitait une réponse publique d’urgence en leur faveur. Elle a été mise en œuvre rapidement et efficacement, l’ensemble des acteurs publics s’étant mobilisé et largement coordonnés (cf. *supra*).

Toutefois, les auditions et déplacements de la mission d’information ont montré qu’il n’était pas possible, à ce stade, de faire un bilan définitif des coûts du mouvement et des réponses qui y ont été apportées pour les entreprises et collectivités touchées, pour plusieurs raisons :

– d’abord, par manque de recul temporel et donc d’informations précises ;

– ensuite, parce que les répercussions économiques, sociales et budgétaires ne sont pas encore toutes connues et pourraient s’aggraver, du fait d’effets de retard ;

– enfin, tout simplement parce que le mouvement est encore en cours à la date de remise des présentes conclusions.

Les rapporteurs estiment donc nécessaire de faire un bilan prudent des mesures publiques déployées en réponse aux coûts du mouvement.

Ils s’estiment néanmoins en mesure de **tirer plusieurs enseignements du bilan d’étape pour formuler des recommandations** s’agissant des réponses publiques à apporter, tant dans le domaine économique et social que s’agissant des enjeux budgétaires.

A. AFIN D’ÉVITER D’AGGRAVER LES DIFFICULTÉS DE CERTAINES ENTREPRISES, PROLONGER ET APPROFONDIR L’APPLICATION DES AIDES PUBLIQUES

Dans la mesure où certaines difficultés demeurent, la prorogation de certains dispositifs d’aide apparaît nécessaire. Face aux difficultés les plus sérieuses, il convient même d’aller plus loin.

1. En dépit d’une situation moins dégradée et des aides existantes, certaines entreprises font face à des difficultés persistantes ou latentes

Les mesures publiques mises en place tant au niveau national que local ont permis de limiter les effets négatifs pour les entreprises touchées par le mouvement. En outre, le contexte est à l’affaissement de la participation au mouvement et de réduction des violences commises à sa marge. Dès lors, l’on pourrait penser qu’il est temps de mettre fin à certaines aides.

Or, les auditions et rencontres dans les territoires avec les commerçants ont mis en lumière que **de nombreuses entreprises font encore face à des difficultés sérieuses, actuelles ou latentes.**

Certaines entreprises ont connu une baisse d’activité dramatique. Dans certains cas, la perte d’exploitation atteint des montants qui mettent en danger l’existence même de l’entreprise, dès aujourd’hui. Mais même pour celles dont l’activité est aujourd’hui moins affectée, des difficultés pourraient se manifester plus dramatiquement dans quelques mois, du fait d’effets de retard (cf. *supra*), notamment sous la forme de défaillances, voire pire.

De ce point de vue, la plupart des aides existantes, dont l’existence a été saluée par la totalité des acteurs rencontrés en auditions ou lors des déplacements, présentent selon les représentants des commerçants et artisans une caractéristique pouvant poser problème. Celle-ci tient au fait qu’elles permettent de retarder le

paiement d'échéances ou de prêts, afin de répondre notamment à des enjeux de trésorerie, mais ne les effacent pas.

En effet, la logique de ces mesures repose sur l'hypothèse qu'il est plus facile pour les entreprises, une fois la période la plus aigüe du mouvement passée, de faire face à leurs échéances. Cette logique trouve à s'appliquer puisqu'en moyenne l'activité se redresse effectivement. Néanmoins, les rapporteurs ont constaté que certains artisans et commerçants ne bénéficient pas d'une reprise de leur activité, voient leur trésorerie continuer de se dégrader ou ne sont pas encore en mesure de faire face à leurs échéances actuelles et passées.

À Toulouse, selon les résultats de l'enquête menée par CCI de Toulouse-Haute-Garonne en juin 2019 (cf. *supra*), l'incertitude – voire l'inquiétude – des commerçants est encore très élevée. Plus de 60 % des commerçants jugent toujours le niveau de leur trésorerie « faible » en juin. L'incertitude s'accroît encore s'agissant des perspectives : ils sont 49 % (hausse de quatre points entre février et mai) à s'attendre à une dégradation de leur trésorerie dans les trois prochains mois. L'impact social est également très fort. Ainsi, la tension sur les effectifs salariés augmente : si 31 % des commerçants estimaient avoir à réduire leur personnel en janvier, ils sont à présent 42 % à envisager de le faire.

2. Dans ce contexte, il est nécessaire de prolonger les aides existantes et de mettre en place des solutions spécifiques pour les entreprises les plus affectées

L'existence de difficultés persistantes et latentes implique que clore les aides pourrait avoir des conséquences dramatiques. Par exemple, mettre fin aux reports de paiement de charges sociales et d'échéances fiscales reviendrait à imposer aux entreprises de faire face à court terme tant au paiement des arriérés que des charges courantes.

Dès lors, il est essentiel de prolonger les aides existantes et de prévoir la mise en œuvre de dispositifs spécifiques aux entreprises qui font face aux plus grandes difficultés.

a. Prolonger l'application des mesures d'aide existantes

Les rapporteurs invitent, en premier lieu, à la **prolongation pour quelques mois de la mise en œuvre des mesures d'aide nationales**, en particulier dans les territoires toujours touchés – qui doivent être prioritaires – mais également dans les territoires qui le sont désormais moins, prenant en compte les potentiels effets de retard des difficultés pour les entreprises.

L'objectif de cette prolongation serait principalement d'éviter que les nombreuses entreprises ayant bénéficié de délais de paiement et de reports d'échéance, pour une durée moyenne de cinq à six mois, soient éventuellement mises en difficulté à partir de septembre.

Vos rapporteurs incitent en outre, à l'échelon local, à la mise en place, au maintien ou à l'approfondissement – selon le cas – des fonds mis en place par les collectivités territoriales et chambres consulaires dans les territoires les plus touchés, si elles l'estiment opportun. Si l'ensemble des mesures analysées dans le présent rapport a été considéré comme utile, deux types d'aides pourraient être priorités du fait de leur efficacité.

En premier lieu, les fonds visant à compenser les pertes d'exploitation pour les commerçants, sous la forme de subventions directes (cf. *supra*), sont particulièrement efficaces, à l'échelle locale, et constituent une réponse pérenne à la baisse du chiffre d'affaires, à la différence des prêts à taux zéro ou des reports d'échéances. Ils pourraient être créés, pérennisés ou renforcés dans les territoires toujours très affectés, si les collectivités territoriales l'estiment pertinent.

En second lieu, dans les communes les plus touchées, les exonérations de droit d'occupation du domaine public ont particulièrement été appréciées par les commerçants et artisans (cf. *supra*), car elles répondent efficacement à la nécessité d'un allègement pérenne de trésorerie. Là encore, les rapporteurs incitent les communes à recourir à ces dispositifs.

b. Compenser les difficultés les plus dramatiques dans certains territoires par des solutions renforcées

Dans certains cas, la situation des artisans et commerçants apparaît particulièrement dégradée et nécessite une réponse spécifique. L'ampleur de la baisse du chiffre d'affaires subie par les artisans et commerçants peut en effet atteindre des niveaux exceptionnels localement, en particulier du fait de leur implantation dans un centre-ville très touché par exemple, ou en raison de la nature de l'activité et de la taille de l'entreprise. Cette baisse induit de fortes difficultés, *a minima* de trésorerie.

Dans cette situation, il convient tout d'abord que les acteurs de terrain, en particulier les services déconcentrés de l'État, parviennent à **identifier le plus rapidement et efficacement possible les entreprises en difficulté** du fait des débordements en marge du mouvement.

Les rapporteurs invitent donc ceux-ci à mobiliser l'ensemble de leurs ressources et de leur expertise dans ce but. À cet égard, outre les outils habituellement utilisés, ils appellent les services de l'État à porter un œil attentif notamment sur les remontées de recettes de TVA.

Ensuite, s'agissant des modalités d'une aide renforcée, les rapporteurs constatent qu'un dispositif d'aide déjà existant apparaît paradoxalement à la fois très efficace et sous-utilisé, suggérant qu'il existe donc des marges de manœuvre pour le renforcer. Il s'agit de la possibilité dont disposent les services fiscaux d'accorder des **remises gracieuses partielle ou totale d'impôts directs, en application de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales**, par nature toujours bienvenues pour les entreprises en difficulté. Or, les chiffres déjà

présentés dans le rapport (cf. *supra*) attestent d'une sous-utilisation de ces remises, leur montant total étant largement inférieur à un million d'euros.

Les rapporteurs ont constaté que plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de fait :

– premièrement, cette possibilité ne semble pas être très connue des artisans et commerçants ; or, la sollicitation par l'entreprise est une condition de la mise en œuvre du dispositif ;

– deuxièmement, elle n'est souvent mobilisée par les services fiscaux le plus qu'après qu'un étalement ou un report d'échéances se soit révélé insuffisant ;

– troisièmement, elle concerne des impôts dont les montants à payer peuvent être assez faibles pour des entreprises ne faisant pas de bénéfice (s'agissant de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu) et disposant d'une surface commerciale réduite (pour la cotisation foncière des entreprises, qui peut représenter pour un petit commerce de centre-ville « seulement » quelques centaines ou milliers d'euros annuellement).

Dans ce contexte, les rapporteurs **invitent tout d'abord les services fiscaux à communiquer plus fortement sur cette possibilité auprès des entreprises** en difficulté afin de favoriser sa sollicitation.

Ensuite, ils **invitent les services fiscaux à faire un usage très souple de cette possibilité** à la fois dans le niveau de la remise et dans la précocité de sa mise en œuvre en y recourant « en première intention » lorsque c'est pertinent, avant même de proposer un étalement ou un report d'échéances.

Par ailleurs, vos rapporteurs estiment qu'en complément, **doit être envisagée la possibilité de recourir à des dispositifs supplémentaires pour apporter un soutien à ces entreprises très affectées**. Parmi les pistes de travail, peuvent figurer des exonérations exceptionnelles de cotisations sociales mais également la mise en œuvre d'un crédit d'impôt spécifique. Cette dernière solution présenterait en effet l'avantage de pouvoir couvrir le cas des entreprises qui n'ont pas fait de bénéfice du fait des répercussions du mouvement. Ce crédit d'impôt pourrait alors s'appliquer sur une période d'un ou deux ans afin de soutenir la reprise de l'activité de ces entreprises en prenant en compte leurs pertes passées.

Enfin, les rapporteurs invitent les acteurs publics à la vigilance concernant la spécificité de la situation de certaines entreprises. Lors de leurs déplacements, les rapporteurs ont en particulier été informés du cas des entreprises créées depuis environ deux ans et qui peuvent rarement prétendre aux aides existantes. D'une part, elles ne sont pas naissantes, ce qui les exclue de certains dispositifs ; mais elles ne remplissent pas non plus les critères de baisse absolue du chiffre d'affaires, leur activité récente étant par nature en expansion. Pourtant, l'impact des débordements sur leur activité nécessite dans certains cas une aide publique.

B. S'INSPIRER DES MEILLEURES PRATIQUES, À L'ÉCHELLE LOCALE, POUR FAVORISER LA SIMPLIFICATION, LA CONNAISSANCE ET L'ACCÈS AUX MESURES D'AIDES

Les rapporteurs ont déjà salué la qualité de la réponse publique aux difficultés des artisans, commerçants et professionnels.

• Toutefois, ils soulignent également une **forme de décalage entre, d'une part, l'ampleur des difficultés des entreprises touchées et l'ambition des mesures nationales et locales mises en place en leur faveur et, d'autre part, leur taux de sollicitation, relativement modéré.**

Les travaux menés par la mission d'information mettent en évidence plusieurs séries de raisons pouvant expliquer cette situation paradoxale.

En premier lieu, beaucoup de commerçants et artisans touchés par le mouvement n'ont pas eu pour premier réflexe de solliciter des aides mais plutôt de réparer leurs magasins et de tenter de s'adapter à la situation.

En deuxième lieu, la plupart des entreprises touchées sont de petite taille (TPE et PME) et ne disposent ni des effectifs, ni des compétences leur permettant facilement de s'informer sur les dispositifs existants et de faire les démarches adéquates.

En troisième lieu, une forme d'inquiétude a pu dissuader les entreprises de saisir des instances qu'elles pensent devoir craindre, à l'image des banques pour les prêts ou les services fiscaux ou sociaux pour les reports d'échéances et remises.

En quatrième lieu, l'imperfection de la communication publique, malgré de très importants efforts en ce sens, et la diversité des acteurs impliqués dans les mesures d'aides ont également joué un rôle.

En dernier lieu, l'inquiétude sur la complexité présumée ou réelle des démarches a aussi réduit la sollicitation de ces aides.

• Dès lors, les rapporteurs formulent plusieurs réflexions pour améliorer les dispositifs en place.

Premièrement, il apparaît nécessaire de **s'appuyer non seulement sur une communication nationale et locale**, notamment par l'intermédiaire des fédérations professionnelles et des réseaux consulaires, **mais également sur un démarchage individualisé et spontané auprès des commerçants, artisans et professionnels touchés.**

Une telle démarche est de nature à renforcer largement la sollicitation des dispositifs d'aide disponibles. Elle nécessite un engagement fort des acteurs impliqués mais constitue la réponse la plus efficace concernant une population d'entreprises caractérisée par des effectifs réduits et une charge de travail très

lourde pour leurs dirigeants. Elle a déjà été mise en œuvre dans plusieurs territoires, notamment par le réseau consulaire. Elle mérite d'être approfondie, les rapporteurs ayant constaté que de nombreux commerçants en difficulté affirmaient ne pas avoir été contactés par les acteurs publics.

Deuxièmement, il est indispensable d'**assurer une coordination la plus poussée possible entre les acteurs publics impliqués, pour simplifier au maximum les démarches de demandes d'aides, et de mettre fin aux quelques complexités, lenteur ou dysfonctionnements constatés.**

En la matière, un simple ressenti de complexité peut réduire fortement la sollicitation des mesures. Ici encore, il convient de s'inspirer des meilleures pratiques, à l'échelle locale, pour assurer la simplicité du dispositif, comme l'illustre l'exemple des brigades mobiles pluridisciplinaires et des guichets uniques du réseau consulaire.

Un exemple de bonne pratique : les équipes pluridisciplinaire mobiles, un outil efficace d'accompagnement individuel des commerçants et de lien avec les institutions : les exemples de Bordeaux, Toulouse et Rouen

À **Bordeaux**, depuis fin février, les membres des réseaux consulaires de la CCI et de la CMA ont démarché individuellement 800 commerçants du centre-ville, en mobilisant huit conseillers des deux chambres. Des demi-journées de permanence ont ensuite été mises en place.

À **Toulouse**, une brigade mobile pluridisciplinaire se déplace depuis le 19 février sur demande des commerçants. Au total, 746 appels ont été reçus et 55 commerces ont été accueillis par les services et visités. La cellule de crise pluridisciplinaire locale, comprenant les membres du réseau consulaire et la DIRECCTE notamment, a transmis 169 demandes de reports d'échéances fiscales à la DGFIP et aux URSSAF et 59 dossiers de demandes d'activité partielle à la DIRECCTE. La capacité des acteurs locaux, consulaires et institutionnels, à faire le lien avec les pouvoirs publics pour accompagner les entreprises en difficulté est ici soulignée.

À **Rouen**, 40 commerçants ont été rencontrés lors des permanences de la CCI tenues à l'office du tourisme de Rouen, dans les locaux de la CCI, ou lors de déplacements chez les commerçants à leur demande. L'intégralité des dossiers a reçu une information, un appui et un suivi de la part de la CCI, dans le but de favoriser la prise en charge par les services de l'État et les autres partenaires, dont par exemple la Médiation du crédit. Enfin, la CCI a tenu une réunion hebdomadaire jusqu'à la fin du mois de mai avec la DIRECCTE, l'URSSAF, la DRFiP et la Banque de France.

En outre, si les collectivités territoriales et les chambres consulaires ont opportunément mis en place des dispositifs d'aide, les auditions et rencontres avec les commerçants sur les territoires ont montré une certaine disparité entre les territoires s'agissant tant de l'existence même de ces dispositifs que de leurs critères d'éligibilité et de leurs modalités. Une certaine harmonisation sur la base des meilleures pratiques et de critères d'éligibilité souples apparaîtrait peut-être de ce point de vue utile.

C. ACCORDER À LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES TOUCHÉS PAR LE MOUVEMENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

Le présent rapport a déjà souligné le travail structurel en cours pour favoriser la revitalisation des centres-villes, notamment commercialement, auquel s'ajoute le plan spécifique en faveur de 34 centres-villes touchés par le mouvement (cf. *supra*).

Dans un contexte où se combinent une évolution structurelle inquiétante pour les commerces de centres-villes dans certains territoires et les effets du mouvement des « gilets jaunes », les rapporteurs invitent à poursuivre les efforts en faveur de la revitalisation. Il convient toutefois d'être prudent dans la mise en œuvre du plan, afin d'éviter que les violences condamnent les dépenses à être faites en pure perte.

Selon les informations recueillies par les rapporteurs auprès du pouvoir exécutif, plusieurs mesures seraient à l'étude pour approfondir l'effort, en particulier d'un point de vue fiscal. Par ailleurs, s'appuyant sur les demandes des artisans et commerçants de proximité exprimées dans le cadre du Grand débat national, la DGE a préparé un plan « artisanat-commerce » dont les mesures sont actuellement en cours d'examen.

Les rapporteurs soutiennent cette démarche.

D. MENER UNE ACTION AUPRÈS DES ASSUREURS POUR ÉVITER L'AUGMENTATION DES PRIMES ET L'EFFET « DOUBLE PEINE », ET INCITER À L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE

L'importance des montants indemnisés par les assurances peut faire craindre une hausse des primes lors des prochains renouvellements de contrats. Signe de cette inquiétude partagée par les acteurs, certains commerçants, et notamment des petites structures comme des artisans, ont préféré selon CMA France ne pas déclencher leur assurance pour ne pas subir de surenchérissement de leur prime. À l'heure où le commerce est en difficulté, de tels renoncements sont très fortement préjudiciables à l'économie.

La Fédération française de l'assurance (FFA) a tenu à rassurer en indiquant aux membres de la mission d'information que ces événements, ne représentant que 5 % des indemnités annuelles habituelles de la branche « artisans commerçants et prestataires de services » (ACPS), n'étaient pas de nature à entraîner une hausse des primes d'assurance.

Toutefois, **l'attention des pouvoirs publics devra être maintenue à ce sujet**, pour éviter que des commerçants dont la situation est déjà fragile d'un point de vue économique ne se trouvent encore davantage pénalisés par une augmentation de leurs primes d'assurance.

Il existe également un **risque de voir la notation des rues commerçantes des villes les plus touchées par les manifestations se dégrader aux yeux des assureurs**, qui pourraient les percevoir comme de **nouvelles « zones à risque »** justifiant une augmentation des primes appliquées.

Un **engagement des assureurs à maintenir les primes appliquées au niveau actuel au moins pour l'année en cours et à venir** pourrait garantir qu'aucune « double peine » ne sera appliquée aux commerçants touchés.

En outre, les circonstances exceptionnelles de ces derniers mois amènent à s'interroger sur les évolutions que pourrait engager le secteur des assurances, afin de **s'adapter aux mutations de la sinistralité**. Si les contrats ne peuvent pas couvrir l'intégralité des risques indirects existant pour une entreprise, les compagnies d'assurances pourraient repenser leur offre dans le sens d'une **plus grande accessibilité des contrats les plus protecteurs**, et en premier lieu ceux couvrant les pertes d'exploitation, y compris indirectes. Les pouvoirs publics, en collaboration avec la FFA, pourraient inciter à une telle évolution et à la sensibilisation, tant des assureurs que des assurés, sur la nécessité de couvrir un large champ de sinistres, par des contrats adaptés aux besoins.

E. L'IMPORTANCE D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES COÛTS BUDGÉTAIRES EXCEPTIONNELS POUR CERTAINES COMMUNES

Lors de son audition du 20 mars 2019 devant les commissions des finances et des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances a déclaré vouloir « *être très clair : [le Gouvernement] ne laisser[a] pas les collectivités supporter seules le coût de la crise des gilets jaunes* ».

Les rapporteurs partagent cette analyse.

Il convient que cette solution aboutisse dès l'échéance du projet de loi de finances (PLF) pour 2020 et que l'impact financier soit réparti de la manière la plus juste possible entre les communes, en fonction du degré de gravité avec lequel elles ont été concernées par le mouvement social.

Par ailleurs, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022 fixe un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) en progression moyenne de 1,2 % en valeur sur la section de fonctionnement, soit, compte tenu des perspectives d'inflation, une baisse de 0,3 % par an en volume jusqu'à la fin de la législature ⁽¹⁾.

Au regard de leur caractère parfaitement non-anticipable, les rapporteurs proposent donc d'**attribuer un statut dérogatoire aux dépenses rendues**

(1) Voir l'annexe n° 36 de Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie au rapport n° 1302 de Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018 (pp. 29 et 30)

directement nécessaires par les manifestations des « gilets jaunes », pour les communes les plus fortement touchées, dont la liste devrait être établie en bonne intelligence entre la direction du budget (DB), la direction générale des collectivités locales (DGCL) et les associations représentatives des élus locaux.

Une telle disposition permettrait :

– de ne pas exposer les communes contractantes ⁽¹⁾ à la reprise financière prévue en cas d'écart (la LPFP dispose qu'en cas de non-respect des contrats négociés avec les préfets, lesquels peuvent prévoir une variation de 0,75 % à 1,65 % de la progression des dépenses de fonctionnement pour tenir compte des circonstances locales comme le revenu moyen par habitant ou la présence de quartiers prioritaires de la politique de la ville, l'État applique une sanction égale à de 75 % de la différence constatée, dans la limite, toutefois, de 2 % des recettes de fonctionnement) ;

– d'éviter à celles qui n'ont pas contracté de se voir notifier une pénalisation plus lourde, soit 100 % de l'écart, dans la même limite ;

– de maintenir, sous réserve des autres conditions, leur éligibilité à la majoration du taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et/ou nouvelle dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

(1) 322 collectivités sont concernées, qui représentent deux tiers des dépenses de fonctionnement locales : régions, départements, métropoles, intercommunalités et communes de grande taille dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros

EXAMEN PAR LA MISSION D'INFORMATION

Les membres de la mission d'information commune ont adopté le présent rapport à l'unanimité des présents.

EXAMEN PAR LES COMMISSIONS

Lors de leur réunion conjointe du 17 juillet 2019, la commission des affaires économiques et la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en association avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, ont examiné le rapport d'information de la mission.

En application de l'article 145 du Règlement, les commissions ont autorisé conjointement la publication du présent rapport.

La vidéo de cette réunion peut être consultée à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/2ZgYlu>

ANNEXE N° 1 : MONOGRAPHIE – LE CAS DE ROUEN

Les différents éléments composant cette monographie figurent également dans le corps du rapport.

I. COÛT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Rouen fait partie des métropoles où l'intensité des troubles a été la plus forte. Les violences, les dégradations et difficultés se sont d'abord concentrées aux abords des zones périphériques de l'agglomération rouennaise, avant de gagner le centre-ville.

Chaque samedi de fin décembre à fin mars 2019, les rues piétonnes de Rouen ont été émaillées de violences. Les grandes artères du centre-ville ont été profondément touchées, et **les pertes subies par les commerçants se chiffrent en millions d'euros**. Il faut souligner que cette crise est intervenue au cœur d'une période d'importants travaux d'embellissement, impactant temporairement l'accessibilité et l'attractivité du centre-ville. Dans ce contexte, la crise des « gilets jaunes » a donc été d'autant plus mal vécue par les commerçants.

Rien que pour les dégradations matérielles, des dépenses de franchises de l'ordre de 1 000 à 1 500 euros par commerçant ont dû être engagées. Les dépenses de prévention ont également représenté des montants conséquents, estimés pour chaque samedi à 700 euros pour le magasin *Yves Rocher* du centre-ville, et à 15 000 euros pour le *Printemps*.

Sur les 3 000 commerces du centre-ville, environ la moitié a été directement concernée par les violences. Les chiffres d'affaires des commerçants ont plongé de 30 à 70 % pour le commerce indépendant, et de 5 à 30 % pour les grands magasins et franchises (6 % pour le *Printemps*, 15 % pour les *Galeries* et 4,5 % pour la *FNAC*). Le flux piéton a baissé de 25 à 45 % selon les rues par rapport au taux de fréquentation enregistré les années précédentes. Les restaurants ont fait état de pertes de 30 et 50 % pour le samedi midi, et de 10 à 20 % pour le samedi soir.

L'attractivité touristique du territoire a significativement souffert de ces perturbations. Entre novembre et avril 2019, la fréquentation touristique a baissé de 12 %, et ce sont 23 % des événements touristiques programmés qui ont dû être annulés (annulation de 80 événements sur 344).

Si le tribunal de commerce précise que peu de dépôts de bilan ont pour le moment été constatés, des effets négatifs sont attendus pour la fin de l'année 2019.

Au-delà des chiffres, les membres de la mission présents à Rouen ont pu mesurer les conséquences très concrètes des violences en échangeant directement avec les commerçants. **Les violences ont pu précipiter des décisions de fermeture** de magasin, comme c'est le cas pour une commerçante spécialisée

dans la vente de vêtements, qui a subi des pertes de chiffre d'affaires régulières et répétées pendant des semaines, et ce notamment pendant la période des soldes. Tirant le constat suivant : « *la caisse de la boutique doit nous nourrir, ce n'est pas à nous de nourrir la caisse de la boutique* », cette dernière a fait le choix d'une réorientation professionnelle.

Un commerçant ayant récemment ouvert son commerce de bouche a fait état du sévère ralentissement de ses ventes, alors qu'il se situait avant la crise dans une phase de progression importante. Pour les initiatives entrepreneuriales les plus jeunes, ayant besoin de captation de nouvelles clientèles, les violences ont **freiné significativement les dynamiques commerciales**.

Enfin, les rapporteurs ont également pu mesurer l'impact moral et psychologique des violences. La boulangerie *Paul* du centre-ville a fait l'objet d'attaques brutales, obligeant les salariés et certains clients à rester cloîtrés à l'intérieur du magasin.

II. COÛT BUDGÉTAIRE

Rouen constitue l'une des villes où le coût pour les finances publiques a été le plus élevé. Le mobilier urbain, la voirie, les horodateurs ont été vandalisés, et les chantiers considérablement endommagés et retardés, entraînant des dépenses par définition non prévues dans le budget des collectivités.

Pour la métropole, le coût budgétaire lié au mouvement des « gilets jaunes » est évalué à **1,9 million d'euros, soit 17,25 euros par contribuable**, sur une population globale de 110 169 habitants.

**IMPACT BUDGÉTAIRE DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »
POUR LA MÉTROPOLE DE ROUEN**

(en euros)

DIRECTION	dégradations recensées	coûts moyens matériels -(TTC)	coûts moyens humains	nombre de plaintes déposées
VOIRIE	ROUEN	231 932,21	9 856,00	12
	VAL DE SEINE	198 591,41	4 793,73	6
	SEINE SUD	258 110,66	3 661,39	2
	Austreberthe-Cailly	3 339,84		2
	Plateaux-Robec		646,82	
	évacuation des giratoires par entreprises TP	29 705,52		
Total Voirie		740 637,58		
DECHETS	BACS	41 034 €		
	COLONNES (aériennes et enterrées)	44 035 €		
	ABRIS	14 105 €		
Total Déchets (hmain & matériels)		108 029 €	8 855,00	
REGIE EQUIP CULTUREL	Rouen : bris sur le vitrail côté rue st Romain(non historique)	5 000,00		1
Total Régie Equip culturel		5 000,00		
TRANSPORT	reprise des enrobés plateforme TEOR	30 000,00		1
	abris bus : bus de vitres 10 x 5000	50 000,00		
	Stations touchées (modules déplacés et distributeurs de clefs HS). Vélos HS.			
	meublier Decaux			
	perte exploitation contrat TCAR			
Total Transport		80 000,00		
CHANTIERS	Pont Boeildieu gardes endommagés, vol de signalisations temporaires, barrières	21 838,52		2
	T4 : indemnités travaux, demandes des entreprises pour dégradations et impacts pour les chantiers jusqu'au 24/02	194 800,00		
	Cœur de Métropole : indemnités travaux, demandes des entreprises pour dégradations et impacts manifestations jusqu'au 24/02	618 000,00		3
	Gare de Rouen	4 800,00 €		
	Eco quartier Flaubert : réclamation de Bouygues TP suite à la modification des cadences d'approvisionnement sur les chantiers sur la période du 03/12 au 07/01	82 544,40 €		
Total Chantiers		921 982,92		
SPL SATIONNEMENT	horodateurs endommagés	14 218,16		2
	perte de recettes horodateurs /FPS	66 275,00		
	perte de recettes stationnement payant pour la Ville de Rouen	50 000,00		
Total SPL		130 493,16		31

Source : métropole de Rouen

Les dépenses liées aux chantiers sont les plus importantes, elles représentent près de 922 000 euros. La métropole a en effet dû verser des indemnités de travaux aux entreprises du BTP, du fait des dégradations liées aux

manifestations, et des modifications des cadences d’approvisionnement qu’elles ont générées.

Le budget voirie a également été lourdement touché, avec des dépenses de réparations de l’ordre de 740 000 euros.

La société publique locale de stationnement enregistre des pertes à hauteur de 130 493 euros, causées par la dégradation des horodateurs et les pertes de recettes de stationnement payant.

Des bâtiments publics ont également été visés, comme c’est le cas du portail historique de la Banque de France, nécessitant des coûts de réparation qui atteignent entre 100 000 et 150 000 euros. Plusieurs commissariats ont également été touchés, et des destructions de matériels ont été recensées, par exemple sur les caméras de sécurité.

En matière de coûts indirects, du côté des forces de l’ordre, une mobilisation supplémentaire a été nécessaire. Cette mobilisation a entraîné des dépenses de fonctionnement supplémentaires (carburant, repas, etc.). En outre, la mobilisation particulière des forces de l’ordre pour contenir les violences a eu pour effet collatéral une moindre mobilisation des forces de l’ordre sur leurs missions ordinaires. La direction départementale de la sécurité publique (DDSP) fait notamment état d’une augmentation de la délinquance sur le département.

III. FAIRE FACE À LA CRISE

A. DES ACTEURS LOCAUX MOBILISÉS POUR GARANTIR LES CONDITIONS DE RÉSILIENCE DES COMMERÇANTS

Les acteurs publics locaux se sont mobilisés pour répondre aux difficultés rencontrées par les entreprises. Chaque acteur est intervenu à son échelle, par des actions concrètes et ciblées, pour venir en aide aux commerçants et artisans. Mais au-delà des actions conduites séparément, c’est surtout le dialogue et **l’adaptation permanente de la réponse aux besoins du terrain** qui posent les conditions nécessaires pour assurer la résilience du commerce de proximité et du tissu économique local.

1. Les collectivités sont intervenues chacune à leur échelle

La ville a gelé pour 2019 les tarifs de droits d’occupations commerciales, pour un coût estimé à 15 000 euros, et a examiné plusieurs demandes individuelles d’exonérations des occupations commerciales.

La métropole a débloqué un soutien financier pour l’office de commerce et de l’artisanat de Rouen, pour soutenir les braderies commerciales de mai et septembre, pour un montant total de 50 000 euros.

Du côté de la région, ce sont principalement des dispositifs déjà existants à destination des commerçants et artisans qui ont été activés, comme le dispositif croissance TPE Normandie (prêts auprès de la BPI), et la mise en place d'une co-garantie en matière de prêts bancaires entre le mois de février et le mois d'avril. En revanche, et au regret des acteurs locaux, contrairement à de nombreux autres territoires, la région n'a pas mis en place de fonds d'urgence spécifique.

2. Un travail de terrain au plus près des besoins des entrepreneurs

Le travail de terrain mené par la CCI a été particulièrement salué par les acteurs locaux, avec de nombreuses actions concrètes, au service des entrepreneurs. Un dispositif d'écoute et d'accompagnement personnalisé a été mis en place.

Une **permanence** a été installée en centre-ville entre février et avril 2019 pour accueillir et accompagner les entreprises dans la recherche de solutions adaptées. Une ligne téléphonique a également été ouverte les lundis matin pour les chefs d'entreprises.

Des actions de médiation auprès des organismes collecteurs et des réseaux bancaires ont été menées.

Une page internet spécifique a été mise en place, faisant le point sur les principales mesures existantes, et renvoyant vers les contacts directs des interlocuteurs locaux.

La CCI a également construit une chronologie des événements violents survenus en centre-ville, destinée à faciliter les procédures d'indemnisation des commerçants auprès des assurances. Au total, la CCI a rencontré plus de 100 entreprises, et plus de 30 dossiers ont été montés.

3. Une démarche partenariale exemplaire

Le travail en partenariat a été central pour construire une réponse efficace à cette crise. Des réunions hebdomadaires se sont tenues sous l'égide de la préfète avec la participation des acteurs de la ville, de la métropole, de la préfecture, les forces de police, les chambres consulaires, les représentants des commerçants rouennais et les représentants du monde agricole.

C'est en définitive le volontarisme, la résilience et l'effort de coordination des acteurs locaux, et au premier chef des commerçants eux-mêmes, qui a le plus retenu l'attention des rapporteurs.

4. Rouen, ville bénéficiaire du dispositif national de revitalisation et d'animation des commerces

Dans le cadre du fonds de revitalisation pour les commerces de centre-ville touchés par le mouvement des « gilets jaunes » mis en place par le Gouvernement, Rouen bénéficiera de 300 000 euros.

Grâce à ce plan de revitalisation, des actions nombreuses pourront être financées pour soutenir le commerce de centre-ville de Rouen.

Opérations d'animation et de communication qui pourront être soutenues et mises en place

- « *Rouen, samedi ça me dit ?* » : animations gratuites dans différents quartiers du centre-ville, avec des offres commerciales ciblées pour les publics familiaux ;
- Financement d'un programme d'animations pendant l'Armada, afin d'inciter les visiteurs à se rendre dans le centre-ville ;
- Réalisation d'une campagne de communication média prévue pour le troisième trimestre 2019 afin de valoriser le centre-ville marchand de Rouen ;
- Opération « *35 000 heures de stationnement offertes par votre commerçant* », à partir de septembre 2019, les commerçants auront à leur disposition des tickets de stationnement qu'ils pourront remettre à leurs clients ;
- Soutien financier pour la vingtième édition de la fête du ventre et de la gastronomie Normande ;
- Reconstitution de la parade de Noël prévue le 10 décembre 2019.

B. SOLLICITATION DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE À L'ÉCHELLE NATIONALE

1. Le report des échéances fiscales et sociales

Environ 200 demandes de report des échéances fiscales et sociales ont été enregistrées à l'échelle de la région. La DRFIP a reçu plus de 80 demandes de report de paiement des charges fiscales. L'URSAFF a reçu 151 demandes de report de cotisations sociales, venant pour les trois quarts des TPE. L'URSAFF compte 264 délais de paiement accordés en Haute-Normandie, dont 75 % pour la Seine-Maritime, représentant des montants de l'ordre de 1.8 million d'euros à l'échelle de la région, dont 1,4 million pour le département de Seine-Maritime.

2. Les mesures d'activité partielle

Les mesures prises par le Gouvernement pour ce qui concerne l'activité partielle ont été sollicitées par 166 entreprises à l'échelle de la région Haute-Normandie, dont 96 pour le département de la Seine-Maritime. Ces demandes concernent environ 3 700 salariés, pour 202 000 heures autorisées. Sur les 96 entreprises de Seine-Maritime, 68 ont fait des demandes d'indemnisation,

avec un montant financier du volume d'heures indemnisées de l'ordre de 100 000 euros. La restauration et le commerce en détail ont été concernés au premier chef, ils représentent près de 80 % des heures indemnisées.

3. L'ouverture des commerces le dimanche

Par arrêté préfectoral, les magasins de commerce en détail ont été autorisés à ouvrir le dimanche pour les mois de décembre et janvier. Les grandes enseignes ont largement fait usage de cette possibilité.

ANNEXE N° 2 : MONOGRAPHIE – LE CAS DE TOULOUSE

Les différents éléments composant cette monographie figurent également dans le corps du rapport.

La mission d'information a notamment visité Toulouse, l'une des villes les plus affectées par le mouvement des « gilets jaunes ». À cette occasion, les rapporteurs ont pu constater l'acuité des difficultés économiques, sociales et budgétaires posées par le mouvement, toujours prégnantes bien qu'atténuées.

I. CONTEXTE GÉNÉRAL

Le mouvement des « gilets jaunes » a créé à Toulouse un contexte tendu et anxiogène, peut-être plus aigu qu'ailleurs.

Toulouse constitue l'une des villes françaises où la mobilisation a été la plus forte. Lors de certains samedis, la ville a même constitué l'épicentre de la mobilisation mais également des violences.

En 34 journées de mobilisation (33 samedis et le mercredi 1^{er} mai), entre le 17 novembre 2018 et le 3 juillet 2019, 151 516 manifestants ont été comptabilisés en Haute-Garonne, dont 126 950 à Toulouse. Selon les informations de la préfecture de Haute-Garonne, ces manifestations ont mobilisé 22 446 policiers et gendarmes ; plus de 227 fonctionnaires de police ou de gendarmerie ont été blessés. 702 individus ont été interpellés à l'occasion de ces mobilisations. Depuis le 23 mars, le dispositif de maintien de l'ordre a été complété par l'interdiction de manifestation et de rassemblement revendicatif sur la place du Capitole.

La mobilisation semble avoir atteint sa plus forte intensité le 26 janvier avec plus 13 000 manifestants à Toulouse, dont 400 à 500 profils à risques.

À l'heure actuelle, le mouvement mobilise moins ; le samedi 29 juin, 595 manifestants ont été comptabilisés dont 580 à Toulouse. Néanmoins, cette mobilisation réduite affecte encore fortement l'activité du centre-ville le samedi.

II. COÛT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

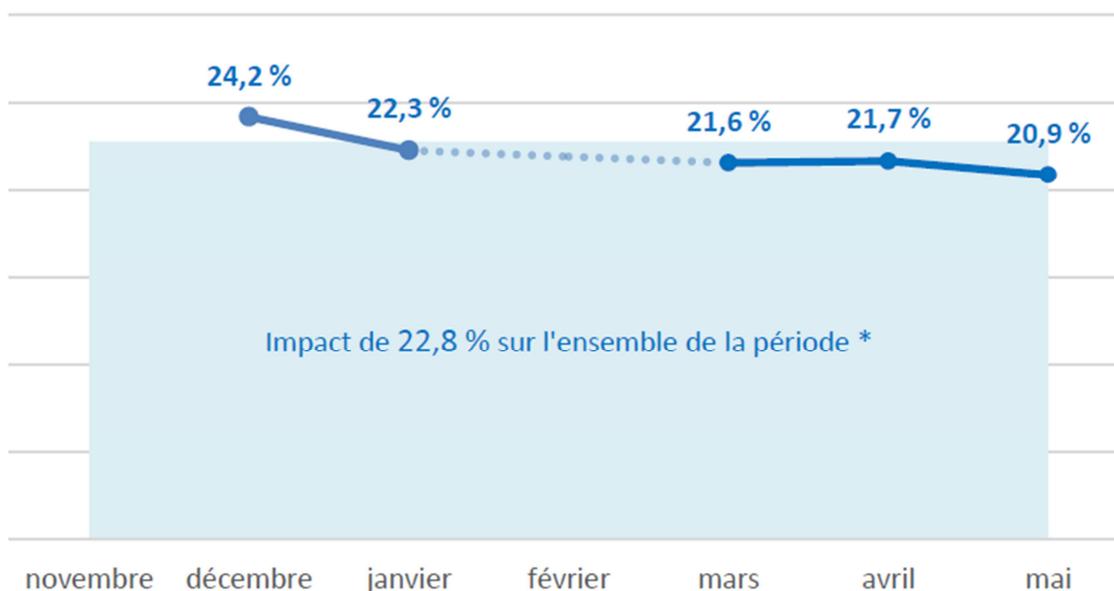
Les manifestations et les dégradations liées aux violences commises à Toulouse en marge de celles-ci, ont **fragilisé des centaines de commerçants et d'artisans** qui, pour les plus vulnérables d'entre eux, sont en très grande difficulté, dans un **centre-ville désormais moins fréquenté le samedi**.

Selon deux enquêtes de la CCI Toulouse Haute-Garonne menées en janvier-février et juin 2019 auprès de respectivement 700 et 300 commerces, cafés, hôtels et restaurants situés en Haute-Garonne, la **baisse du chiffre d'affaires atteint 22,8 % pour les commerçants impactés sur la période**

novembre 2018 - mai 2019. Cette baisse, qui atteignait 24,2 % en décembre 2018 représente désormais 20,9 % en mai 2019.

BAISSE MENSUELLE DU CHIFFRE D’AFFAIRES POUR LES COMMERÇANTS TOUCHÉS

(en pourcentage)

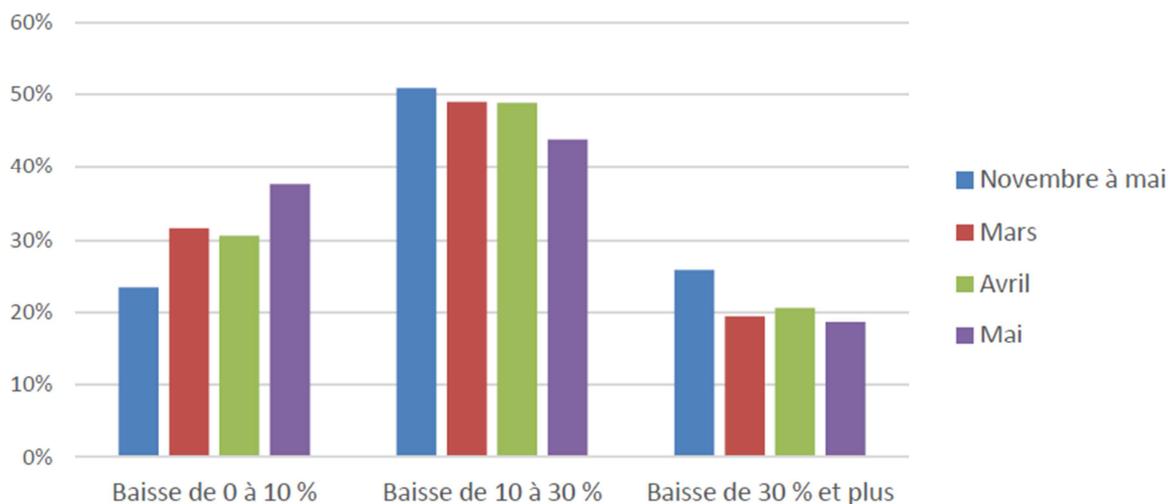


Source : CCI Toulouse-Haute-Garonne

Ces chiffres témoignent à la fois de l'intensité de la baisse du chiffre et de la persistance de cette baisse. De mars à mai, plus de 8 commerçants sur 10 déclarent toujours subir une baisse de leur chiffre d'affaires, strictement corrélée à une moindre fréquentation de leur point de vente. À ce jour, 6 commerçants sur 10 restent touchés par une perte de chiffre d'affaires supérieure à 10 %. Ils sont un peu moins de 4 sur 10 à enregistrer un recul de plus de 20 %.

ÉVOLUTION DE LA BAISSÉ DE CHIFFRE D’AFFAIRES POUR LES COMMERÇANTS TOUCHÉS

(en pourcentage)



Source : CCI Toulouse-Haute-Garonne

Sans surprise, **le centre-ville toulousain continue à concentrer les impacts les plus forts**, environ 5 points au-dessus de la moyenne. Au cours de rencontres avec les commerçants dans le centre-ville de Toulouse, les membres de la mission d’information, accompagnés de M. Jean-Luc Moudenc, maire de la ville, ont eu l’occasion de mesurer l’intensité de cet impact.

Une commerçante, spécialisée dans la vente de sacs, expliquait ainsi qu’alors qu’elle employait cinq salariés dans deux magasins depuis mars 2015, les difficultés d’exploitation liées au mouvement l’ont conduite à se séparer de trois d’entre eux et qu’elle devrait prochainement se séparer des deux autres. En outre, l’un des deux magasins doit prochainement être fermé et ses dettes s’accumulent.

Un restaurateur, patron d’un bar restaurant sur la place du Capitole, régulièrement émaillée de violences jusque sur sa terrasse, déclarait quant à lui avoir perdu 180 000 euros de chiffre d’affaires du fait du mouvement.

Une autre commerçante, spécialisée dans le secteur de l’habillement, déplorait une perte de chiffres d’affaires de 35 % sur une période de 6 mois du fait du mouvement, pour un montant total de 300 000 euros. Alors qu’elle ouvrait un établissement tous les deux ans environ, elle a déclaré aux rapporteurs son intention d’arrêter d’investir et même de revendre certains magasins, brisant ainsi une belle dynamique.

Enfin, un commerçant du secteur de la parapharmacie, situé sur une rue au cœur de la mobilisation des « gilets jaunes » à Toulouse, s’est plaint de la nécessité de fermer régulièrement le magasin le samedi et des frais engager pour assurer la sécurisation du magasin. Outre les enjeux financiers, ce dernier soulignait également l’impact psychologique sur les salariés de ce climat anxiogène et violent.

Tous ont indiqué le climat d'insécurité créé par les dérapages en marge du mouvement et l'impact dramatique sur la consommation en centre-ville. S'ils ont salué les aides existantes et la mobilisation des acteurs étatiques et locaux, ils ont souligné que le retour d'un climat serein le samedi serait la meilleure des aides pour leur commerce.

III. COÛT BUDGÉTAIRE

Lors de l'audition de France urbaine, l'association a indiqué que **le coût public des dégradations atteignait 7,469 millions d'euros début mai 2019**, dont 4,8 millions d'euros dès fin 2018. Soit un **coût d'environ 10 euros par contribuable**, sur la base d'une population d'environ 750 000 habitants.

Ces coûts concernent notamment :

- les transports publics, pour un montant de 1,66 million d'euros (dont la moitié en perte de recettes) ;
- la voirie, pour plus de 1,5 million d'euros ;
- le remplacement d'horodateurs et de caméras, pour plus de 500 000 euros ;
- les opérations de sécurité et de propreté, pour 400 000 euros.

Après Paris, la ville de Toulouse est donc celle qui a connu le coût budgétaire le plus élevé en France du fait de ce mouvement.

IV. RÉPONDRE À L'URGENCE ÉCONOMIQUE

A. UN FRONT UNI DE TOUS LES ACTEURS

Dès l'annonce des mesures ministérielles d'accompagnement des professionnels impactés, les services déconcentrés de l'État se sont engagés en lien avec les organismes consulaires afin d'accompagner les acteurs économiques dans leurs difficultés et mobiliser les moyens financiers ou d'assistance destinés à les soutenir.

Un dispositif en deux phases a été mis en place, dans une volonté de simplicité et d'efficacité :

- un guichet unique CCI/chambre de métiers pour les professionnels avec un numéro de téléphone unique et une adresse de messagerie commune (la CCI a comptabilisé **plus de 1 000 saisines** téléphoniques, par mails ou *via* l'application dédiée) ;

– un suivi multi-partenarial avec chaque dispositif mobilisable : DRFiP, URSAFF, RSI, DIRECCTE, CCI, CMA, Banque de France, fédération des banques, fédération des commerçants, assureurs, ville de Toulouse, conseils départemental et régional (l'objectif était d'examiner avec bienveillance et souplesse toutes les demandes présentées, dans le cadre d'un formalisme allégé).

Par ailleurs, au cours des échanges intervenus avec les acteurs économiques et institutionnels, les chefs d'entreprises, commerçants et artisans, est né le concept d'équipe mobile pluridisciplinaire, issu du constat qu'il était nécessaire de renforcer et clarifier la batterie d'aides mise en place. Cette équipe, composée de représentants de la DRFiP, de l'URSSAF, de la DIRECCTE, de la CCI, du conseil régional, du conseil départemental, de la ville de Toulouse et de Toulouse Métropole a pour objectif d'expliquer les mesures d'aide aux commerçants et faciliter leurs démarches administratives en les accompagnant dans l'accomplissement de leurs formalités.

Au total, 746 appels ont été reçus et 55 commerces ont été accueillis par les services et visités.

B. UNE FORTE IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX : DE NOMBREUSES AIDES ET FONDS CRÉÉS

Le **conseil régional** a souhaité, en février 2019, mettre en place plusieurs mesures exceptionnelles en faveur des commerçants et artisans touchés par le mouvement. Ont ainsi été mis en place en leur faveur, dans le cadre d'un fonds d'intervention **doté de 3 millions d'euros** :

- une aide exceptionnelle pour les travaux des entreprises ayant subi une baisse de chiffre d'affaires en lien avec des dégâts matériels ;
- un prêt de trésorerie dont les intérêts sont remboursés ;
- un prêt investissement dont les intérêts sont également remboursés ;
- une garantie des prêts, en lien avec BPIFrance.

Le conseil régional a également adopté, le 7 juin dernier, un **dispositif exceptionnel s'appliquant à la perte du chiffre d'affaires des commerces de proximité, sous forme d'aides en subventions**. Ce dispositif s'applique en cas de perte du chiffre d'affaires minimum de 15 % sur un trimestre, représentant au moins 15 000 euros ; le taux de la subvention est fixé à 15 % du chiffre d'affaires perdu, l'aide étant plafonnée à 15 000 euros.

La ville de Toulouse a, quant à elle, mis en place un **fonds d'un million d'euros**. Il a financé en particulier des exonérations temporaires de droits de terrasse, et de place pour les commerçants de tous les marchés de plein-vent, marchés spécialisés, brocantes, marchés couverts et manèges. En outre, il a permis l'organisation d'une braderie de 3 jours au printemps accompagnée de la gratuité

des parkings du centre-ville et d'une soirée de soldes nocturnes, les « Noctansoldes ». Enfin, il a financé la mise en œuvre d'un plan de communication en faveur du commerce du centre-ville.

La **CCI Toulouse-Haute-Garonne** a constitué un **fonds de solidarité** (300 000 euros) pour permettre, sous forme d'avances de 5 000 euros, une intervention auprès des entreprises concernées. Ce fonds a également été abondé par le conseil départemental (300 000 euros) et par la chambre de métiers (20 000 euros). 30 dossiers ont déjà été acceptés et trois refusés.

C. TOULOUSE FAIT PARTIE DES VILLES OÙ S'APPLIQUE LE DISPOSITIF NATIONAL DE REVITALISATION ET D'ANIMATION DES COMMERCES

S'inscrivant dans une politique plus large de revitalisation, notamment commerciale, des centres-villes, le Gouvernement a souhaité mettre en place une opération nationale spécifique, initialement dotée de 3 millions d'euros, visant à revitaliser les commerces des centres-villes impactés par le mouvement des « gilets jaunes ». Le montant de ce fonds a finalement été porté à **5,5 millions d'euros**.

À l'issue d'une phase d'appel à projets, 34 centres-villes ont été sélectionnés par l'État mi-mai 2019, parmi lesquels Toulouse, qui recevra donc une subvention de l'État de 300 000 euros pour la réalisation d'actions pour un montant total de 918 000 euros : action commerciale en juin, soutien aux opérations d'animations menées par les associations de commerçants et artisans du centre-ville, promotion du commerce, braderie de Toulouse en septembre, « *Toulouse à table* » en septembre (banquet nocturne place du Capitole) et festivités de fin d'année.

D. À TOULOUSE, UN CONTEXTE SPÉCIFIQUE JUSTIFIANT LA NÉCESSITÉ D'ACCOMPAGNER ET D'AIDER ENCORE LES ARTISANS ET COMMERÇANTS

Selon les résultats de l'enquête menée par CCI de Toulouse-Haute-Garonne en juin 2019 (cf. *supra*), l'incertitude voire l'inquiétude des commerçants est encore très élevée. Plus de 60 % des commerçants jugent toujours le niveau de leur trésorerie « faible » en juin. L'incertitude s'accroît encore s'agissant perspectives : ils sont 49 % (hausse de 4 points entre février et mai) à s'attendre à une dégradation de leur trésorerie dans les trois prochains mois.

L'impact social est également très fort. Ainsi, la tension sur les effectifs salariés augmente : si 31 % des commerçants estimaient avoir à réduire leur personnel en janvier, ils sont à présent 42 % à envisager de le faire.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de poursuivre les efforts publics pour accompagner et aides les artisans et commerçants de Toulouse.

ANNEXE N° 3 : MONOGRAPHIE – LE CAS DE BORDEAUX

Les différents éléments composant cette monographie figurent également dans le corps du rapport.

Une délégation de la mission d'information s'est rendue à Bordeaux le lundi 15 juillet 2019.

I. COÛTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

L'impact du mouvement des « gilets jaunes » sur l'économie réelle bordelaise est significatif.

À la date de remise des présentes conclusions, seuls 0,9 % des commerçants estiment n'avoir subi aucune perte de chiffre d'affaires. Pour les autres, 48,7 % déclarent des pertes comprises entre 20 et 50 % ; 23,1 % des pertes supérieures à 50 % ; et 19,2 % des pertes inférieures à 20 %. Les interlocuteurs rencontrés ont rappelé que les entreprises les plus vulnérables sont celles ayant ouvert dans les deux années précédentes, voire plus récemment : la mission a rencontré une responsable de salon de coiffure qui a lancé son commerce un mois avant le début du mouvement et atteint à peine 60 % du prévisionnel qu'elle avait alors calculé.

La baisse de fréquentation des commerces les samedis a atteint 34 %, soit 12 % *in fine* en janvier (en lissant sur les sept jours de la semaine), creusée par des fermetures préventives qui ont pu concerner jusqu'à 80 % des magasins. Par exemple, l'*Apple store*, pillé le 8 décembre, a dû fermer vingt-cinq samedis. Il apparaît que les soldes du début de l'année n'ont pas compensé les très mauvais résultats de décembre. La perte pour les restaurateurs de la ville pourrait s'élever à 1,5 million d'euros par rapport à l'année précédente, d'après leur syndicat.

En revanche, certains centres commerciaux de régions périphériques non touchées par les blocages et les violences auraient bénéficié d'une hausse d'activité de 15 à 20 % les samedis en question.

Ces réalités auront inévitablement des conséquences de long terme : les dernières informations communiquées par le tribunal de commerce font ainsi état d'une hausse des procédures collectives de 20 % sur les quatre premiers mois de l'année 2019 par rapport à la même période en 2018, même si la juridiction ne s'avance pas à formuler d'hypothèse de causalité avec la crise des « gilets jaunes ». La CCI a indiqué au Sénat que 664 emplois seraient menacés. Beaucoup de commerces ont profité des dernières semaines pour liquider leurs stocks : à très court terme, cet apport de trésorerie a pu permettre de faire face à des échéances indispensables telles la rémunération des salariés ou le paiement du loyer, mais l'insuffisance des recettes « spontanées » empêcheront la reconstitution des fonds de commerce et donc, par un cercle vicieux, les ventes ultérieures.

Tout au long du premier semestre, les événements ont empêché de nombreux pans de ce que les rapporteurs considèrent comme faisant pourtant partie intégrante de la vie économique normale : en février et mars, le nombre de nuitées hôtelières a baissé de respectivement 3 % et 13 % en comparaison avec l'année passée ; le risque sécuritaire a conduit à l'annulation du marathon prévu le 27 avril ; les organisateurs du salon *VinExpo* constatent une diminution des visites de l'ordre de 25 %, notamment pour le public étranger ; encore au moins de juin, peu de distributeurs de billets fonctionnaient dans la zone centrale, etc.

La question de l'indemnisation des préjudices subis *via* les contrats d'assurance ou le bénéfice d'aides publiques a reçu une réponse ambivalente de la part des commerçants rencontrés sur place par la mission.

Si un magasin d'articles de sport et une agence de voyages tout à fait ravagée ont été contraints de financer l'ensemble des réparations sur leurs fonds propres, une autre agence de voyages, qui a vendu pour 63 000 euros de moins que douze mois auparavant, et un café d'une grande chaîne, dont le pic de clientèle arrive précisément les samedis vers 16 heures, ont estimé avoir une « *oreille attentive* » de la part de leur banquier et de leur assureur, vraisemblablement en raison de leur intégration dans un réseau de franchises.

II. COÛTS BUDGÉTAIRES

Fortement touchées, la commune et la métropole de Bordeaux ont dû, à la mi-mai, mobiliser **plus de 3 millions d'euros** à cause de la crise sociale.

À simple titre de comparaison, la population de la métropole bordelaise était de 749 595 personnes en 2018 : le coût public indicatif du mouvement des « gilets jaunes » peut donc être extrapolé à **environ 4,12 euros par habitant**.

Si le montant total équivaut à seulement 0,75 % de la section de fonctionnement du budget primitif de la cité bordelaise, il correspond aussi à plus de 18 fois celui de l'établissement public métropolitain

La moitié de cette charge est constituée de pertes de recettes, dont 90 % (1,37 million d'euros) pèsent sur le réseau de transports publics et son exploitant privé, Keolis. Le reste correspond au manque à gagner des opérateurs culturels. Toutefois, en matière de transports, le chiffre précité doit être complété par les frais liés aux dégradations et aux renforts de personnel.

S'agissant des équipements urbains et de la voirie, les coûts directs s'élèvent à 381 408 euros, tandis que des dépenses à hauteur de 415 506 euros se sont révélées nécessaires pour anticiper les manifestations, puis nettoyer.

**IMPACT BUDGÉTAIRE DU MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »
POUR LA VILLE ET LA MÉTROPOLE DE BORDEAUX (AU 15 MAI 2019)**

(en euros)

Nature des coûts	Montant
Réseau de transports de Bordeaux et de la métropole (TBM)	533 440
Voirie, notamment sur les cours Marne et Pasteur	164 200
Enrobés, pavés, etc.	82 980
Effacement de graffitis	39 923
Quais endommagés à Bassens, Ambarès et Saint-Vincent-de-Paul	21 360
Panneaux de signalisation	20 500
Vitres et portes du gymnase Alice Milliat	15 000
Vitres de la Maison du vélo	11 048
Bacs à ordures	10 750
Mobilier urbain (potelets, bancs, poubelles, etc.)	8 630
Nettoyage des espaces publics	5 974
Enlèvement de pneus brûlés	1 043
<i>Sous-total des dégradations à réparer</i>	<i>914 848</i>
Manque à gagner pour Keolis, exploitant du réseau de TBM	756 572
Frais kilométriques	610 851
Manque à gagner en matière de billetterie	64 000
Annulation de représentations et de visites de l'opéra	56 000
Manque à gagner pour les boutiques des musées publics	12 000
Annulation de la manifestation « Bordeaux en livres »	8 000
<i>Sous-total des pertes de recettes</i>	<i>1 507 423</i>
Renforts en personnel pour TBM (maintenance et sécurisation)	273 048
Repli et sécurisation de chantiers	260 858
Astreintes des agents publics	111 038
Sollicitation des équipes de propreté	43 610
<i>Sous-total des dépenses exceptionnelles</i>	<i>688 554</i>
Total	3 090 825

Source : données transmises à la mission par l'intermédiaire de France urbaine.

III. RÉPONSES APPORTÉES

Les pouvoirs publics ont apporté plusieurs réponses aux effets négatifs des manifestations des « gilets jaunes » pour les entreprises de la région bordelaise.

S'agissant de l'État, les brigades mobiles pluridisciplinaires ont joué un rôle essentiel, tandis que Bordeaux fait partie des 34 centres-villes éligibles aux concours du fonds de 5,49 millions d'euros.

La DRFiP a accompagné 210 entreprises, avec 94 délais de paiement, 47 remises de pénalités, 74 remises de droits et des suspensions de poursuites. En particulier, les options d'un remboursement accéléré de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (cf. *supra*) et d'un dégrèvement de contribution foncière des entreprises (CFE) ont été qualifiées de « *bol d'oxygène* » par plusieurs professionnels rencontrés par la mission. De son côté, l'URSSAF indique avoir accordé des échéanciers, en lien avec la crise des « gilets jaunes », à 162 entreprises bordelaises, dont 85 % de commerces indépendants. Les dossiers

sont principalement déposés par des primo-requérants, qui respectent presque toujours les délais négociés.

Les acteurs locaux ont mis en place un fonds *ad hoc* de 2,6 millions d'euros ⁽¹⁾ pour contribuer à l'atténuation des pertes d'exploitation. La région est la seule à fournir des aides directes, plutôt que des prêts. Il est intéressant de noter que les entreprises ne pouvant fournir de chiffres sur leur résultat antérieur au mouvement, compte tenu de leur installation récente, peuvent bénéficier d'un forfait de 1 000 euros. À la mi-juillet, un million d'euros avait été attribué et 420 000 euros versés : 73% des demandes concernent l'agglomération bordelaise.

Afin de soutenir les commerçants, la municipalité a décidé d'ouvrir gratuitement le parking des Quinconces pendant la période des fêtes de fin d'année et des soldes d'hiver, puis a prévu une exonération des taxes d'occupation du domaine public aux mois d'avril et de mai, pour un montant initial de 250 000 euros, ensuite porté à 300 000 euros.

Les chambres consulaires ont mobilisé huit conseillers pour démarcher individuellement 771 commerçants, en plus de demi-journées de permanence et de la remise d'un livret avec l'ensemble des dispositifs de prise en charge. Elles ont aussi soutenu plusieurs entreprises en matière de moratoire fiscal et/ou et social, de renégociation de prêts bancaires ou de recours à l'activité partielle.

Un grand nombre de chefs de TPE et PME rencontrés à Bordeaux a rappelé que, bien que théoriquement intéressant, le dispositif d'activité partielle n'est pas adapté à des structures n'employant que peu de salariés : s'en passer reviendrait à fermer l'établissement. Cette difficulté explique, d'après la DIRECCTE, le faible taux de recours à cette mesure clairement imputable au mouvement des « gilets jaunes » : pour le département de la Gironde, 60 dossiers ont été déposés, dont 48 acceptés, ce qui correspond à 1 100 salariés et 82 000 heures ; n'ont finalement été consommées que 19 400 heures, pour 450 salariés.

À nouveau, l'exemple bordelais illustre la capacité d'adaptation et la solidarité qui animent les entreprises : les interlocuteurs avec lesquels les rapporteurs ont échangé ont tous salué l'utilité et la simplicité de la « boucle » d'informations mise en place entre 400 personnes par l'association *La ronde des quartiers* sur une application de messagerie mobile, permettant de bénéficier de données en temps réel sur les manifestations et d'un soutien de collègues envers les difficultés liées aux dégradations et aux manques à gagner.

(1) Conseil régional : 2 millions d'euros ont été versés par le conseil régional ; métropole : 500 000 euros ; CCI : 80 000 euros ; CMA : 20 000 euros. Les aides vont de 1 000 à 16 500 euros.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 16 mai 2019

- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité :
- M. Denis Thuriot, maire de Nevers
- France urbaine :
- M. Olivier Landel, délégué général de France urbaine
- Villes de France :
- M. Denis Thuriot, maire de Nevers

Mercredi 22 mai 2019

- Atout France :
- M. Yann Delaunay, directeur général par intérim et secrétaire général
- Union des métiers et des industries de l'hôtellerie :
- M. Hervé Dijols, président du syndicat national de la restauration thématique et commerciale
- Mme Ophélie Rota, directrice de la communication et des relations institutionnelles
- Secrétariat général du ministère de la culture et de la communication :
- M. Fabrice Benkimoun, sous-directeur des affaires juridiques
- Direction générale des patrimoines :
- M. Jean-Michel Loyer-Hascoët, adjoint au directeur général, chef de service, chargé du patrimoine

Mardi 28 mai 2019

- Union des entreprises de proximité :
- M. Alain Griset, président
- M. Pierre Burban, secrétaire général
- Mme Thérèse Note, chargée des relations parlementaires

- Confédération des petites et moyennes entreprises :

- Mme Bénédicte Caron, vice-présidente en charge des affaires économiques
- M. Samuel Cette, président de la CPME Occitanie
- Mme Sabrina Benmouhoub, responsable des affaires publiques
- M. Jérôme normand, économiste

- Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat :

- M. Bernard Stalter, président
- M. Julien Gondard, directeur général adjoint
- M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles

Mardi 4 juin 2019

- Direction générale de la police nationale :

- M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences
- Mme Hélène Denéchère, commissaire, conseillère du directeur général

- Direction générale de la gendarmerie nationale :

- M. le général de corps d'armée Laurent Tavel, directeur des soutiens et des finances
- M. le général de brigade Christophe Herrmann, sous-directeur de la défense et de l'ordre public
- M. le colonel Sébastien Thomas, chef du bureau de la synthèse budgétaire

- Délégation à la sécurité routière :

- M. David Julliard, adjoint au délégué interministériel
- Mme Salima Eburdy, sous-directrice des actions transversales et des ressources

Mardi 11 juin 2019

- Institut national de la statistique et des études économiques :

- M. Julien Pouget, chef du département de la conjoncture

- Observatoire français des conjonctures économiques :

- M. Éric Heyer, directeur du département de l'analyse et de la prévision

- M. Mathieu Plane, directeur adjoint
- M. Raul Sampognaro, économiste

Mardi 18 juin 2019

- Alliance du commerce :

- M. Yohann Petiot, directeur général
- M. Guillaume Simonin, responsable des affaires économiques
- Mme Nathalie Fussler, chargée de mission au sein du pôle affaires économiques et juridiques
- M. Olivier Bron, directeur du réseau des *Galleries Lafayette*
- M. Régis Schultz, président de *Monoprix*

- Chambre de commerce et d'industrie de France :

- M. Pierre Goguet, président
- M. Jérôme Pardigon, directeur des affaires publiques

- Confédération des commerçants de France :

- M. Francis Palombi, président
- M. Jean-Pierre Chedal, vice-président
- M. Lionel Saugues, vice-président
- M. Daniel Panetto, vice-président
- Mme Monique Rubin, présidente de la Fédération nationale des syndicats des commerçants des marchés de France
- M. Bernard Gasq, président de la chambre des buralistes d'Île-de-France
- M. Daniel Panetto, président de l'Union des commerçants des loisirs et de la presse
- M. Émile Sebbag, commerçant dans l'habillement-textile en Île-de-France
- Mme Sandrine Garcin-Lacotte, présidente de la Fédération des détaillants en chaussures de France
- M. Lahoucine Sliman, vice-président de la Fédération nationale de l'épicerie et spécialistes en produits biologiques

Lundi 24 juin 2019

- Fédération bancaire française :

- Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale
- Mme Solène Lepage, directrice générale adjointe
- M. Nicolas Bodilis-Reguer, directeur des relations institutionnelles

- Fédération française de l'assurance :

- M. Bernard Spitz, président
- M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité
- M. Jean-Paul Laborde, directeur des affaires parlementaires
- Mme Viviana Mitrache, conseillère parlementaire

Mardi 25 juin 2019

- Chambre de commerce et d'industrie de Paris et de l'Île-de-France :

- M. Dominique Restino, président
- Mme Véronique Étienne-Martin, directrice de cabinet
- M. Pierre de Ricaud, responsable du département du territoire et des commerces

- Comité des Champs-Élysées :

- M. Édouard Lefebvre, délégué général
- M. Morgan Barret, directeur du *marketing*
- M. Grégoire Bourgeois, directeur au sein d'Évidence Paris

- Direction générale des entreprises :

- M. Thomas Courbe, directeur général
- M. Arnaud Boyer, adjoint au chef de bureau des services de l'économie immatérielle
- M. Renaud Riche, adjoint au chef du service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services
- Mme Mélanie Przyrowski, conseillère parlementaire

Lundi 1^{er} juillet 2019 : déplacement à Rouen (Seine-Maritime)

- Préfecture :

- M. Benoit Lemaire, directeur de cabinet du préfet

- Sous-préfecture du Havre :

- Mme Magali Chapey, secrétaire générale, représentant Mme Marie Aubert, sous-préfète (en visio-conférence)

- Sous-préfecture de Dieppe :

- Mme Céline Richard, cheffe du bureau du cabinet, représentant M. Jean-Éric Winckler, sous-préfet (en visio-conférence)

- Ville de Rouen :

- M. Bruno Bertheuil, adjoint au maire chargé du commerce, représentant M. Yvon Robert, maire

- Métropole de Rouen Normandie :

- MM. Philippe Novel et Vincent Perrot, directeurs généraux adjoints, représentant M. Frédéric Sanchez, président

- Chambre du commerce et de l'industrie de Rouen métropole :

- M. Hervé Levasseur, délégué territorial de Rouen

- M. Bertrand Roussel, conseiller territorial référent Rouen

- Fédération bancaire française Normandie :

- Mme Françoise Boscus-Galasso, présidente régionale

- Banque de France :

- M. Marc Lanteri, directeur

- Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales :

- M. Olivier Dervilliers, directeur

- Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi :

- M. Jean-François Leboulanger, directeur adjoint chargé des mutations économiques pour Rouen et Dieppe, représentant M. Pierre Garcia, directeur

- Direction de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial :

- M. Pascal Barbette, chef du bureau de l'appui territorial et des politiques économiques et sociales, représentant M. Bernard Cousin, directeur

- Direction départementale de la sécurité publique :

- M. Philippe Trenec, directeur départemental de la sécurité publique

- Mme Stéphanie Rousselet, cheffe d'état-major

- Service régional du renseignement territorial :

- M. Sébastien Loret, chef du renseignement territorial

- Groupement de gendarmerie de la Seine-Maritime :

- M. le lieutenant-colonel Vaillant, commandant la division des opérations, représentant M. le général Bruno Bresson, commandant du groupement

- Organisation des transports routiers européens de Normandie :

- M. Philippe Bonneau, secrétaire général

- Fédération des transports routiers :

- M. Jean-Marc Pelazza, délégué régional

Lundi 8 juillet 2019 : déplacement à Toulouse (Haute-Garonne)

- Préfecture :

- M. Marc Tschiggfrey, directeur de cabinet du préfet

- Mme Anabel Lesourd, directrice de l'appui territorial et des politiques économiques et sociales

- Mairie de Toulouse :

- M. Marc Seguela, chargé de mission à la direction générale des services techniques

- Conseil régional d'Occitanie :

- M. Stéphane Molinier, directeur général délégué pour le pôle « développement économique, innovation et agriculture »

- Direction régionale des finances publiques :

- M. Marc Menvielle, administrateur des finances publiques

- Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi :

- M. Jean-Marc Royer, directeur délégué

- Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales :

- Mme Karine Desbarres, directrice du site de la Haute-Garonne

- Tribunal de commerce de Toulouse :

- M. Laurent Granel, vice-président

- Chambre du commerce et de l'industrie Toulouse Haute-Garonne :

- M. Philippe Robardey, président

- M. Ronan Mahéo, responsable du service du commerce et du tourisme

- Chambres des métiers et de l'artisanat Haute-Garonne :

- M. Vincent Aguilera, président

- M. Christophe Couchaux, directeur du service développement économique et de la formation

- Banque de France :

- Mme Nathalie Bruel, directrice régionale adjointe pour l'Occitanie

- MEDEF de la Haute-Garonne :

- M. Pierre Marie Hanquiez, président

- M. Sébastien Vignette, délégué général

- Fédération des associations de commerçants et artisans de Toulouse :

- M. Jean-Marc Martinez, président

- M. Laurent Dordain, président Dynamag (enseignes centre-ville)

- Confédération des petites et moyennes entreprises de l'Occitanie et de la Haute-Garonne :

- M. Samuel Cette, président

- BPIfrance :

- Mme Anne-Cécile Brigot-Abadie, directrice régionale pour Toulouse

- Groupement national des indépendants de l'hôtellerie et de la restauration de l'Occitanie :

- M. Fabien Jeanjean, président

- Union des métiers et industries de l'hôtellerie de la Haute-Garonne :

- M. Frédéric Michel, président des hôteliers

- Fédération française de l'assurance de la région Sud-Ouest :

- M. Fabrice Bertin, correspondant

Mardi 9 juillet 2019

- Ville de Paris :

- Mme Olivia Polski, adjointe chargée du commerce, de l'artisanat et des professions libérales et indépendantes

- Mme Nadège Dupont, directrice de cabinet

Lundi 15 juillet 2019 : déplacement à Bordeaux (Gironde)

- Préfecture :

- Mme Fabienne Buccio, préfète de la région Nouvelle-Aquitaine, préfète de la zone de défense et de sécurité Sud-ouest, préfète de la Gironde

- Mme Angélique Rocher-Bedjoudjou, sous-préfète, directrice de cabinet de la préfète

- M. Didier Ribeyrolle, commissaire divisionnaire, directeur de cabinet de la préfète déléguée pour zone de défense et de sécurité Sud-ouest

- Mme Sophie Billa, cheffe du bureau de la communication interministérielle

- Conseil municipal :

- M. Nicolas Florian, maire

- Mme Maribel Bernard, adjointe chargée du commerce, de l'artisanat, des foires et marchés

- M. Stephan Delaux, adjoint chargé de l'attractivité économique, du tourisme, des grands événements et de la vie fluviale, président de l'office du tourisme

- Direction départementale de la sécurité publique :

- M. Thierry Chollet, commissaire divisionnaire, directeur adjoint

- Groupement de gendarmerie départementale :

– M. le lieutenant-colonel Patrice Lacaze, commandant en second

- Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi :

– Mme Elisabeth Franco-Millet, directrice adjointe

- Direction régionale des finances publiques :

– Mme Marie-Christine Casenave, adjointe au responsable du service des impôts des entreprises

– Mme Isabelle Limou, adjointe à la responsable de la division des usagers professionnels

- Banque de France :

– M. Didier Barron, adjoint au directeur du service des entreprises

- Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales :

– Mme Marie-Céline Toti, directrice départementale

- Chambre du commerce et de l'industrie :

– M. Pascal Beziade, directeur du développement économique

- Chambre des métiers et de l'artisanat :

– M. Xavier Blancher, secrétaire général

– Mme Béatrice Secondy, directrice du service économique

- Keolis :

– M. Aurélien Braud, directeur du *marketing*

- Commerçants et artisans ;

– M. Christian Baulme, président de l'association *La ronde des quartiers*

– *Subway, Customind, Les pains d'Alfredo, El Bodegon, Globe travel, Starbucks, Bricorelais, Kraemer coiffure, Promovacances, Danielle couture, Au trophée olympique et Le psyché d'Holly*