

## COMMISSION DES FINANCES

**PROPOSITION DE LOI PORTANT PACTE NATIONAL DE REVITALISATION  
DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS**
**Rapport n° 543 (2017-2018) de M. Arnaud BAZIN, sénateur du Val d'Oise**

Réunie mardi 5 juin 2018 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a procédé à l'examen, sur le rapport de M. Arnaud Bazin, de la proposition de loi n° 460 (2017-2018) portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

Ce texte, déposé par MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, a « *pour ambition de proposer des solutions structurelles, pérennes et réalistes pour revitaliser ce qui fait l'originalité et la richesse incomparable de nos villes françaises et européennes : leur centre* ».

La commission des affaires économiques, saisie au fond de l'examen de ce texte, a renvoyé par délégation au fond à la commission des finances les articles 3, 9, 12, 26, 27, 28, 29, 30 et 31. La commission des finances a également porté un avis sur les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 8, 10 et 25.

Ce texte sera discuté en séance publique par le Sénat les 13 et 14 juin prochains.

***La dévitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, signe de la dégradation du tissu urbain***

- **Le diagnostic de la dévitalisation croissante d'un grand nombre de centres-villes et de centres-bourgs, conséquence pour partie des dérives de l'urbanisme commercial, est communément partagé. Toutefois, si certains pays tels que l'Allemagne et les Pays-Bas sont parvenus à préserver l'animation de leurs centres-villes, force est de constater que les réponses apportées par les gouvernements successifs n'ont guère été à la hauteur du phénomène.**
- En 2014, le Gouvernement a lancé un **programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs**, ciblant **54 lauréats pour une durée de six ans**. Quoique les travaux d'évaluation conduits par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) aient attesté de l'intérêt des actions menées, en particulier par l'intermédiaire des « managers de centres-bourgs », le projet ne concerne en pratique qu'une très faible partie des communes concernées par le phénomène de dévitalisation.
- Le 14 décembre 2017, lors de la deuxième Conférence nationale des territoires, le Premier ministre a annoncé le **programme « Action cœur de ville »**, qui a été présenté le 27 mars dernier. Ce programme prévoit la **signature avec 222 villes de conventions de redynamisation sur cinq ans** pour revitaliser leurs centres-villes. Le soutien repose sur un cofinancement faisant intervenir plusieurs partenaires : la Caisse des dépôts et consignations, Action Logement et l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Certains mesures de ce plan sont portées par le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), examiné en première lecture par l'Assemblée nationale. En particulier, l'article 54 de ce projet de loi institue les opérations de requalification des territoires (ORT), dispositif contractuel permettant aux collectivités de s'appuyer sur les ressources en ingénierie de l'État et de ses établissements publics.

*Une proposition de loi issue de neuf mois de travaux et renouvelant profondément l'approche des projets antérieurs de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*

- **Le plan « Action cœur de ville » proposé par le Gouvernement prolonge la logique des précédents plans** : il repose sur la sélection d'un nombre limité de villes moyennes de 10 000 à 100 000 habitants. De fait, la plupart des outils mobilisés ces dernières années se caractérisent par l'utilisation d'outils contractuels visant à agréger les financements de plusieurs partenaires, par l'utilisation d'outils urbanistiques et par le **ciblage d'un nombre limité de territoires**, choisis par décret.
- **À rebours de ce schéma, la présente proposition de loi définit un nouvel outil, plus vaste, et mobilise l'outil fiscal à des fins de revitalisation.** Fruit de neuf mois de travaux initiés par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation et la délégation sénatoriale aux entreprises et conduits par un groupe de travail inter-commissions et inter-délégations, la proposition de loi propose la création d'opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER).
- **Le spectre de territoires visés est donc beaucoup plus large** que pour les plans précédents. Dans la mesure où la création de ces opérations relève de l'initiative des communes et des intercommunalités, elles pourraient en effet concerner l'ensemble des centres-villes et centres-bourgs en dévitalisation.
- **La palette des outils mobilisés est également beaucoup plus étendue**, puisque, outre le levier urbanistique, le levier fiscal est utilisé afin de corriger les surcoûts liés à la centralité que la proposition de loi identifie.

*L'utilisation du levier fiscal dans une démarche de revitalisation : un outil complémentaire pertinent, à manier avec précaution*

- Si la mobilisation du levier fiscal permet de répondre à certaines difficultés identifiées pour les centres-villes et centres-bourgs, la pression fiscale ne constitue toutefois qu'un élément parmi d'autres retenus par les commerces et les entreprises dans leurs choix d'implantation. L'existence d'un marché, avec une demande à satisfaire, est indispensable. Pour ce faire, il est nécessaire que les infrastructures, les services et les logements existent. **L'outil normatif doit donc constituer, avant le levier fiscal, la clé de voûte d'une démarche de revitalisation.**
- De surcroît, compte tenu du nécessaire respect du principe d'égalité devant les charges publiques et des risques d'effets de bord et d'effets d'aubaine que tout mécanisme fiscal spécifique entraîne, **l'outil fiscal doit être manipulé avec précaution.**
- C'est à cette aune que la commission des finances a procédé à l'examen de **neuf articles qui lui ont été délégués au fond** par la commission des affaires économiques, en veillant à concilier l'équilibre global de la proposition de loi et la bonne gestion des comptes publics.

- Dans cette perspective, **elle a adopté dix amendements tendant à :**
  - **supprimer l'article 3** considérant les difficultés juridiques nationales et communautaires de l'application de taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée pour certains travaux conduits dans le périmètre OSER ainsi que le caractère coûteux, peu efficace et potentiellement risqué pour le contribuable qui s'y engagerait, de l'application de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire dans ce même périmètre ;
  - **réduire le montant maximal du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement numérique prévu à l'article 9, en le portant à 5 000 euros**, soit une dépense d'équipement de 10 000 euros, susceptible d'amorcer la transition numérique du commerce physique tout en contenant le coût du dispositif à hauteur de 130 millions d'euros ;
  - **supprimer l'article 12**, dont les dispositions reprennent trois articles de la proposition de loi n° 343 (2017-2018) visant à moderniser la transmission d'entreprise discutée en séance publique le 7 juin dernier, afin de garantir la clarté des débats parlementaires ;
  - **modifier l'article 26**, en relevant les seuils d'exonération et en supprimant l'application de la contribution à des surfaces de stationnement non annexées à des locaux soumis à la même contribution, ainsi qu'en supprimant l'application de la contribution aux entrepôts utilisés en vue de la livraison de biens commandés par voie électronique, par coordination avec la réécriture de l'article 27 ;
  - **réécrire l'article 27**, en supprimant la taxe sur les livraisons de biens commandés par voie électronique, compte tenu de ses difficultés d'application et de son coût très élevé pour les consommateurs et particulièrement concentré sur les territoires périphériques, ce dispositif étant remplacé par une taxe analogue à la Tascom sur les locaux de stockage utilisés par les plateformes du *e-commerce* et les « *drives* », afin de résorber une distorsion de concurrence entre ces acteurs économiques et d'assurer des ressources aux opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) ;
  - **ajuster l'article 28**, en supprimant, par coordination avec la réécriture de l'article 27, l'extension de la Tascom aux « *drives* » ;
  - **supprimer l'article 29**, considérant que l'introduction d'une condition tenant à la réalisation de 20 % des investissements annuels dans un ensemble de territoires spécifiques, dont les périmètres « OSER », pour permettre l'application du régime de transparence fiscale des sociétés d'investissement en immobilier cotées (SIIC) ciblait de manière non justifiée une seule catégorie d'investissement en « pierre-papier » et risquait d'entraîner une éviction des investissements vers d'autres produits et d'autres pays ;
  - **préciser le dispositif d'exonération prévu à l'article 30** afin, par analogie avec les zones franches urbaines, d'en exclure les contribuables ayant déjà bénéficié d'une aide similaire au cours des cinq années précédentes pour la même activité dans une autre zone, et d'en assurer la conformité avec le droit européen en matière d'aides d'État.

- **La commission des finances a également examiné pour avis six articles**, pour lesquels elle a proposé à la commission des affaires économiques d'adopter trois amendements tendant à :
  - prévoir, à **l'article 1<sup>er</sup>**, que l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) est lancée et délimitée de manière conjointe par la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle appartient, amendement **repris par la commission des affaires économiques** ;
  - supprimer, à **l'article 2**, l'extension aux périmètres « OSER » du domaine de compétence de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), compte tenu du changement d'échelle que cela entraîne pour ce dernier, amendement **non repris par la commission des affaires économiques** ;
  - ne pas appliquer, à **l'article 4**, la taxe sur les logements vacants dans les périmètres « OSER » en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable, amendement **repris par la commission des affaires économiques**.

**La commission des finances du Sénat a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**



Commission des finances  
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>  
Téléphone : 01.42.34.23.28  
[secretariat.finances@senat.fr](mailto:secretariat.finances@senat.fr)

**Arnaud BAZIN**  
*Rapporteur*  
Sénateur du Val d'Oise  
(Groupe Les Républicains)



Le présent document et le rapport complet n° 543 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl17-460.html>