

N° 543

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi portant **Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs,***

Par M. Arnaud BAZIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 460, 500, 526, 548 et 549 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA DÉVITALISATION DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS, SIGNÉ DE LA DÉGRADATION DU TISSU URBAIN	8
A. UN DIAGNOSTIC LARGEMENT PARTAGÉ	8
B. LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE REVITALISATION DES CENTRES BOURGS DE 2014.....	9
C. LE PROGRAMME « ACTION CŒUR DE VILLE »	9
II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI SE DISTINGUE PAR LE CHAMP ET PAR L'UTILISATION DE L'OUTIL FISCAL	11
A. UN DISPOSITIF MAÎTRISÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'ÉCHELON COMMUNAL	11
B. LE RECOURS À UNE CORRECTION PAR LA FISCALITÉ DES COÛTS LIÉS À LA CENTRALITÉ.....	12
C. LES ARTICLES EXAMINÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	13
1. <i>Articles dont l'examen est délégué au fond à votre commission des finances</i>	13
2. <i>Articles examinés pour avis</i>	14
3. <i>Les amendements adoptés par votre commission</i>	15
EXAMEN DES ARTICLES	17
• ARTICLE 1^{er} Définition des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation des centres-villes et centres-bourgs, dites « OSER »	17
• ARTICLE 2 (Art. L. 325-1 du code de l'urbanisme) Création de l'Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs (ANCC) et extension du champ d'intervention de l'EPARECA dans les périmètres des conventions OSER	25
• ARTICLE 3 (Art. 278-0 bis A, 278 sexies B (nouveau), 279-0 bis, 199 novovicies du code général des impôts) Allègement de la fiscalité dans les périmètres des conventions OSER	32
• ARTICLE 4 (Art. L. 233 (nouveau) du code général des impôts) Mobilisation des logements dans les immeubles à rez-de-chaussée commercial et application de la taxe sur les logements vacants dans les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation	46
• ARTICLE 8 (Art. L. 750-1-1 du code de commerce) Transformation du FISAC en fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs (FRANCC)	51
• ARTICLE 9 (Art. 244 quater Y du code général des impôts) Accompagnement de la modernisation des artisans et commerçants de détail	60

• ARTICLE 10 (Art. 145-61 du code de commerce) Création d'un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les centres-villes et centres-bourgs	69
• ARTICLE 12 (Art. 238 quinquies, 787 B, 790 A du code général des impôts) Favoriser la transmission des entreprises artisanales et commerciales	73
• ARTICLE 25 (Art. 435-1 du code de la construction et de l'habitation) Intervention du fonds national des aides à la pierre prioritairement dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation	81
• ARTICLE 26 (Art. 1519 K (nouveau) du code général des impôts) Institution d'une contribution annuelle pour la lutte contre l'artificialisation, l'imperméabilisation et la consommation des terres et des espaces agricoles et naturels	84
• ARTICLE 27 (Art. 1519 L (nouveau) du code général des impôts) Création d'une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique au profit des territoires signataires d'une convention « OSER »	97
• ARTICLE 28 (Art. 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés) Exonération et modulation de la taxe sur les surfaces commerciales dans les territoires signataires d'une convention « OSER »	107
• ARTICLE 29 (Art. L. 225-102-1 du code de commerce, Art. 208 C du code général des impôts) Renforcer les sociétés d'investissements immobiliers cotées face aux risques spéculatifs et les encourager à investir dans les centres-villes	113
• ARTICLE 30 (Art. 44 septdecies (nouveau) du code général des impôts) Création de zones de revitalisation urbaine dans les périmètres des conventions « OSER »	118
• ARTICLE 31 Gage « tabac »	124
 AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	125
 EXAMEN EN COMMISSION	131
I. PREMIÈRE RÉUNION DU 5 JUIN 2018	131
II. SECONDE RÉUNION DU 5 JUIN 2018	146
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	155

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mardi 5 juin 2018 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Arnaud Bazin, sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

La commission des affaires économiques, saisie au fond de l'examen de ce texte, s'est réunie précédemment le mercredi 30 mai 2018. Elle avait alors examiné l'ensemble des articles, à l'exception des articles 3, 9, 12, 26, 27, 28, 29, 30 et 31, renvoyés par délégation au fond à la commission des finances.

La commission des finances a également porté un avis sur les articles 1^{er}, 2, 4, 8, 10 et 25.

Concernant les articles qui lui ont été délégués pour examen au fond, la commission des finances a proposé à la commission des affaires économiques :

1° l'adoption sans modification de l'article 31 ;

2° l'adoption des articles 9, 26, 27, 28 et 30 tels que modifiés par les amendements qu'elle a adoptés ;

3° de supprimer les articles 3, 12 et 29.

Concernant les autres articles, la commission a :

1° émis un avis favorable à l'adoption des articles 8 et 10 sans modification ;

2° émis un avis favorable à l'adoption des articles 1^{er}, 2 et 4 modifiés par les amendements qu'elle a adoptés.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Madame, Monsieur,

La proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs est le résultat d'un travail de préparation très important dont la méthodologie, à bien des égards, devra servir de modèle d'initiative parlementaire pour le Sénat.

Lancé par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation et la délégation sénatoriale aux entreprises, sur la recommandation d'un rapport d'étape de nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin¹, un groupe de travail inter-commissions et inter-délégations a réuni des sénateurs de tous bords politiques et appartenant à l'ensemble des commissions permanentes du Sénat.

Ce groupe de travail a conduit ses travaux pendant neuf mois, tenant onze tables rondes permettant d'entendre au total plus de 150 personnes. Les rapporteurs ont également effectué des déplacements et ont réalisé une consultation nationale des élus locaux.

Les comptes rendus des tables rondes et une étude d'impact associée ont été publiés le 30 mai dernier².

La commission des affaires économiques, saisie au fond de l'examen de ce texte, a souhaité en déléguer l'examen au fond à votre commission pour ce qui concerne les articles relevant de sa compétence, c'est-à-dire les articles 3, 9, 12, 26, 27, 28, 29, 30 et 31.

Votre rapporteur a également examiné l'article 1^{er} qui, en traçant le cadre du dispositif autour duquel l'ensemble de la proposition de loi est construite, emporte nécessairement des conséquences indirectes sur la mise en œuvre des articles dont votre commission est saisie au fond, ainsi que sur les articles 2, 4, 8, 10 et 25 qui comprennent certaines dispositions fiscales ou emportent des conséquences financières.

¹ [Rapport d'information n° 676 \(2016-2017\) du 20 juillet 2017 de MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin, fait au nom de la Délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales.](#)

² [Travaux relatifs à la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, rapport d'information n° 526 \(2017-2018\) du 30 mai 2018 de MM. Pointereau et Martial Bourquin, fait au nom de la Délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales.](#)

Ce texte important présente l'intérêt d'aborder un large périmètre en englobant non seulement les centres-villes, qui ont fait l'objet de projets et d'initiatives ces dernières années, mais aussi les centres-bourgs qui sont également touchés par la dévitalisation.

I. LA DÉVITALISATION DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS, SIGNE DE LA DÉGRADATION DU TISSU URBAIN

Chacun peut constater autour de lui, ou dans ses déplacements, la dévitalisation croissante d'un grand nombre de centres-villes et de centres-bourgs. Autrefois cœur de la vie locale, lieu de réunion et de passage, la place publique et les rues qui l'environnent, dans bien des cas, connaissent une perte progressive d'activité, d'autant plus dangereuse qu'elle n'est parfois perceptible que lorsque les principaux commerces et lieux d'animation ont disparu.

A. UN DIAGNOSTIC LARGEMENT PARTAGÉ

Ce phénomène, qui arrive de plus en plus au cœur des débats, est le pendant d'une autre évolution qui a toujours préoccupé le Sénat : les dérives de l'urbanisme commercial, qui « aspire » des commerces autrefois de proximité et contribue à un indéniable enlaidissement des entrées de ville¹.

L'Inspection générale des finances, dans un rapport d'octobre 2016, constatait également qu'« avec près d'un rideau sur dix baissé, la vacance commerciale s'aggrave et touche fortement les centres des villes moyennes en France »².

La situation n'est pourtant pas inéluctable : des pays tels que l'Allemagne et les Pays-Bas ont su utiliser les outils de l'urbanisme pour préserver l'animation de leurs centres-villes.

Le diagnostic est donc désormais clairement posé, mais les décisions prises jusqu'à présent par les gouvernements successifs n'ont eu qu'une ambition limitée.

¹ Voir par exemple le rapport d'information n° 324 (1992-1993) de M. Jean-Jacques Robert sur l'avenir de l'urbanisme commercial, ou plus récemment le rapport n° 180 (2010-2011) de M. Dominique Braye, sur une proposition de loi relative à l'urbanisme commercial.

² Inspection générale des finances, La revitalisation commerciale des centres-villes, octobre 2016.

B. LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE REVITALISATION DES CENTRES BOURGS DE 2014

En 2014 a été lancé un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Un investissement de 300 millions d'euros du fonds de soutien à l'investissement local a été annoncé pour accompagner le développement des bourgs-centres et villes de moins de 50 000 habitants.

Le Gouvernement a retenu 54 lauréats pour une durée de six ans. Le programme visait surtout des bourgs ruraux qui ont un rôle de structuration du territoire, mais qui sont en perte de vitalité, et des bourgs situés dans les troisièmes couronnes périurbaines qui font face à l'arrivée de nouvelles populations, à des demandes fortes en logements et services et à des besoins d'adaptation de l'habitat existant.

Les projets ont fait l'objet d'une contractualisation avec le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) afin de dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains, d'améliorer le cadre de vie des populations et d'accompagner la transition écologique des territoires et limiter l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain.

Les actions d'ingénierie menées ont fait l'objet en 2017 d'une évaluation par le CGET, qui a mis en lumière l'intérêt des actions menées par les « managers de centres-bourgs ». Le projet demeure toutefois expérimental dans la mesure où il touche une très faible partie des communes concernées par le phénomène de dévitalisation.

C. LE PROGRAMME « ACTION CŒUR DE VILLE »

Le Premier ministre a présenté, le 14 décembre 2017, le programme « Action cœur de ville » lors de la deuxième Conférence nationale des territoires.

Le ministre de la cohésion des territoires et la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances ont demandé à **André Marcon**, président honoraire des chambres de commerce et d'industrie de France, de conduire une **mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes**, qui a remis ses conclusions le 15 mars 2018.

Le **ministre de la Cohésion des territoires** a alors présenté le 27 mars 2018 un **programme « Action cœur de villes »** prévoyant la signature avec 222 villes de conventions de redynamisation sur 5 ans pour redynamiser leurs centres-villes. L'appui aux projets de chaque commune repose sur des cofinancements apportés par les partenaires : Caisse des

dépôts et consignations (CDC), Action Logement et Agence nationale de l'habitat (Anah).

D'après les éléments recueillis par votre rapporteur, si certains de ces financements correspondent à un redéploiement de ressources en faveur des centres-villes (élargissement de l'éligibilité d'une enveloppe de prêts existante provenant du fonds d'épargne de la CDC, projection du niveau d'intervention de l'Anah, aides destinées à la fracture territoriale inscrites dans la convention quinquennale conclue entre Action Logement et l'État), d'autres apporteront des ressources spécifiques aux centres-villes : c'est le cas d'une enveloppe de la CDC couvrant à la fois le financement des dépenses d'ingénierie et d'expertise (50 millions d'euros), le soutien aux initiatives innovantes (50 millions d'euros) et le financement de projets de développements dans les cœurs de ville (900 millions d'euros).

Le programme porte sur les thèmes suivants :

- renforcement du pouvoir d'action des collectivités,
- réhabilitation des logements et amélioration de leur performance énergétique,
- acquisition et réhabilitation des immeubles en centre-ville pour loger des salariés,
- développement d'une nouvelle offre commerciale en centre-ville et rééquilibrage des conditions d'implantation avec la périphérie,
- accompagnement des commerçants dans la transition numérique et mise en place de e-services de qualité,
- simplification des démarches et centralisation des demandes de financement des projets,
- dispensation des commerces de demande d'autorisation auprès de la commission départementale pour s'implanter en centre-ville,
- lancement d'un concours international invitant les architectes, paysagistes et designers à « réinventer les cœurs de ville ».

Source : ministère de la cohésion des territoires. Dossier de presse du 27 mars 2018

Le programme est coordonné par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui anime un comité national. Un « contrat cadre » engage la commune, son intercommunalité et les partenaires du plan (partenaires nationaux : Anah, Caisse des dépôts et consignations, Action logement, et partenaires locaux). Il prévoit des conventions financières avec les financeurs et partenaires.

Certaines mesures de ce plan sont portées par le **projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)**, actuellement examiné par l'Assemblée nationale.

En particulier, l'article 54 de ce projet de loi institue les **opérations de requalification des territoires (ORT)** qui, dans un objectif de revitalisation des centres des villes moyennes, doivent répondre aux différents enjeux du développement local : mobilité, services, habitat, développement économique. Le dispositif est contractuel et permet aux collectivités de s'appuyer sur les ressources en ingénierie de l'État et de ses établissements publics. Le contrat impose la signature des communes et de l'intercommunalité et dispense d'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale les commerces qui souhaiteraient s'implanter en centre-ville.

Le texte prévoit également, après avis des collectivités de l'ORT, la possibilité pour le préfet de suspendre l'enregistrement et l'examen d'une demande d'autorisation commerciale en dehors des secteurs d'intervention de l'ORT.

Le programme « Action cœur de ville » constitue ainsi une réponse d'une plus grande ampleur que celui de 2014, mais vise plutôt des villes moyennes de 10 000 à 100 000 habitants et repose là encore sur la sélection d'un nombre limité d'entre elles.

II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI SE DISTINGUE PAR LE CHAMP ET PAR L'UTILISATION DE L'OUTIL FISCAL

Les différents plans engagés ces dernières années se caractérisent par l'utilisation d'outils contractuels visant à mobiliser les financements de l'ensemble des partenaires concernés par le développement local, la rénovation ou la construction de logements, la réorganisation des espaces commerciaux ou urbains.

Ils prévoient également l'utilisation d'outils urbanistiques, soit pour assouplir les règles d'installation de commerce en centre-ville, soit au contraire pour limiter leur implantation en périphérie. Enfin ils ne portent que sur un nombre limité de territoires, choisis par décret.

La présente proposition de loi se distingue des projets antérieurs sur l'ensemble de ces points.

A. UN DISPOSITIF MAÎTRISÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'ÉCHELON COMMUNAL

La proposition de loi propose la création **d'opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER)**.

La création de ces opérations relève de **l'initiative des communes et des intercommunalités** et pourrait donc concerner l'ensemble des centres-villes et centres-bourgs en dévitalisation.

L'intention est de partir de la connaissance du tissu urbain qu'ont les acteurs de terrain et de leur permettre de définir des périmètres à protéger non seulement à titre curatif, mais aussi à titre préventif.

Votre rapporteur souligne donc que le nombre d'opérations lancées serait **potentiellement beaucoup plus élevé** que celui du programme « Action cœur de ville », sans pouvoir être chiffré puisqu'il relève des initiatives locales.

B. LE RECOURS À UNE CORRECTION PAR LA FISCALITÉ DES COÛTS LIÉS À LA CENTRALITÉ

La proposition de loi fait le constat du **coût élevé d'implantation en centre-ville** en termes de prix du foncier ou de difficultés de stationnement pour les clients des commerces. Ce coût pèse sur les habitants et affecte les conditions de concurrence entre les commerces situés en centre-ville et ceux qui choisissent de s'implanter en périphérie.

Alors que d'autres zones également en situation de handicap comme les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurale bénéficient, à ce titre, de dispositifs dérogatoires en matière fiscale, ce texte propose **de diriger à présent ces outils vers les centres-villes**.

Votre rapporteur pour avis partage le constat du coût élevé de l'implantation et du maintien en centre-ville pour les commerces et professions indépendantes. Il fait toutefois observer que **ce coût s'inscrit dans une évolution générale de la vie urbaine** et que **la pression fiscale n'est qu'un élément parmi d'autres** retenus par les commerces et les entreprises dans leurs choix d'implantation.

D'une manière générale, l'installation des commerces en périphérie, dans des zones ouvertes par les plans d'urbanisme, résulte aussi d'un souhait des populations qui se retrouvent confrontées, dans les centres, à des difficultés de stationnement.

S'agissant des choix stratégiques faits par les entreprises, comme leurs représentants l'ont indiqué à votre rapporteur pour avis, l'avantage apporté par un coût des terrains moins élevés et par un accès facilité depuis les axes routiers est le principal déterminant des choix d'implantation.

Enfin, **toute création de cas nouveaux de taxation ou d'exonération** doit s'effectuer conformément au **principe d'égalité devant les charges publiques**, dont le Conseil constitutionnel contrôle l'application¹.

En tout état de cause, **l'outil fiscal doit toujours être manipulé avec précaution** car il comporte toujours des risques d'effets de bord, pénalisant les contribuables ou les projets qui ne peuvent en bénéficier, et des effets d'aubaine pour ceux qui en bénéficient sans avoir modifié leur comportement. La rédaction doit être particulièrement précise, le législateur devant fixer le taux, l'assiette et les modalités de recouvrement de chaque taxe sous peine de se voir censurer pour incompétence négative par le Conseil constitutionnel.

C. LES ARTICLES EXAMINÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Articles dont l'examen est délégué au fond à votre commission des finances

L'article 3 prévoit l'application de **taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée** pour certains travaux conduits dans le périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation, ainsi que l'application dans le même périmètre de la **réduction d'impôt « Pinel »** en faveur de l'investissement locatif intermédiaire.

L'article 9 prévoit le déploiement prioritaire du plan « **France très haut débit** » dans les communes ou EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » et introduit un **crédit d'impôt** pour la modernisation du commerce de détail et la formation au **numérique** des commerçants et artisans.

L'article 12 **réduit** de cinq à deux ans le **déla**i conditionnant l'**exonération fiscale de la plus-value en cas de vente** dans le cadre du dispositif de **location-gérance**, **modifie le « pacte Dutreil »** et introduit une **expérimentation de déduction fiscale** pour la **transmission et l'installation** au profit des **commerçants et artisans** situés dans les périmètres d'action des conventions « OSER ».

L'article 26 institue une nouvelle **taxe** portant sur les **locaux commerciaux**, les **entrepôts utilisés en vue de la livraison de biens commandés par voie électronique** et les **surfaces de stationnement**, dont le produit revient aux communes et intercommunalités signataires d'une convention « OSER ».

¹ À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2017-758 DC du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018, n'a validé le dégrèvement de taxe d'habitation pour près de 80 % des contribuables que sous réserve des modalités qui seront retenues pour la réforme de la fiscalité locale, dans laquelle s'inscrira ce dégrèvement, imposant au Gouvernement de conduire cette réforme dans le respect du principe d'égalité.

L'article 27 introduit une **taxe sur les livraisons liées au commerce électronique** assise sur le nombre de kilomètres parcourus entre le dernier lieu de stockage et le lieu de livraison.

L'article 28 assujettit les « drives » à la **taxe sur les surfaces commerciales** (TASCOM) et permet aux communes et EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » d'introduire une **modulation** et des **exonérations** de cette même taxe.

L'article 29 assujettit le bénéficiaire du régime de transparence fiscale des **sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC)** à la réalisation d'au moins 20 % de leurs investissements annuels dans des opérations situées sur certains territoires

L'article 30 exonère d'impôt sur les bénéfices les entreprises nouvellement installées dans le périmètre couvert par une convention « OSER ».

Enfin, l'article 31 définit un **gage**.

2. Articles examinés pour avis

L'article premier donne aux communes et établissements publics de coopération intercommunale la possibilité de créer des **opérations de sauvegarde économique et de redynamisation** (OSER) des centres-villes et centres-bourgs.

L'article 2 prévoit la création d'une **agence** chargée de contribuer aux opérations de sauvegarde économique et de redynamisation et **étend** au périmètre de ces opérations le domaine de compétence de l'**Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux** (EPARECA).

L'article 4 institue dans son IV la **taxe sur les logements vacants** dans les communes signataires d'une convention « OSER », avec des taux renforcés et au profit de la commune.

L'article 8 transforme le **fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC) en un fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs aux missions et aux modalités d'intervention renouvelées.

L'article 10 institue un **fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés** dans les périmètres « OSER ».

L'article 25 prévoit que le **fonds national des aides à la pierre** finance au profit des bailleurs sociaux des actions dans les centres-villes et centres-bourgs, en visant en priorité les OSER.

3. Les amendements adoptés par votre commission

Votre commission a adopté des amendements tendant :

- à l'**article 1er**, à prévoir 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 ;

- à l'**article 2**, à supprimer 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) ;

- à supprimer l'**article 3** ;

- à l'**article 4**, à ne pas appliquer la taxe sur les logements vacants dans les périmètres « OSER » en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable ;

- à l'**article 9**, à réduire à 5 000 € le plafond de dépenses d'équipement numérique éligibles au crédit d'impôt ;

- à supprimer l'**article 12** par coordination avec la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise ;

- à l'**article 26**, d'une part à supprimer l'application de la contribution aux entrepôts utilisés en vue de la livraison de biens commandés par voie électronique, d'autre part à relever les seuils d'exonération et à supprimer l'application de la contribution à des surfaces de stationnement non annexées à des locaux soumis à la même contribution ;

- à l'**article 27**, à introduire une nouvelle rédaction de l'article prévoyant l'institution d'une taxe sur les locaux destinés au stockage des biens vendus par voie électronique et aux « drives » ;

- à l'**article 28**, à supprimer l'application de la taxe aux « drives » ;

- à supprimer l'**article 29** ;

- à l'**article 30**, d'une part à exclure du bénéfice de la réduction d'impôt pour les contribuables ayant déjà bénéficié d'une aide similaire au cours des cinq années précédentes pour la même activité dans une autre zone, d'autre part à rendre le dispositif compatible avec le règlement *de minimis*.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Définition des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation des centres-villes et centres-bourgs, dites « OSER »

Commentaire : le présent article donne aux communes et établissements publics de coopération intercommunale la possibilité de créer des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation des centres-villes et centres-bourgs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE POLITIQUE DE ZONAGE DEVENUE UN AXE FONDATEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE

Au cours des années 1990, le **zonage** est devenu un moyen d'action privilégié de la politique d'aménagement du territoire. La loi d'orientation sur la ville de 1991 et surtout la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ont dessiné les contours d'une véritable géographie réglementaire et fiscale.

Appliquant le principe selon lequel « *des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux* »¹, la loi du 4 février 1995 a défini les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, qui comprennent les zones de revitalisation rurales (ZRR), et les zones urbaines sensibles (ZUS), dont font partie les zones de redynamisation urbaines (ZRU).

Les modifications successives de la loi de 1995 ont ajouté à cette liste les zones franches urbaines (ZFU)² renommées plus tard en zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (ZFU-TE)³, les régions ultrapériphériques

¹ Article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

² Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

³ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

françaises¹, les bassins d'emploi à redynamiser² et les zones de restructuration de la défense (ZRD)³, tandis que les zones urbaines sensibles étaient remplacées par les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)⁴. Enfin le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 a créé les bassins urbains à dynamiser, nouveau dispositif qui vise en fait le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais⁵.

Il faut aussi ajouter les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR), définies en lien avec la Commission européenne, et les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (ZAI-PME).

À ce zonage général, s'ajoutent des **zonages spécifiques à certaines politiques**. La seule politique du logement connaît par exemple le zonage d'application de la taxe sur les logements vacants⁶, le zonage pour l'application du dispositif « Pinel » de soutien au logement locatif privé⁷ (zones A, B, C), le zonage pour l'attribution des aides personnelles au logement (zones 1, 2 et 3), le zonage du dispositif Malraux⁸, chacun de ces zonages étant utilisé pour différents dispositifs de nature fiscale ou autre.

Un point commun à l'ensemble de ces dispositifs est que **chaque zonage se fonde sur des critères objectifs inscrits dans la loi**, sur la base desquels **un décret ou un arrêté fixe la liste et le périmètre des zones concernées**⁹.

Ces dispositifs ouvrent droit aux entreprises nouvellement installées, sous certaines conditions et souvent pour une durée limitée, à des exonérations :

- d'impôt sur les bénéfices (ZRR¹⁰, ZFU-TE¹¹, bassins d'emploi à redynamiser jusqu'au 31 décembre 2017¹, zones de restructuration de la défense², bassins urbains à dynamiser³, ZAFR⁴) ;

¹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

² Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

³ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

⁴ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁵ Article 17 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

⁶ Article 232 du code général des impôts. Voir infra le commentaire de l'article 4.

⁷ Article 199 novovicies du code général des impôts. Voir infra le commentaire de l'article 3.

⁸ Article 199 tervicies du code général des impôts.

⁹ Voir le décret n° 2007-228 du 20 février 2007 fixant la liste des bassins d'emploi à redynamiser, le décret n° 2006-930 du 28 juillet 2006 portant création de zones franches urbaines, l'arrêté du 1^{er} septembre 2009 relatif à la délimitation des zones de restructuration de la défense, le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020, les décrets n° 2014-1750 et n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville et l'arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale.

¹⁰ Article 44 quindicies du code général des impôts.

¹¹ Article 44 octies du code général des impôts.

- de cotisation foncière des entreprises (CFE) sauf si la collectivité en décide autrement (ZRR, ZFU-TE pour les entreprises installées avant le 1^{er} janvier 2015, bassins d'emploi à redynamiser jusqu'au 31 décembre 2017, QPV), ou sur délibération expresse de la collectivité (ZRD, ZAFR, ZAI-PME, bassins urbains à redynamiser)⁵ ;

- de taxe foncière sur les propriétés bâties sur délibération expresse de la collectivité (ZRR, ZFU-TE pour les entreprises installées avant le 1^{er} janvier 2015, bassins urbains à redynamiser) ;

- de taxe d'habitation sur délibération expresse de la collectivité (ZRR) ;

- de charges patronales (ZRR, ZRD, ZFU-TE pour les entreprises installées avant le 1^{er} janvier 2015).

Enfin, les dispositifs fiscaux attachés à l'exercice d'activités en périmètre OSER constituent des régimes d'aides qui doivent être soumis au règlement « *de minimis* ».

B. LE MANQUE DE DISPOSITIFS VISANT L'ENSEMBLE DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS

Si plusieurs dispositifs de soutien peuvent s'appliquer aux centres-villes ou centres-bourgs, c'est le plus souvent de manière incidente ou partielle et dans un objectif différent.

Ainsi, le **dispositif Malraux** a un objectif patrimonial et ne s'applique donc pas nécessairement à des territoires dévitalisés.

Le **programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)**, instauré en 2009⁶, a une approche plus globale puisqu'il vise la requalification urbaine et sociale des quartiers, la résorption de l'habitat indigne, l'amélioration et la diversification de l'offre de logements, l'amélioration de la performance énergétique des logements et le maintien de la mixité sociale au sein de ces quartiers.

Dans le cadre de ce programme, l'État, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) apportent 380 millions d'euros de financements publics nationaux pour soutenir les projets portés par les collectivités locales, avec un effet de levier permettant de générer 1,5 milliards d'euros selon l'ANRU.

¹ Article 44 duodecimes du code général des impôts.

² Article 44 terdecimes du code général des impôts.

³ Article 44 sexdecimes du code général des impôts.

⁴ Article 44 sexies du code général des impôts.

⁵ Articles 1465 et suivants du code général des impôts.

⁶ Article 26 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Son domaine d'action est toutefois limité à un ensemble de quartiers fixé par décret¹. 25 projets seulement sont éligibles à ces financements, 15 sites supplémentaires bénéficiant d'une aide en ingénierie.

Les sites soutenus au titre du PNRQAD



Source : site de l'ANRU

Enfin, le **dispositif** « **Action cœur de ville** » présenté dans l'exposé général, outre qu'il n'apporte certainement pas les financements nécessaires, est lui aussi limité à 222 territoires qui correspondent à des centres-villes de plus de 10 000 habitants, sans traiter les difficultés des centres-bourgs de moindre dimension.

¹ Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article premier définit les conditions selon lesquelles une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peut engager une **opération de sauvegarde économique et de redynamisation** (OSER).

Le **I** précise de manière générale que ces opérations peuvent être engagées dans des centres-villes et centres-bourgs affectés par une forte vacance commerciale, une décroissance démographique ou une dégradation de l'habitat. Ces opérations doivent viser à préserver, renforcer ou ranimer leur tissu urbain, économique et commercial. Elles peuvent enfin être engagées de manière préventive.

Le **II** prévoit que le lancement de l'opération relève de l'initiative de la commune, qui en fixe le périmètre et la durée, sans excéder cinq années renouvelables deux fois. L'EPCI auquel elle appartient peut prendre une délibération identique, avec l'accord de la commune.

Le **III** définit le périmètre, qui doit respecter au moins **deux des trois critères** suivants, sans toutefois porter sur plus de 4 % de la surface urbanisée de chaque commune concernée :

- une **forte densité commerciale**,
- la présence d'un ou plusieurs **monuments remarquables**,
- une **forte densité d'un habitat antérieur au 20^e siècle**.

En application du **IV**, l'opération fait l'objet d'une convention signée par le maire de la commune, le président de l'EPCI auquel appartient la commune, le représentant de l'État dans le département et éventuellement d'autres acteurs.

Le **V** assimile le périmètre OSER à un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, ce qui permet à la commune ou à l'EPCI d'exercer le droit de préemption prévu par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme dans les périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat, dont la création dépend également de l'initiative communale.

Enfin le **VI** instaure une obligation d'évaluation complète du dispositif par la commune et l'EPCI tous les cinq ans, avec avis du représentant de l'État dans le département.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur souligne **le caractère innovant du dispositif de zonage institué par le présent article**, dans la mesure où il repose sur l'initiative des collectivités locales.

En effet, c'est une délibération de la commune et, si elle donne son accord, de l'EPCI qui permet de définir un périmètre OSER. Une convention est ensuite prévue entre le maire de la commune, le président de l'EPCI, le préfet de département et les autres partenaires potentiels afin de préciser les modalités de l'opération.

La signature de cette convention permet ensuite à ces collectivités ou à ses habitants et acteurs économiques de bénéficier d'un ensemble d'avantages, notamment fiscaux, définis dans les autres articles de la présente proposition de loi.

Les dispositifs du même type, y compris dans le programme « Action cœur de ville », prévoient habituellement une limitation *a priori* du nombre d'opérations en prévoyant leur détermination par décret ou à la suite d'un appel à projets, ce qui permet de mieux organiser le pilotage des crédits et de maîtriser l'impact des aides sur les finances publiques.

Le nombre de zones OSER, pour sa part, n'est pas limité dans la mesure où il relève d'initiatives locales. La souplesse du mode de fixation des périmètres permet ainsi de prendre en compte la plus fine possible de la diversité des situations locales telle qu'elle est appréhendée par les acteurs locaux.

Votre rapporteur est conscient **des limites inhérentes aux politiques de zonage**, rappelées par M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, à l'occasion de l'examen de l'article 13 du projet de loi de finances rectificative pour 2017 relatif à la création des bassins urbains à redynamiser :

« - premièrement, les dispositifs zonés peuvent entraîner des effets d'éviction pour les territoires limitrophes situés en-dehors de la zone bénéficiant des exonérations fiscales. (...) ;

- deuxièmement, les effets des régimes d'exonération fiscale zonés sont particulièrement difficiles à évaluer et, même s'ils sont en principe créés pour une durée limitée, il est particulièrement difficile de mettre fin à ces dispositifs ou de les réformer. »

Ainsi, les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier faisaient-ils observer, en dressant un tableau foisonnant de la réglementation applicable aux zones de revitalisation rurale dans un rapport rendu en 2014¹, que « *ce zonage est utilisé pour une multitude de mesures, introduites dès 1995, qui se sont sédimentées au fil du temps. Ces dispositifs sont aussi hétéroclites qu'hétérogènes* ».

Le présent dispositif, comme d'autres dispositifs à portée générale tels que celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou des zones de revitalisation rurale, emporte en effet de nombreux effets. Sans évoquer les modifications normatives examinées par la commission des affaires économiques et, pour ce qui concerne le rôle des architectes des bâtiments de France, par la commission de la culture, on peut citer les dispositions suivantes à caractère fiscal ou financier, instituées au profit des zones OSER ou des communes dans lesquelles elles sont situées :

- les interventions de l'EPARECA (article 2),
- l'application des taux réduits de TVA (article 3),
- l'extension du dispositif « Pinel » (article 3),
- l'extension de la taxe sur les logements vacants (article 4),
- la transformation du FISAC (article 8),
- le déploiement prioritaire du très haut débit (article 9),
- le bénéfice d'un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés (article 10),
- l'expérimentation d'une déduction fiscale pour la transmission et l'installation de commerçants et d'artisans (article 12),
- le ciblage des aides à la pierre (article 25),
- le reversement aux communes et à leurs groupements du produit de la contribution pour la lutte contre l'artificialisation (article 26) et du produit de la taxe sur les livraisons liées au commerce électronique (article 27)²,
- l'exonération et la modulation de la TASCOM (article 28) ;
- une obligation d'investissement pour les SIIC (article 29) ;
- une exonération d'impôt pour les entreprises (article 30).

¹ Rapport n° 2251 de MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier, députés, du 8 octobre 2014 sur les zones de revitalisation rurale, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur les zones de revitalisation rurale.

² Les articles 2 et 10 prévoient toutefois l'utilisation du produit de cette taxe pour participer au financement de l'Agence nationale des centres-villes et centres-bourgs et du fonds de garantie des loyers commerciaux impayés. L'Agence précitée bénéficierait également d'une fraction du produit de la taxe sur les livraisons liées au commerce électronique.

Votre rapporteur souligne donc la nécessité de choisir au mieux les critères de délimitation des zones OSER, en raison du **rôle déterminant joué par ces périmètres dans la présente proposition de loi.**

Il approuve donc les modifications apportées par la commission des affaires économiques lors de sa réunion du 30 mai 2018, **sous réserve toutefois du vote final** prévu par cette commission le 6 juin. En particulier, sur la proposition de son rapporteur, M. Jean-Pierre Moga, cette commission a prévu :

- de prendre en compte l'artisanat, en plus du commerce, dans les critères d'identification du centre-ville ou du centre-bourg ;

- d'étendre la part de la surface urbanisée pouvant faire l'objet d'une convention OSER dans les communes de petite superficie. Le texte prévoyait en effet une proportion maximale de 4 %, fixée de manière trop uniforme sur l'ensemble du territoire.

Enfin, votre rapporteur s'est interrogé sur l'articulation entre le II, qui prévoit que l'opération peut être décidée par la seule commune, et le IV qui requiert la signature de l'EPCI et du préfet de département.

Sur sa proposition, votre commission **a adopté un amendement COM-24 de cohérence** prévoyant que la décision d'engager une opération de sauvegarde économique et de redynamisation est prise dans les mêmes termes par le conseil municipal de la commune et par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à cet article ainsi modifié.

ARTICLE 2

(Art. L. 325-1 du code de l'urbanisme)

Création de l'Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs (ANCC) et extension du champ d'intervention de l'EPARECA dans les périmètres des conventions OSER

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une agence chargée de contribuer aux opérations de sauvegarde économique et de redynamisation et étend au périmètre de ces opérations le domaine de compétence de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE AGENCE NATIONALE POUR PORTER DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DANS DES TERRITOIRES À DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES

La création d'une **agence** chargée de conduire des opérations spécifiquement dans le centre-ville est une proposition forte et innovante de la présente proposition de loi.

On peut, en termes de méthode, la rapprocher de l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU) instituée par les articles 10 et suivants de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

L'ANRU est un établissement public national à caractère industriel et commercial qui a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), ainsi que du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Elle intervient aussi bien sur les logements que les espaces publics, les équipements scolaires, les crèches, les commerces et l'activité économique. L'agence accorde des concours financiers et passe des conventions pluriannuelles avec les destinataires des subventions. Le conseil d'administration est composé en nombre égal de représentants de l'État et de représentants des autres parties prenantes (collectivités territoriales, organismes du secteur, personnalités qualifiées).

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé la création d'une **Agence nationale pour la cohésion des territoires** ayant vocation à agir dans l'ensemble des territoires où un besoin se fait ressentir. Le Commissariat général à l'égalité des territoires est chargé actuellement de la « préfiguration » de cette agence.

Auditionné le 21 février dernier par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général à l'égalité des territoires, a indiqué que cette agence apporterait un soutien en ingénierie, c'est-à-dire en assistance à maîtrise d'ouvrage, aux côtés des porteurs de projet locaux.

Le Président de la République a également qualifié cette future agence, le 22 mai dernier, d'« opérateur du rééquilibrage d'équipements de nos territoires », mais force est de constater que ses contours, ses missions et ses moyens d'action ne sont pas connus. L'ANRU ne devrait pas être incluse dans le périmètre de cette agence.

B. LE RÔLE DE L'EPARECA

Créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville¹, **l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)** est un établissement à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il **favorise l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.**

Intervenant principalement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, il agit aussi, depuis 2009, dans les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Comme à l'ANRU, le conseil d'administration est paritaire entre d'une part les représentants de l'État et d'autre part ceux des autres parties prenantes.

En 2017, le budget initial de l'EPARECA comprenait 27,97 millions d'euros de crédits de paiement, dont 20,17 millions d'euros de crédits d'intervention, et 29 millions d'euros de recettes, dont 15,1 millions d'euros provenant de l'État et 13,8 millions d'euros de recettes propres.

¹ Article L. 325-1 du code de l'urbanisme

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur la proposition de la commission des lois saisie pour avis, a inséré dans le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qu'elle a adopté le 18 mai dernier, un article 54 *ter* qui prévoit que, « à titre expérimental, pour une durée de trois ans », l'EPARECA « peut être autorisé à exercer ses missions dans le périmètre des opérations de revitalisation de territoire » (ORT) instituées par ce projet de loi.

Le périmètre d'une ORT est délimité par une convention conclue entre l'État, l'intercommunalité et les communes concernées ainsi que les autres acteurs participant à l'opération. Il inclut nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 crée l'**Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs** (ANCC), nouvel établissement public national à caractère industriel et commercial.

L'ANCC accorde des **concours financiers** aux collectivités territoriales, aux EPCI compétents et aux organismes publics ou privés qui conduisent des actions contribuant à la réalisation des OSER. Il est partie aux conventions relatives à ces opérations.

L'agence est **financée** notamment par **deux nouvelles taxes** instituées par la présente proposition de loi : la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres (article 26), qui participe également au financement du fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les centres-villes créé par l'article 10, et la taxe sur les livraisons liées au commerce électronique (article 27).

Cette agence jouerait, pour les centres-villes et centres-bourgs, un rôle proche de celui qui est confié, dans les quartiers d'intérêt national, par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

L'exposé des motifs indique que cette agence aurait vocation, comme l'ANRU, à s'inscrire dans la future agence nationale de cohésion des territoires annoncée par le Président de la République le 17 juillet 2017.

Comparaison entre l'ANRU et l'ANCC

	<i>Agence nationale pour la rénovation urbaine</i> (articles 10 et suivants de la loi du 1 ^{er} août 2003)	<i>Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs</i> (article 2 de la présente proposition de loi)
Statut	Établissement public national à caractère industriel et commercial	
Objectifs	Mixité sociale et développement durable	Revitalisation des centres-villes et centres-bourgs
Mission	Contribue à la réalisation du programme national de rénovation urbaine	Contribue à la réalisation des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation
Lieu d'intervention	Quartiers de la politique de la ville, quartiers anciens dégradés (périmètres définis par décret du gouvernement en fonction de critères légaux)	OSER (périmètres définis par les collectivités territoriales en fonction de critères légaux)
Mode d'action	Accorde des concours financiers ; passe des conventions pluriannuelles avec les destinataires des subventions.	Accorde des concours financiers ; est partie aux conventions relatives à ces opérations.
Recettes	En pratique, essentiellement par une contribution d'Action logement.	<ul style="list-style-type: none"> - Fraction du produit de la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres - Produit de la taxe sur les livraisons liées au commerce électronique
Gouvernance	<p>Le conseil d'administration est composé en nombre égal :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de représentants de l'Etat ; - de représentants des collectivités territoriales (communes et leurs EPCI compétents, conseils départementaux, conseils régionaux) et des organismes du secteur (Union d'économie sociale du logement, Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, sociétés d'économie mixte, locataires, Caisse des dépôts et consignations, Agence nationale de l'habitat), ainsi que de personnalités qualifiées. 	<p>Le conseil d'administration est majoritairement composé de représentants des collectivités territoriales et des EPCI.</p> <p>Il comporte aussi des représentants de l'État et des organismes publics ou privés qui participent à des opérations de revitalisation.</p>

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, l'article 2 prévoit également que l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) intervienne également pour favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans le périmètre des OSER.

Il s'agirait d'une évolution importante pour l'EPARECA, qui n'est actuellement pas orientée sur ces périmètres.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'agissant de la création de l'Agence nationale des centres-villes et centres-bourgs, votre rapporteur s'interroge sur la nécessité de créer d'ores et déjà une structure, alors même qu'une Agence nationale de cohésion des territoires est en cours de préfiguration. Une agence est nécessairement porteuse de coûts de fonctionnement et peut avoir pour effet à terme la mise en place de procédures bureaucratiques comme celles qui sont reprochées par certains acteurs à l'ANRU actuellement.

Il n'en reste pas moins que, si les fonds attribués à des projets menés en périmètre OSER étaient d'un niveau élevé, il est utile que les projets soient portés par une administration dédiée. Votre rapporteur appelle donc, en cas de création de cette Agence, à un rapprochement rapide avec la future Agence nationale de cohésion des territoires. La proximité de ces deux agences, voire leur fusion, permettrait notamment de réduire les risques d'effets de bord, afin d'éviter une trop grande dévitalisation des quartiers situés immédiatement à l'extérieur des périmètres OSER, qui souffriraient d'un désavantage comparatif.

Il attire toutefois l'attention sur la nécessité de concilier le mode de gouvernance proposé pour l'Agence prévue par le présent article, qui repose majoritairement sur les collectivités territoriales, avec celui qui sera prévu pour la nouvelle Agence nationale.

S'agissant de l'extension des missions de l'EPARECA, votre rapporteur souligne le coût potentiellement très élevé d'une telle disposition, qui ne paraît de plus pas adaptée au dimensionnement et à l'organisation de cet établissement.

D'après les éléments qu'il a recueillis, le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 prévoit un programme de 80 millions d'euros d'investissements nouveaux correspondant à une trentaine d'opérations situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les territoires retenus au titre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Il dispose pour cela de 43 employés en équivalent temps-plein, avec une dotation annuelle de 5,977 millions

d'euros supportée par le budget du ministère de l'économie et des finances au titre du programme 134 « Développement des entreprises et régulation »¹.

Le budget de l'EPARECA en 2017

Le budget de l'EPARECA en 2017 prévoyait des recettes de près de 29 millions d'euros, dont :

- 5,7 millions d'euros de subventions pour charges de service public ;
- 9,4 millions d'euros d'autres financements de l'État ;
- 13,8 millions d'euros de recettes propres.

D'après les documents annexés au projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget 2017, seuls 16,5 millions d'euros ont été mobilisés, principalement en raison du report sur les années 2018-2019 de certains projets portant sur la cession de centres commerciaux.

Sur la base d'un coût moyen de restructuration de l'ordre de 3 millions d'euros, une simulation communiquée à votre rapporteur par le ministère de l'économie et des finances évalue à 90 millions d'euros les investissements nécessaires de l'EPARECA s'il s'appliquait à une trentaine d'opérations de type « OSER ». 55 % de cette somme pourrait être pris en charge par l'EPARECA, le reste devant être financé par d'autres partenaires.

En incluant le nécessaire renforcement en personnel, le budget de l'EPARECA devrait être accru de 60 millions d'euros environ sur six ans.

Toutefois, le nombre de quartiers à traiter pourrait être beaucoup plus élevé. L'étude d'impact réalisée lors de la préparation de la proposition de loi identifie ainsi 320 périmètres OSER qui se caractérisent par une nette sous-représentation de leur équipement commercial, pour lesquels une intervention de l'EPARECA pourrait représenter un coût de 336 millions d'euros sur 10 ans. Ce coût pourrait même atteindre 6,5 milliards d'euros dans une approche globale de l'ensemble des périmètres OSER.

Le coût est donc difficile à estimer, puisque le nombre et le périmètre des opérations OSER est incertain, mais il serait en tout état de cause élevé. Il s'agirait d'une évolution majeure pour l'établissement, y compris dans sa manière de travailler car il agit dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et non en environnement urbain « diffus ».

¹ *Projet de loi de finances pour 2018, projet annuel de performances, mission « Économie ».*

Si le rapport rendu en 2014 par l'Inspection générale des finances sur la revitalisation commerciale des centres-villes¹ proposait d'ouvrir aux centres-villes en difficulté certaines dispositions réservées aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment la possibilité d'accès à l'EPARECA, c'était à la condition expresse de le limiter aux centres-villes connaissant une vacance commerciale et de savoir mesurer celle-ci.

En conséquence, votre commission a adopté un amendement COM-25 de votre rapporteur tendant à supprimer l'extension de compétence de l'EPARECA.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

¹ Inspection générale des finances, [La revitalisation commerciale des centres-villes](#), juillet 2016, proposition n° 14.

ARTICLE 3

(Art. 278-0 bis A, 278 sexies B (nouveau), 279-0 bis, 199 novovicies
du code général des impôts)

Allègement de la fiscalité dans les périmètres des conventions OSER

Commentaire : le présent article prévoit l'application de taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée pour des travaux conduits dans le périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation, ainsi que l'application dans le même périmètre de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire.

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article modifie d'une part le régime des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur du logement, d'autre part celui des réductions d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire.

A. LE RÉGIME DES TAUX RÉDUITS DE TVA DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT

1. Un régime encadré strictement par le droit européen mais susceptible d'évoluer dans les prochaines années

Une **directive** du 22 octobre 1999¹ a autorisé les États membres à **appliquer à titre expérimental**, jusqu'au 31 décembre 2002, un **taux réduit de TVA à certains services à forte intensité de main-d'œuvre**. L'objectif était le développement de l'emploi et la lutte contre le travail au noir². Cette directive contient dans son annexe K une **liste limitative de services** pouvant faire l'objet de cette réduction. La loi de finances pour 2000 a donc prévu, sur cette période, l'application du taux réduit aux travaux de rénovation de logements.

¹ Directive 1999/85/CE du Conseil, du 22 octobre 1999, modifiant la directive 77/388/CEE, dite « sixième directive TVA », en ce qui concerne la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre.

² Voir le commentaire de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2004, rapport n° 73 (2003-2004), tome II, fascicule 1, volume 1, par M. Philippe Marini, rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat.

Cette possibilité a été pérennisée en 2003. Son périmètre n'a toutefois pas évolué concernant les travaux dans les logements.

En 2006, une nouvelle directive¹ a modifié le régime de la TVA dans l'Union européenne. Elle prévoit dans son article 98 que les États membres peuvent appliquer soit un, soit deux taux réduits, qui s'appliquent uniquement aux livraisons de biens et aux prestations de services des catégories figurant à l'annexe III. Cette annexe définit la liste des livraisons de biens et des prestations de service pouvant faire l'objet des taux réduits.

En ce qui concerne le **secteur du logement**, cette annexe prévoit uniquement :

- la **livraison, construction, rénovation et transformation** de logements fournis dans le cadre de la **politique sociale** ;

- la **rénovation et la réparation de logements privés**, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni ;

- le **lavage de vitres** et le **nettoyage** de logements privés.

La **Commission européenne** a proposé le 18 janvier 2018 de réformer ce régime et de **supprimer cette liste restrictive** de biens et de services pouvant faire l'objet d'une taxation à taux réduit².

Cette proposition, qui modifierait de manière importante le cadre d'application de la TVA dans l'Union européenne, fait actuellement l'objet de discussions entre les États membres. Son calendrier d'adoption éventuel n'est pas connu.

2. L'application en droit français à certains travaux de rénovation ou dans le parc social

L'article 278 du code général des impôts (CGI) fixe le taux normal de TVA à 20 %.

Les articles 278-0 *bis* à 279 *bis* définissent deux taux réduits, égaux à 5,5 % et 10 %, ainsi que leurs cas d'application. Un taux de 2,1 % s'applique également sur certaines catégories et des taux spécifiques sont appliqués dans les départements d'outre-mer et en Corse.

S'agissant du secteur du logement, il convient de distinguer les travaux réalisés dans le secteur privé et ceux qui concernent le parc social.

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, texte consolidé.

² Commission européenne, TVA : plus de souplesse en matière de taux de TVA, moins de formalités administratives pour les petites entreprises, communiqué de presse du 18 janvier 2018.

a) Les taux réduits de TVA dans le parc privé

Par application de l'article 278-0 bis A du CGI, le **taux à 5,5 %** s'applique aux travaux **d'amélioration de la qualité énergétique** des locaux à usage d'habitation.

Par application de l'article 279-0 bis, le **taux réduit à 10 %** s'applique aux **travaux** d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien **auxquels le taux réduit de 5,5 %** prévu par l'article 278-0 bis A précité **ne s'applique pas**.

Toutefois, le **taux normal à 20 %** s'applique dans le parc privé si les travaux concourent à la **production d'un immeuble neuf** au sens du 2° du 2 du I de l'article 257 du CGI, ou s'ils conduisent à augmenter la surface de plancher des locaux de plus de 10 %.

La notion d'immeuble neuf

Le 2° du 2 du I de l'article 257 du CGI inclut dans la notion d'immeubles « neufs », outre les constructions entièrement nouvelles, des immeubles qui ont fait l'objet d'une surélévation ou qui ont rendu à l'état neuf :

- soit la majorité des fondations ;
- soit la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ;
- soit la majorité de la consistance des façades hors ravalement ;
- soit l'ensemble des éléments de second œuvre, dans une proportion fixée aux deux tiers par l'article 245 A de l'annexe 2 du CGI, laquelle définit également les éléments de second œuvre concernés.

b) Les taux réduits de TVA dans le parc social

Dans le parc social, les articles 278 *sexies* à 278 *sexies* A du CGI prévoient les cas d'application des taux réduits pour des opérations réalisées dans le cadre de la politique sociale du logement, soit pour des opérations locatives sociales, soit pour des opérations d'accession sociale à la propriété.

Le **taux réduit à 5,5 %** s'applique aux opérations suivantes :

- livraisons de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession qui font l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément ;
- livraisons de logements aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ;
- livraisons de locaux à des structures hébergeant des personnes en situation de handicap ;

- livraisons d'immeubles et travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logements dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété à usage de résidence principale, sous une double condition, d'une part de ressources des ménages occupants, d'autre part de localisation dans ou à proximité d'un quartier conventionné dans le cadre du PNRU ou du NPNRU (quartiers prioritaires de la politique de la ville) ;

- apports des immeubles sociaux neufs faits par des organismes d'HLM aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ;

- livraisons de terrains à bâtir à un organisme de foncier solidaire en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire (BRS), livraisons de logements neufs à un organisme de foncier solidaire en vue de la conclusion d'un BRS, cessions des droits réels immobiliers attachés aux logements construits ou réhabilités dans le cadre d'un tel bail et destinés à la résidence principale des acquéreurs.

Le **taux réduit à 10 %** concerne plutôt des opérations menées par les bailleurs sociaux :

- livraisons de terrains à bâtir consenties aux organismes d'HLM ou aux opérateurs bénéficiaires d'un prêt de l'État pour la construction de logements sociaux à usage locatif ;

- livraisons de logements sociaux neufs à usage locatif, lorsque l'acquisition est financée au moyen d'un prêt de l'État ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

- le premier apport de logements sociaux à usage locatif dont la construction a fait l'objet d'une livraison à soi-même au taux réduit, réalisée dans les cinq ans de l'achèvement de la construction, au profit d'un organisme HLM ;

- livraisons de logements sociaux locatifs à l'association Foncière Logement (AFL)¹ ;

- livraisons de logements à usage locatif à l'AFL ou à des sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts, sous une double condition de ressource des ménages occupants et de localisation des logements dans ou à proximité des quartiers sous convention dans le cadre nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ;

- livraisons de logements à usage locatif aux organismes réalisant des opérations dans le cadre du programme national de renouvellement urbain (PNRU), dont la réalisation était initialement prévue par l'AFL et sous condition de ressources des ménages occupants ;

¹ L'association Foncière logement, régie par l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, a pour objet la réalisation de programmes de logements, locatifs ou en accession à la propriété, contribuant à la mixité sociale des villes et des quartiers. L'association fait partie du groupe Action logement.

- cessions de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs à usage locatif lorsque l'usufruitier bénéficie d'un prêt de l'État.

La **distinction entre les deux taux réduits** résulte de l'adoption de deux amendements présentés respectivement par nos collègues Philippe Dallier et Hervé Marseille, lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2018. Afin de contribuer à l'objectif fixé par le Gouvernement de diminuer le coût de la politique du logement pour les finances publiques, ces amendements ont porté à 10 % le taux de TVA dans les cas mentionnés précédemment, contre 5,5 % auparavant.

B. LE RECENTRAGE PROGRESSIF DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE

L'article 199 *novovicis* du CGI institue une réduction d'impôt, dite dispositif « Pinel », pour les contribuables qui acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement et s'engagent à le louer pendant une durée minimale de six ou neuf ans. Le loyer et les ressources du locataire ne doivent pas excéder un plafond fixé par décret. Le plafond de loyer peut être adapté à la baisse par le préfet de département, en fonction de la situation locale du marché locatif.

Le dispositif Pinel a été prorogé par la loi de finances pour 2018 pour une durée de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2021. La même loi a recentré le dispositif sur certaines zones. Le IV de cet article limite ainsi l'application de la réduction d'impôt d'une part aux zones « tendues », d'autre part aux territoires couverts par un contrat de redynamisation de site de défense.

1. L'application dans les zones tendues

Les zones « tendues » sont celles où un « déséquilibre important » entre l'offre et la demande de logements entraîne des difficultés d'accès au parc locatif existant. Les communes concernées sont déterminées par voie réglementaire.

Un arrêté du 1^{er} août 2014¹ dresse la liste de ces communes, réparties dans cinq zones définies par l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation. Alors que cet article prévoit la révision au moins tous les trois ans du classement des communes, la liste annexée à l'arrêté du 1^{er} août 2014 n'a pas été modifiée depuis le 30 septembre 2014².

¹ Arrêté du 1er août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Arrêté du 30 septembre 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Les cinq zones sont, par ordre de déséquilibre décroissant, désignées par les lettres *A bis*, A, B1, B2 et C. La zone *A bis* est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B. Ce zonage, institué pour le dispositif « Robien » en 2003, a été plusieurs fois révisé par la suite.

Jusqu'en 2017, le dispositif Pinel s'appliquait :

- dans les territoires marqués par un « déséquilibre important » au sens de l'article 199 *novovicies* du CGI, c'est-à-dire dans les zones A et B1¹ ;

- dans les territoires marqués par déséquilibre non considéré comme « important » entre l'offre et la demande de logements, c'est-à-dire dans la zone B2², pour des logements qui se trouvent dans des communes « caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif », sur agrément du représentant de l'État dans la région après avis du comité régional de l'habitat ;

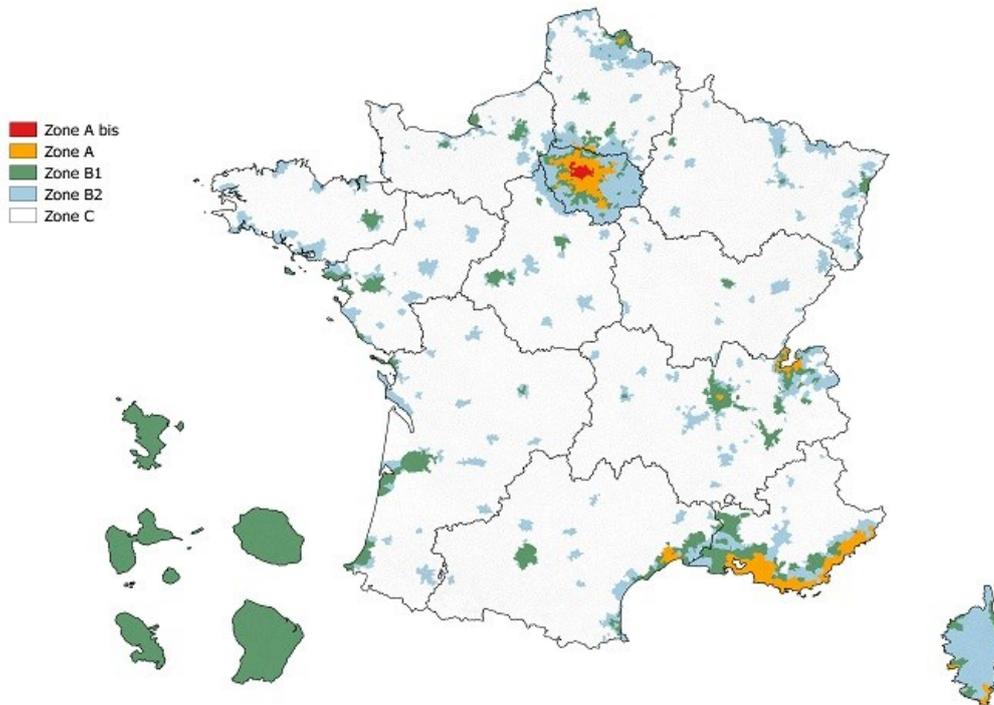
- dans les autres zones géographiques, dans des communes « caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif liés à une dynamique démographique ou économique particulière », sur agrément du représentant de l'État dans la région après avis conforme du comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

La loi de finances pour 2018 a supprimé les deux derniers cas d'application, limitant donc le bénéfice du dispositif aux communes situées en zones A et B1.

¹ Article 18-0 bis C du code général des impôts.

² Article 18-0 bis B du code général des impôts.

Carte du zonage A/B/C notamment applicable pour le dispositif « Pinel »¹



2. L'application dans les territoires couverts par un contrat de redynamisation de site de défense

Le dispositif s'applique également, indépendamment du zonage A, B, C, aux logements situés dans des communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense.

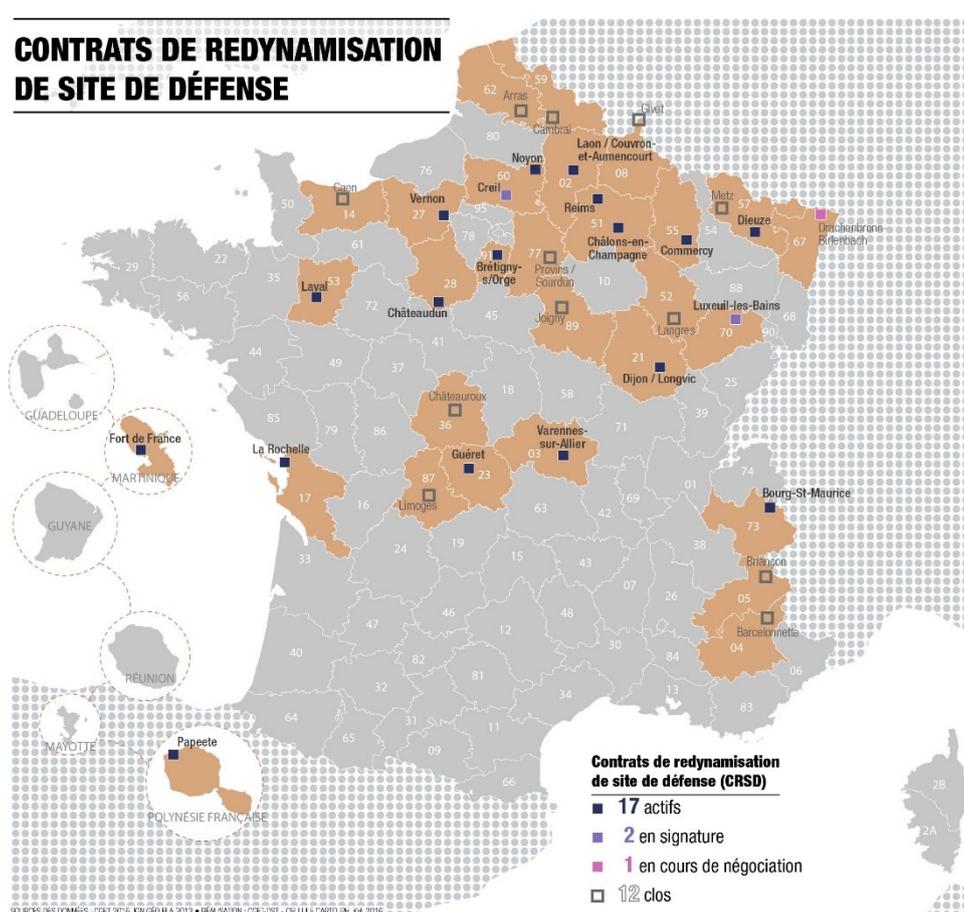
¹ Source : Le zonage A, B, C : mode d'emploi, site Internet du ministère de la cohésion des territoires, mis à jour le 3 février 2017.

Les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)

Les lois de programmation militaire pour les périodes 2008-2013 et 2014-2019 ont conduit à une importante réorganisation de l'outil de défense s'accompagnant d'opérations de restructuration et de la fermeture de certains sites militaires.

Le CRSD est un outil d'appui structuré d'une durée de quatre ans, reconductible pour une année supplémentaire au maximum.

Sites concernés par un contrat de redynamisation de site de défense¹



¹ Les contrats de redynamisation de site de défense, site du Commissariat général à l'égalité des territoires, publié le 23 juin 2016.

C. DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES

Les **taux réduits de TVA** dans le secteur du logement figurent en 4^e et 8^e position parmi les dépenses fiscales les plus coûteuses du budget de l'État¹.

Numéro de la mesure	Mesure	Chiffrage 2018 (en millions d'euros)
730213	Taux de 10% pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 ter du CGI, portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans (art. 279-0 bis du CGI)	3 640
730210	Taux de 5,5% pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, etc.) et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5%, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants : - logements sociaux à usage locatif ; -logements destinés à la location-accession - logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; - logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées ; - partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés ; - logements destinés à l'accession dans le cadre d'un bail réel solidaire (art. 278 <i>sexies</i> -I-2, 3, 4, 5, 8, 10, 12, 13 - II et 278 <i>sexies</i> A du CGI)	2 155

Quant au **dispositif « Pinel »**, dont la montée en puissance est progressive, son coût devrait passer de 191 millions d'euros en 2016 à 554 millions d'euros en 2018. La Cour des comptes a estimé son coût « générationnel » à 1,6 milliard d'euros pour les seuls logements acquis ou construits au cours de l'année 2017, considérant impossible d'évaluer l'effet déclencheur de ce type de dispositif ainsi que le niveau des effets d'aubaine².

Les chiffreages pour 2018 sont nécessairement estimatifs, s'agissant de dépenses « de guichet » dépendant du comportement des contribuables.

¹ *Évaluation des voies et moyens, tome II : Dépenses fiscales, annexe au projet de loi de finances pour 2018, p. 20. Certains cas d'application du taux réduit ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales (ibid., p. 10) : c'est le cas des livraisons de logements sociaux locatifs à l'association Foncière Logement.*

² *Cour des comptes, Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages, référé remis au Premier ministre, 17 janvier 2018.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du présent article prévoit que, dans le périmètre d'une OSER, le taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation s'applique même aux opérations qui concourent à la production d'un immeuble neuf ou qui aboutissent à une augmentation de la surface de plancher supérieure à 10 %. L'article 278-0 bis A exclut en effet ces opérations de reconfiguration importante d'immeubles du bénéfice du taux réduit de TVA prévu pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique.

Le 3° déroge de la même manière, dans le périmètre des OSER, à la règle selon laquelle les opérations de reconfiguration importante d'immeubles ne peuvent bénéficier de l'application du taux de TVA réduit à 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien n'ouvrant pas droit au bénéfice du taux réduit à 5,5 %.

Le 2° étend aux livraisons d'immeubles situées dans le périmètre d'une OSER, sous conditions, le bénéfice du taux réduit de TVA à 10 % prévu par l'article 278 *sexies* du code général des impôts pour les livraisons de terrains ou d'immeubles réalisées dans le cadre de la politique sociale du logement. Les conditions sont les suivantes : le programme doit contenir d'une part au moins 10 % de logements, notamment sociaux, à usage locatif qui bénéficieraient eux-mêmes de l'application d'un taux réduit à 5,5 % ou 10 % en application de l'article 278 *sexies* du même code, et d'autre part 25 % de logements destinés à être loués à des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas les plafonds prévus dans le cadre du dispositif « Pinel ».

Il crée un nouvel article plutôt que de rajouter un cas d'application du taux réduit dans l'article 278 *sexies*, car ce dernier article concerne les opérations réalisées « dans le cadre de la politique sociale du logement », ce qui ne correspond que partiellement aux opérations prévues par le présent article. L'article 278 *sexies* s'applique ainsi, notamment, à des livraisons de terrains à bâtir aux organismes HLM, à des livraisons de logements sociaux, à certaines livraisons de logements réalisées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine ou encore à des livraisons de logements aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence.

On peut résumer ainsi l'effet de ces trois alinéas :

1) Parc privé :

Travaux de rénovation : taux de 5,5 % ou 10 % selon qu'il s'agit ou pas de travaux d'amélioration de la qualité énergétique

Apport de l'article 3 : pas de changement

Travaux conduisant à la production d'un immeuble neuf : taux de 20 %

Apport de l'article 3 : taux de 5,5 % ou 10 % en zone OSER

2) Immeuble neuf comportant 10 % de logements sociaux et 25 % de logements intermédiaires : taux réduit mais seulement pour les logements sociaux

Apport de l'article 3 : taux de 10 % pour l'ensemble de l'opération

Enfin, le 4° étend le bénéfice de la réduction d'impôt « Pinel » aux logements situés dans le périmètre d'OSER.

Le représentant de l'État dans le département détermine toutefois une limite d'application du dispositif en nombre de logements et de superficie globale de plancher, en fonction de la situation locale du marché du logement et des perspectives de redynamisation du centre-ville.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur partage le souci des auteurs de la proposition de loi de favoriser le retour des habitants dans les centres-villes et centres-bourgs, par la réalisation de travaux de réhabilitation comme par le soutien à l'investissement locatif.

Il est toutefois forcé de souligner les **difficultés juridiques et pratiques** qu'entraîneraient les mesures proposées, rejoignant ainsi les conclusions déjà tirées par votre commission à d'autres occasions.

A. UNE MODIFICATION DE LA TVA CONTRAIRE AU DROIT EUROPÉEN ET DONT LES EFFETS ÉCONOMIQUES NE SONT PAS PROUVÉS

On peut faire observer en premier lieu que l'instauration de nouveaux cas d'application des taux réduits de TVA constituerait une complexité supplémentaire pour les professionnels : ils devraient, avec ce dispositif, prendre en compte la localisation ou non de l'opération dans un périmètre OSER, alors que l'application de ces taux n'est pas actuellement soumise à un critère territorial, sauf dans le cas particulier de l'accession à la propriété en zone ANRU.

S'agissant en premier lieu de l'application d'un taux de TVA réduit pour les constructions neuves et pour les livraisons d'immeubles (1° et 3°), l'application d'un taux réduit de TVA pour les constructions neuves ou les travaux de réhabilitation lourde paraît contraire au droit européen.

Celui-ci exclut en effet l'application des taux réduits de TVA pour des travaux conduisant à la production d'un immeuble neuf. La notion d'immeuble neuf tel qu'elle est inscrite à l'article 257 du code général des impôts, selon les éléments recueillis par votre rapporteur, constitue le point le plus avancé auquel puisse atteindre la transposition des dispositions de la directive de 2006 afin de faire bénéficier le plus grand nombre de travaux possible de rénovation de l'application des taux réduits de TVA.

Il apparaît donc que les travaux de construction neuve dans les centres-villes et centres-bourgs, dans la mesure où ils n'entrent pas dans le cadre de la politique sociale, ne peuvent pas bénéficier de l'application d'un taux réduit de TVA.

S'agissant en second lieu de l'application d'un taux réduit de TVA pour les livraisons d'immeubles situées dans un périmètre OSER et contenant une partie de logements sociaux, il convient de rappeler que la directive de 2006 inclut dans le périmètre des taux réduits « la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ». Le dispositif prévu par le 2° contient une condition relative à une proportion de 10 % seulement de logements sociaux: il peut donc pas entrer dans le cadre de la politique sociale du logement, ce que confirme son inscription dans un article nouveau du code général des impôts et non au sein de l'article l'article 278 *sexies*, qui prévoit le même type de réduction pour les opérations réalisées « dans le cadre de la politique sociale du logement ».

Le 2° ne paraît donc pas non plus conforme au droit européen.

D'une manière générale, l'efficacité de ces taux réduits demeure difficile à établir. La Cour des comptes, dans un référé remis au Premier ministre le 14 septembre 2016, juge insuffisants les éléments techniques permettant d'apprécier l'efficience de cette dépense fiscale.

B. UNE EXTENSION DU DISPOSITIF « PINEL » AUX ZONES NON TENDUES PORTEUSE DE RISQUES AVEC UNE EFFICACITÉ INCERTAINE

Alors que la loi de finances pour 2018 vient de **recentrer le dispositif « Pinel »** sur les zones les plus tendues en termes de logement¹, cet article **propose au contraire** d'en faire bénéficier des centres-villes et

¹ Le dispositif a été recentré sur les zones A (dont A bis) et B1, c'est-à-dire les zones géographiques « se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant ».

centres-bourgs qui manquent d'attractivité et **ne semblent donc pas présenter de tension particulière** sur le marché du logement.

Votre commission a porté, lors de l'examen de la loi de finances pour 2018, un regard dans l'ensemble favorable au dispositif Pinel, qui a produit d'indéniables effets positifs sur le marché de la construction immobilière qui se trouvait jusqu'alors atone. Le dispositif « Pinel » a largement contribué à la bonne dynamique du marché de la construction avec une nette hausse des ventes de logements à investisseurs, ces dernières étant passées de près de 36 000 logements en 2013 à plus de 66 000 logements en 2016.

Votre rapporteur est toutefois sensible au coût du dispositif : la prorogation pour quatre ans, dans les conditions actuelles, engendrera au total une dépense fiscale équivalente à 7,4 milliards d'euros entre 2019 et 2035, selon un référé de la Cour des comptes rendu le 17 janvier dernier¹. Il paraît donc indispensable d'éviter tout effet d'aubaine en s'assurant que la réduction d'impôt a un effet « déclencheur » sur les décisions d'investissement.

La question de l'efficacité de cette dépense se pose également. La Cour des comptes a ainsi estimé que *« le coût annuel pour les finances publiques d'un logement de 190 000 € bénéficiant de l'avantage Pinel était, toutes choses égales par ailleurs, trois fois plus élevé que celui d'un logement social comparable, financé par un prêt locatif social (PLS), ou deux fois plus élevé que celui d'un logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), alors même que la durée des locations est, dans ces derniers cas, bien supérieure (40 ans) »*.

Votre commission a également approuvé, dans le cadre de la loi de finances pour 2018, **le recentrage du dispositif sur les zones les plus tendues** A et B1, compte tenu de la nécessité d'apporter des réponses spécifiques aux besoins tout particulièrement identifiés sur ces territoires en termes de logements neufs.

Par ailleurs, le groupe de travail sur le financement et la fiscalité du logement mis en place par votre commission des finances, qui a formulé ses observations en octobre 2015², avait suggéré de mettre en place un zonage plus fin pour les dispositifs tels que le « Pinel » et s'appuyer davantage sur les préfets de région pour **adapter ces dispositifs à la réalité des marchés locaux**.

Or le dispositif proposé ici, qui s'applique de manière générale sur l'ensemble des périmètres OSER, alors même que la définition de ceux-ci ne

¹ Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages, référé de la Cour des comptes rendu au Premier ministre, 17 janvier 2018.

² Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir, rapport d'information n° 99 (2015-2016) de Mme Marie-France Beauvils, MM. Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Albéric de Montgolfier, Daniel Raoul et Jean-Claude Requier, fait au nom de la commission des finances, 21 octobre 2015.

comporte aucun critère lié au marché local du logement, **ne va pas dans le sens d'une adaptation aux besoins et à la situation de chaque territoire.**

Il est à craindre, comme cela a été plusieurs fois signalé devant votre commission, que l'avantage fiscal soit en partie capté par les intermédiaires, avec un **effet inflationniste** sur les prix et au détriment de son aspect incitatif. La Cour des comptes, dans le référé précité, fait ainsi valoir que les études économiques ne sont pas suffisantes pour conclure à l'effet déclencher de ces aides.

Enfin le dispositif Pinel tend à favoriser l'offre en zone tendue en fournissant une **aide à l'investisseur** ; il ne paraît pas adapté pour favoriser l'installation de nouveaux locataires, c'est-à-dire la demande. Comme l'ont souligné la commission des finances et ses membres à plusieurs reprises¹, **une application de ce type de dispositif dans des zones non tendues peut mettre en difficulté des épargnants** qui investiraient leurs économies dans un logement qui ne trouveront peut-être pas preneur.

L'exposé des motifs de la présente proposition de loi prend certes comme exemple l'extension du dispositif Pinel aux territoires couverts par un contrat de redynamisation de site de défense, introduite par la loi de finances pour 2018 à l'initiative de l'Assemblée nationale. Toutefois **le Sénat**, sur la proposition de votre commission des finances, **s'était opposé à cette extension**, au motif que le marché immobilier local ne s'y prête pas nécessairement. Le rapporteur général avait émis la crainte qu'« une telle exception au zonage retenu pourrait ensuite s'étendre à d'autres situations ».

Cette extension du dispositif Pinel, même pourvue d'un « garde-fou » avec la fixation de limites par le préfet de département, ne paraît donc pas souhaitable.

Aux termes de cette analyse, votre commission a, sur la proposition de votre rapporteur, proposé par un amendement COM-26 la suppression de l'article 3 dans ses deux parties : modification des cas d'application de la TVA à taux réduit et du champ d'application du dispositif « Pinel ».

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.

¹ Voir par exemple l'intervention de M. Philippe Dallier, lors de la séance du 17 juin 2009, présentant un amendement introduisant une obligation d'information des épargnants sur les risques inhérents à ce type d'investissement, ou le commentaire de l'article additionnel après l'article 28 dans l'avis n° 710 (2015-2016) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 juin 2016 sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

ARTICLE 4

(Art. L. 233 (nouveau) du code général des impôts)

Mobilisation des logements dans les immeubles à rez-de-chaussée commercial et application de la taxe sur les logements vacants dans les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation

Commentaire : le présent article favorise le maintien de logements dans les immeubles à rez-de-chaussée commercial et institue la taxe sur les logements vacants dans les communes signataires d'une convention OSER, avec des taux renforcés et au profit de la commune.

Le présent article comprend dans ses I, II et III, des dispositions relatives à la mobilisation des logements dans les immeubles à rez-de-chaussée commercial, qui relèvent de la commission des affaires économiques. Votre commission pour avis a donc limité son examen au IV qui contient une disposition de nature fiscale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a créé, à l'article 232 du code général des impôts, une taxe sur les logements vacants (TLV).

Elle est appliquée dans les grandes zones d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où le marché du logement est particulièrement tendu. Ces zones se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. La liste de ces zones est établie par décret¹.

¹ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

La taxe est due par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose d'un logement vacant depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Il s'agit donc des logements qui ne sont pas soumis à la taxe d'habitation au titre de la même année. En particulier, les logements meublés et notamment les résidences secondaires ne sont pas soumis à la TLV.

Les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) ne sont pas soumis à cette taxe pour des logements attribués sous conditions de ressources.

Les locaux doivent être habitables. Ceux qui nécessitent des travaux importants pour être rendus habitables ne sont pas soumis à la taxe : en pratique, le propriétaire peut être exonéré du paiement de la TLV en produisant un devis dont le montant est supérieur à 25 % de la valeur vénale du logement¹. Si le logement a été estimé habitable à tort par l'administration, le redevable peut en solliciter le dégrèvement.

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement. Son taux est de 12,5 % la première année d'imposition et de 25 % à partir de la deuxième année. **Le produit de la taxe est versé à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)** dans la limite d'un plafond fixé à 21 millions d'euros par l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et sanctions sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Est considéré comme vacant tout logement libre de toute occupation depuis au moins une année, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Un logement qui a connu une durée d'occupation supérieure à 90 jours consécutifs n'est pas considéré comme vacant.

La preuve de l'occupation peut être apportée par tous moyens, notamment par la déclaration des produits de la location en revenus fonciers, production des quittances d'eau, d'électricité ou de téléphone, etc.

¹ Bulletin officiel des impôts, BOI-IF-AUT-60-20140311.

La taxe n'est pas due en cas de **vacance indépendante de la volonté du contribuable**. Le bulletin officiel des impôts précise que c'est le cas lorsqu'une cause externe :

- fait obstacle à l'occupation durable du logement dans des conditions normales d'habitation : cas par exemple des logements ayant vocation à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition ;
- ou s'oppose à son occupation à titre onéreux dans des conditions normales de rémunération du bailleur : cas de logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ou acquéreur.

Le contribuable peut apporter tous les éléments prouvant par exemple qu'il a mis en vente le logement ou qu'il l'a proposé en location à un prix de vente adapté aux conditions du marché. C'est à lui de solliciter le dégrèvement lorsque la taxe est établie à tort.

Le redevable peut également demander, dans des conditions légèrement différentes, un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties en cas de vacance d'une maison destinée à la location¹.

B. LA TAXE D'HABITATION SUR LES LOGEMENTS VACANTS

En dehors des communes dans lesquelles s'applique la taxe sur les logements vacants, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant adopté un programme local de l'habitat peuvent, par délibération, appliquer une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)².

Les logements vacants sont alors soumis à la part communale et intercommunale de la taxe d'habitation. La vacance est appréciée dans les mêmes conditions que pour la taxe sur les logements vacants, c'est-à-dire que la durée d'occupation est inférieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs et que la vacance n'est pas indépendante de la volonté du contribuable.

C. LA VACANCE DES LOGEMENTS, UN PHÉNOMÈNE EN AUGMENTATION

Malgré l'instauration de la taxe sur les logements vacants et, dans certains territoires, de la taxe d'habitation sur les logements vacants, **le nombre de logements vacants est en augmentation en France**. En 2016, 8,3 % des logements étaient vacants, contre 7,6 % en 1986³. Comme le parc de logements s'accroît de 1 % par an en moyenne, l'accroissement du nombre de logements vacants est encore plus marqué en valeur absolue : 2 934 000 en 2006 contre 1 925 000 en 1986.

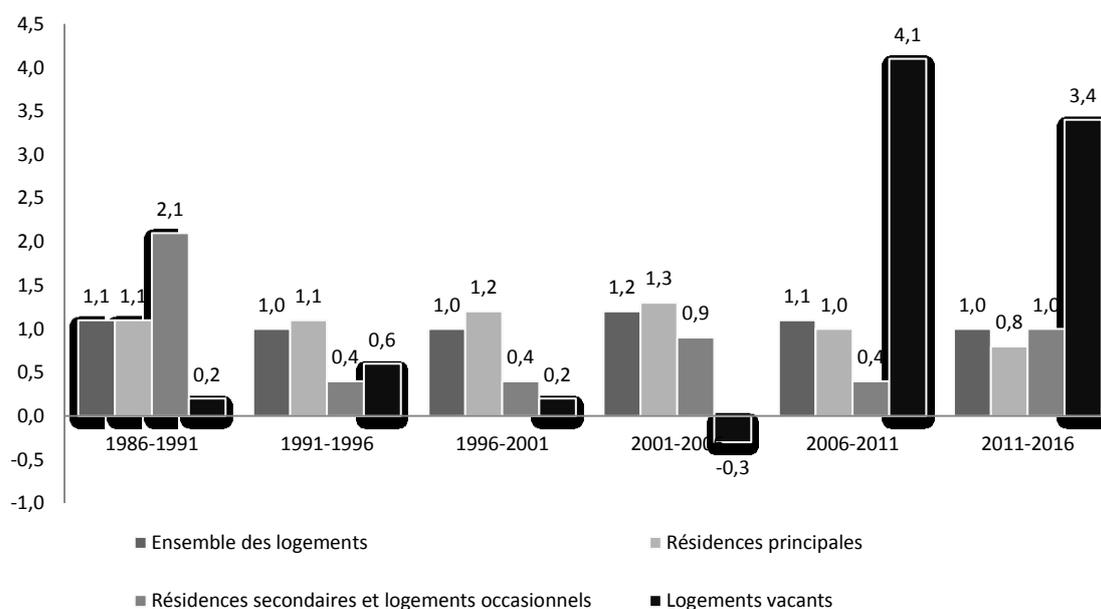
¹ Article 1389 du code général des impôts.

² Article 1407 bis du code général des impôts.

³ Le parc de logements en France au 1er janvier 2016, INSEE Focus, n° 73, 21 décembre 2016.

Cette augmentation est survenue principalement depuis 2006 et concerne l'ensemble des unités urbaines, sauf celle de Paris, qu'il s'agisse des logements individuels ou collectifs. Les zones rurales et les petites unités urbaines sont particulièrement touchées.

Évolution en % du nombre de logements par catégorie depuis 1986



Évolution annuelle, moyenne quinquennale entre les stocks au 1^{er} janvier (France métropolitaine).
Source : Commission des finances, d'après chiffres Insee, SOeS, estimations annuelles du parc de logements au 1^{er} janvier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le IV de cet article introduit dans le code général des impôts un article 233 (nouveau) qui étend l'application de la taxe sur les logements vacants dans les communes signataires d'une convention OSER.

Le régime prévu par le présent article diffère du régime normal de la taxe sur les logements vacants sur les points suivants :

- l'absence de condition sur l'état du marché du logement : le périmètre est constitué par les OSER ;

- la taxe est due même si la vacance est indépendante de la volonté du contribuable ;

- un taux beaucoup plus élevé : le taux est de 25 % dès la première année et augmente à 35 % à partir de la deuxième année ;

- le versement du produit de la taxe à la commune et non à l'ANAH.

Cet article, comme d'autres articles de la PPL, a un impact non chiffré.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette proposition s'écarte significativement des objectifs qui ont présidé à l'instauration de la taxe sur les logements vacants, qui s'adressait aux zones tendues. Il semble donc viser essentiellement un objectif de rendement et d'incitation à l'occupation des centres-villes aujourd'hui délaissés.

De plus, votre rapporteur fait observer que, dans le dispositif proposé par le présent article, la taxe sur les logements vacants s'appliquerait à de nombreux logements dont la remise sur le marché n'est pas forcément possible, par exemple parce qu'ils nécessitent la réalisation de travaux importants pour être rendus habitables.

Dans ces cas-là, la taxe n'aurait donc pas d'effet incitatif mais remplirait un simple objectif de rendement. Elle constituerait même une « double peine » pour le propriétaire qui cherche à louer son logement mais n'y parvient pas en raison de l'insuffisance de la demande locale.

Or l'institution d'un impôt, lorsqu'il s'applique de manière différenciée à des personnes, doit être justifiée par **un objectif d'intérêt général** lié à l'objet de la loi. Cet objectif ne semble pas atteint pour des logements qui sont vacants de manière indépendante de la volonté du propriétaire.

En adoptant un amendement COM-27, votre commission a donc prévu, sur la proposition de votre rapporteur, que la taxe ne soit pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable, comme c'est le cas pour la taxe actuelle sur les logements vacants.

Le caractère involontaire de la vacance serait alors apprécié de la même manière que dans les communes où la taxe sur les logements vacants est déjà instaurée (voir *supra*).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

ARTICLE 8

(Art. L. 750-1-1 du code de commerce)

Transformation du FISAC en fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs (FRANCC)

Commentaire : le présent article prévoit de transformer le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce en un fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs aux missions et aux modalités d'intervention renouvelées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DU FISAC ONT FAIT L'OBJET D'UNE RÉFORME EN 2014

Créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989, **le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)** a pour vocation de soutenir les services de proximité, menacés ou fragilisés par la désertification de certains espaces ruraux, la dévitalisation des centres-villes et les difficultés rencontrées par certains quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les subventions versées par le Fisac aux collectivités territoriales et aux entreprises permettent ainsi de financer des actions de promotion et de communication, la réfection de halles, marchés, locaux professionnels et centres commerciaux de proximité, ou encore la mise en place d'une signalétique commerciale.

Ses missions sont précisées à l'article L. 750-1-1 du code de commerce, qui prévoit que le Fisac est destiné à subventionner, pour des projets d'une durée supérieure à trois ans :

- la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des entreprises de proximité, pour conforter le commerce sédentaire et non sédentaire, notamment en milieu rural, dans les zones de montagne, dans les halles et marchés ainsi que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

- la facilitation du retour à une activité normale des commerces de proximité après l'exécution de travaux publics réduisant l'accès de la clientèle à ces commerces ;

- la prise en charge des intérêts des emprunts contractés par les communes pour l'acquisition, par voie de préemption commerciale (article L. 214-1 du code de l'urbanisme), de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de baux commerciaux ou de terrains destinés à l'aménagement commercial ;

- les études nécessaires à l'élaboration d'un cahier des charges qui permet aux communes d'engager un projet de revitalisation de leur centre-ville, la formation de médiateurs du commerce et les investissements nécessaires pour un meilleur accès des personnes handicapées aux magasins.

Le Fisac a fait l'objet d'une **profonde réforme en 2014**, faisant suite aux défaillances soulignées par la Cour des comptes dans un référé du 31 juillet 2014¹. Surtout, la Cour soulignait l'« impasse budgétaire » du Fisac, en raison de l'élargissement du nombre de dossiers éligibles² d'une part, et de la baisse continue de ses crédits d'autre part.

Dans ces conditions, la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi ACTPE) a profondément réformé les modalités d'intervention du Fisac, en **passant d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets, dans la limite de l'enveloppe budgétaire initiale**.

Le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 vient préciser les opérations, bénéficiaires et les dépenses éligibles, ainsi que les modalités de sélection des dossiers, et la nature, le taux et le montant des aides attribuées – cf. encadré ci-après.

La réforme a conduit à recentrer le dispositif sur les projets les plus porteurs, et à **concentrer les moyens sur les communes rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville**.

¹ La Cour des comptes insistait notamment sur la lourdeur de la « double instruction » des dossiers, au niveau local puis au niveau national, ainsi que sur le saupoudrage et les effets d'aubaine des subventions.

² Du fait des nouveaux critères prévus par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

**Le décret n° 2015-542 du 15 mai 2015 pour l'application
de l'article L. 750-1-1 du code de commerce (réforme du Fisac)**

Le décret fixe notamment les taux maxima de subvention, soit 30 % pour les dépenses de fonctionnement et 20 % pour les dépenses d'investissement, ce taux étant porté à 30% pour les aménagements destinés à faciliter l'accessibilité des entreprises à tous les publics. L'aide financière maximale est plafonnée à 400 000 euros pour les opérations collectives en milieu rural et celles concernant les quartiers prioritaires de la politique de la ville et à 200 000 euros pour les autres opérations collectives en milieu urbain. Pour les opérations individuelles en milieu rural dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité publique, l'aide ne peut excéder 100 000 euros.

Le décret détaille la liste des porteurs de projets éligibles : sont concernés les communes, les organismes de coopération intercommunale, les CCI, les CMA, les sociétés d'économie mixte, et, pour les opérations individuelles, les entreprises de proximité.

Il définit les principales dépenses éligibles : les opérations collectives combinent des dépenses d'investissement ciblées sur les activités commerciales, artisanales et de services (modernisation, accessibilité et sécurisation des entreprises, halles et marchés, signalétique commerciale...) et des dépenses de fonctionnement (conseil, diagnostic, audit, étude d'évaluation, animation, communication et promotion commerciale...).

Source : direction générale des entreprises (DGE)

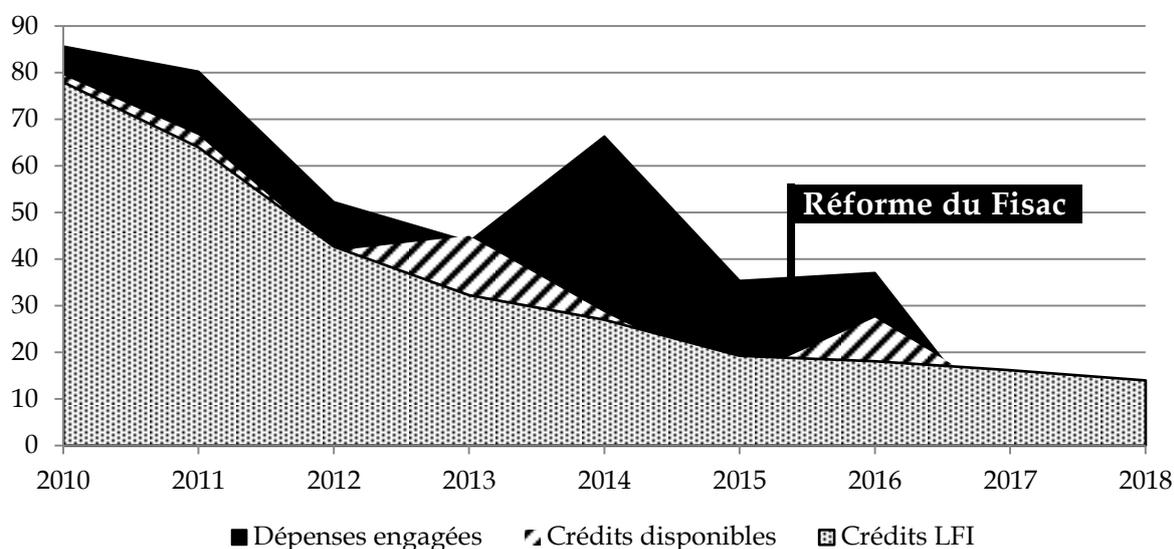
Le FISAC a par ailleurs repris les missions du comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), supprimé en 2015, qui apportait des aides individuelles aux exploitants de stations-service de proximité en matière de mise aux normes, de développement et de diversification des activités, de prévention des risques pour l'environnement ou encore de sécurité.

B. SA DOTATION EN DIMINUTION OBÈRE SA CAPACITÉ D'ACTION

Les difficultés budgétaires récurrentes du Fisac, ainsi que la procédure complexe, ont conduit **à une baisse tendancielle de la dotation et des projets financés par le Fisac**, comme le retrace le graphique ci-après.

Évolution de la dotation et des dépenses du Fisac (2010-2016)

(en millions d'euros)



(en millions d'euros)

Dotations Fisac	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFI - en AE	78	64	42,7	32,3	27	19,3	18,1	16,2	14
LFI - en CP	64	64	42,7	32,3	27	16,9	13,1	9,7	11,03
Régulation budgétaire et redéploiements internes	1,5	2,6	0,9	12,7	9,3	-4,8	9,4	-6,3	
Total disponible - en AE	79,5	66,6	41,8	45	28,6	14,5	27,5	9,9	14

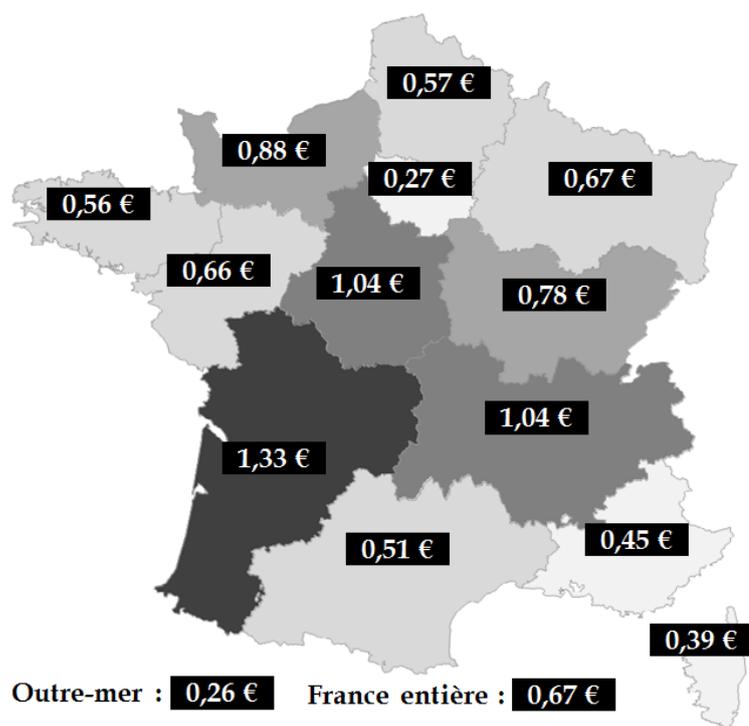
Dépenses (engagements)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Opérations urbaines et rurales	46,4	56,5	31	31,2	53,8	27,4	18,3	-
Développement économique	15	13,5	8,3	4,5	4	3,5	3,5	-
Opérations nationales diverses (dont études)	24,3	10,3	13	8,1	8,6	4,5	15,3	-
Total	85,7	80,3	52,3	43,8	66,4	35,4	37,1	-

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de dossiers	1 370	1 570	1 218	535	273	193	315	

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire

La subvention moyenne par habitant sur la période 2010-2016 est de 0,67 euro par an, avec des fortes variations entre les régions, comme le montre la carte ci-après.

Subvention Fisac moyenne par habitant (2010-2016)



REGION	Subv. par habitant		Projets
	2010-2016	Moyenne annuelle	
AUVERGNE-RHONE-ALPES	6,23 €	1,04 €	820
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ	4,66 €	0,78 €	279
BRETAGNE	3,34 €	0,56 €	307
CENTRE	6,22 €	1,04 €	196
CORSE	2,34 €	0,39 €	7
GRAND-EST	4,03 €	0,67 €	339
HAUTS-DE-FRANCE	3,42 €	0,57 €	559
ÎLE-DE-FRANCE	1,63 €	0,27 €	241
NORMANDIE	5,26 €	0,88 €	418
NOUVELLE-AQUITAINE	7,96 €	1,33 €	861
OCCITANIE	3,09 €	0,51 €	347
PAYS-DE-LOIRE	3,99 €	0,66 €	271
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	2,70 €	0,45 €	237
OUTRE-MER	1,57 €	0,26 €	19
TOTAL	4,03 €	0,67 €	4 901

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Ces disparités entre régions s'expliquent à deux égards :

- premièrement, les subventions les plus faibles s'expliquent soit par le dynamisme économique de la région concernée (Ile-de-France), soit par l'existence de dispositifs spécifiques de soutien (Corse et Outre-mer), étant entendu que les subventions du Fisac sont réservées aux projets qui ne bénéficient pas par ailleurs d'un autre financement de l'État ;

- deuxièmement, par la modestie de l'enveloppe financière du Fisac : 14 millions d'euros pour près de 65 millions d'habitants sur la période récente, pour des enjeux de désertification ou de dévitalisation répartis sur tout le territoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **transforme le fonctionnement du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac).**

Il modifie à cet effet le I de l'article L. 750-1-1 du code du commerce. Il est proposé de transformer le Fisac en un **fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs**, dont la mission serait de contribuer prioritairement à la dynamisation du commerce de proximité dans ces territoires.

S'agissant des **opérations éligibles** aux aides du fonds, il est précisé qu'elles sont **prioritairement destinées à favoriser** :

- **le recrutement de personnes chargées de l'animation commerciale** des centres-villes et centres-bourgs, aussi qualifiées de « managers de centre-ville » ;

- **la transition numérique** du commerce de proximité ;

- **le maintien, la modernisation, l'adaptation**, en particulier pour les travaux de mise aux normes, **des établissements recevant du public** ;

- **la transmission des entreprises commerciales et artisanales de proximité.**

Seuls les communes ou EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » prévue à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi seraient éligibles au fonds.

S'agissant des **modalités d'attribution**, une **déclinaison départementale est prévue.**

Une commission constituée des maires des communes et des présidents des EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER », placée auprès du représentant de l'État dans le département, **fixerait chaque année les catégories d'opérations prioritaires ainsi que les taux maximaux et minimaux de subvention applicables.** Sur cette base, le représentant de l'État dans le département arrêterait chaque année la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État attribuée et porterait à la connaissance de la commission la liste des opérations retenues.

Par ailleurs, le présent article renvoie à un décret le soin de déterminer les modalités d'attribution des concours financiers du fonds dans le cadre d'un guichet unique placé auprès du représentant de l'État dans le département.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA RÉFORME DE 2014 NE RÈGLE PAS LA QUESTION DE L'AVENIR DU FISAC

La réforme du Fisac intervenue en 2014 vise essentiellement à **prendre acte de l'attrition progressive de ses crédits**. En passant d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets, elle assure le respect de l'enveloppe budgétaire initialement dévolue au fonds. Elle s'est également accompagnée d'une concentration de son soutien sur certains territoires, comme les communes rurales ou les quartiers prioritaires des politiques de la ville.

De fait, entre 2010 et 2017, la dotation du Fisac a chuté de 87,5 %, passant de 80 millions d'euros à 10 millions d'euros, le nombre de dossiers retenus diminuant corrélativement de 73 %.

Parallèlement, **la réforme est demeurée incomplète**, dans la mesure où les lourdeurs qui résultent du **système de double instruction nationale et locale** n'ont pas été remises en cause par la loi.

B. L'ACTUALISATION DES MISSIONS ET DES PROCÉDURES DU FISAC DOIT ÊTRE SOUTENUE

Aussi votre rapporteur partage-t-il l'analyse des auteurs de la proposition de loi, soulignant « *la complexité de dossiers très coûteux pour les collectivités pour des fonds en diminution* »¹.

La **procédure envisagée**, faisant intervenir une commission départementale aux côtés du préfet de département, afin de déterminer les catégories d'opérations prioritaires ainsi que les taux maximaux et minimaux de subvention applicables garantirait une **meilleure prise en compte des besoins locaux**. Elle répondrait de surcroît à la complexité d'élaboration des dossiers.

Par ailleurs, la mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la revitalisation commerciale des centres-villes relevait en juillet 2016 que « *le Fisac ne résoudra pas le problème que constitue aujourd'hui la vacance commerciale dans les centres-villes car son dimensionnement et ses orientations ne sont pas suffisants pour agir structurellement sur les causes de la dévitalisation commerciale en centre-ville* »².

Sur cette base, **la mission recommandait une actualisation des missions du fonds vers la transition numérique** des commerçants et la digitalisation de leur offre.

¹ Exposé des motifs de la présente proposition de loi, page 28.

² « La revitalisation commerciale des centres-villes », IGF et CGEDD, juillet 2016, page 55.

Le dispositif proposé prolonge cette réflexion, en prévoyant que les opérations du fonds sont prioritairement destinées à soutenir la **transition numérique du commerce de proximité** et le recrutement de personnes chargées de l'animation commerciale des centres-villes et centres-bourgs – souvent désignées sous l'expression de « *managers de centres-villes* ».

Lors de ses auditions, votre rapporteur a été conforté dans l'idée que **cette actualisation des opérations éligibles à l'accompagnement du Fisac va dans le bon sens**.

Soutenir la transition numérique du commerce de proximité est essentiel pour ne pas laisser le commerce en ligne aux seuls gros acteurs.

De même, le rôle des « *managers de centres-villes* » dans la redynamisation du tissu commercial local a été souligné par l'association Villes de France. C'est d'ailleurs pourquoi l'Agence nationale de l'habitat apporte déjà son concours, à titre d'amorçage et pour les villes moyennes, aux dépenses de fonctionnement entraînées par le recrutement d'un animateur de centre-ville.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, « *l'édition 2018 de l'appel à projets Fisac, qui sera prochainement diffusée, comprend des priorités similaires, à savoir : l'ingénierie nécessaire à la réussite des projets de redynamisation commerciale (dont les managers de centre-ville) [et] le développement de l'usage des outils numériques par les commerçants et les artisans* »¹.

C. LA CONCENTRATION PROPOSÉE DU FISAC SUR LES COLLECTIVITÉS « OSER » CONSTITUE UN PALLIATIF RISQUÉ À L'ATTRITION DES MOYENS DU FISAC

Toutefois, **la forte attrition des moyens du Fisac obère en partie toute réorientation** de son périmètre et de ses modalités d'action.

De ce point de vue, le Gouvernement a confirmé à votre rapporteur des **perspectives « d'économies modérées » demandées au Fisac** au cours des prochains exercices.

Aussi, et dans le cadre de la stratégie générale suivie par la proposition de loi, **ses auteurs prévoient de concentrer le soutien du Fisac à titre exclusif sur les collectivités faisant l'objet d'une convention** relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation (« OSER »). Ce choix traduit toutefois plus **un palliatif à la faiblesse des moyens d'action du Fisac qu'une volonté réelle de priver les autres collectivités de son soutien**.

¹ Réponse de la direction générale des entreprises au questionnaire de votre rapporteur.

Or **votre rapporteur redoute les conséquences de cette disposition**, qui conduirait, après la réforme de 2014 ayant déjà concentré les aides du Fisac sur certains territoires, à une nouvelle réduction de son champ d'action sur un périmètre non connu¹ en amont. En effet, ainsi que le précise le décret du 15 mai 2015, le taux de soutien du Fisac n'excède jamais 30 % du montant total du projet. **Son accompagnement entraîne essentiellement un effet de levier auprès d'autres acteurs**, que ce soient des collectivités territoriales ou des personnes privées, comme les associations de commerçants par exemple. Sans cet amorçage, de nombreux projets dans des territoires ne faisant pas l'objet d'une convention « OSER » pourraient donc ne pas recueillir les fonds nécessaires.

C'est pourquoi votre rapporteur approuve la proposition de notre collègue Jean-Pierre Moga, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, que le Fisac rénové soutienne en priorité, mais non exclusivement, les collectivités faisant l'objet d'une telle convention.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ Le nombre de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signant une convention « OSER » ne pouvant être déterminé en amont.

ARTICLE 9

(Art. 244 quater Y du code général des impôts)

Accompagnement de la modernisation des artisans et commerçants de détail

Commentaire : le présent article prévoit un déploiement prioritaire du plan « France très haut débit » dans les communes ou EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » prévue à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi et introduit un crédit d'impôt pour la modernisation du commerce de détail et la formation au numérique des commerçants et artisans.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »

1. Un plan visant à déployer un réseau de fibre optique à très haut débit sur l'intégralité du territoire d'ici 2022

Annoncé par le Premier ministre le 28 février 2013 dans le cadre de la feuille de route numérique du Gouvernement, le plan « France très haut débit » vise à **déployer un réseau de fibre optique¹ à très haut débit sur l'intégralité du territoire d'ici 2022**, avec un objectif intermédiaire de 50 % des foyers desservis en 2017. L'objectif du plan France Très haut débit pour 2022 doit toutefois être distingué de la couverture du territoire en fibre optique (voir encadré ci-après).

Les réseaux « très haut débit »

Sont considérés comme des réseaux « très haut débit » les réseaux offrant un débit supérieur à 30 Mbits/seconde, **y compris avec le recours à des technologies traditionnelles** : réseaux cuivre/DSL et câble modernisés (*Fiber to the Node* - FttN), satellite, boucles locales radio, 4G.

En revanche, seuls les réseaux entièrement en fibre optique jusqu'à l'abonné (*Fiber to the Home* - FttH) offrent un débit optimal, quasiment illimité, identique en zone rurale et en zone urbaine, et identique en réception (débit descendant) et en émission (débit ascendant) de données.

¹ « Fiber to the Home » ou FttH, soit un déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné.

Le déploiement des nouveaux réseaux à très haut débit représente **plus de 20 milliards d'euros d'investissements**, ainsi répartis :

- **6 à 7 milliards d'euros investis par les opérateurs privés**, afin d'assurer la couverture des 3 600 communes les plus denses¹, représentant 55 % des logements et locaux à usage professionnel, mais seulement 10 % du territoire. Dans ces zones « conventionnées », les plus rentables, les opérateurs s'engagent à y déployer sur fonds propres des réseaux privés mutualisés entre tous les opérateurs, avec une technologie **intégralement en fibre optique** (*Fiber to the Home - FttH*) ;

- **13 à 14 milliards d'euros investis pour les « réseaux d'initiative publique »**, déployés par les collectivités territoriales. Dans ces zones moyennement ou peu denses, dites « non conventionnées » et couvrant 45 % de la population, le déploiement se fait à l'initiative des collectivités territoriales, avec un financement **à moitié par les opérateurs eux-mêmes** (dans le cadre de co-financements), et **à moitié par des subventions publiques** (État, collectivités territoriales, Union européenne). Les réseaux déployés sont publics et ouverts à tous les opérateurs, et peuvent reposer sur des technologies intermédiaires (cuivre, câble etc.).

Il est prévu que l'État apporte pour sa part environ 3 milliards d'euros d'ici 2022, soit près de la moitié du financement public.

Sur le plan budgétaire, la participation de l'État au plan « France Très haut débit » a d'abord été portée, à hauteur de 900 millions d'euros, par le fonds national pour la société numérique (FSN), géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA). **Depuis 2014, les crédits restants, soit un total de 2,1 milliards d'euros, sont inscrits sur le programme 343 « Plan France très haut débit ».**

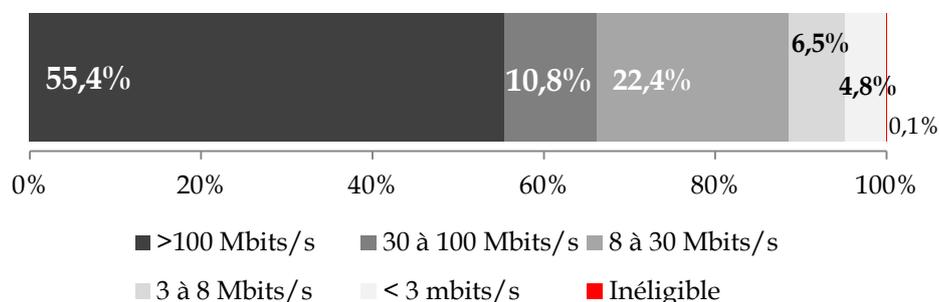
2. Un déploiement inégal selon les territoires

L'objectif intermédiaire de 50 % des foyers couverts en très haut débit en 2017 a été atteint avec un an d'avance, fin 2016.

Dans les territoires urbains, le déploiement du très haut débit atteint même 66,2 % des locaux concernés, dont 55,4 % de FttH.

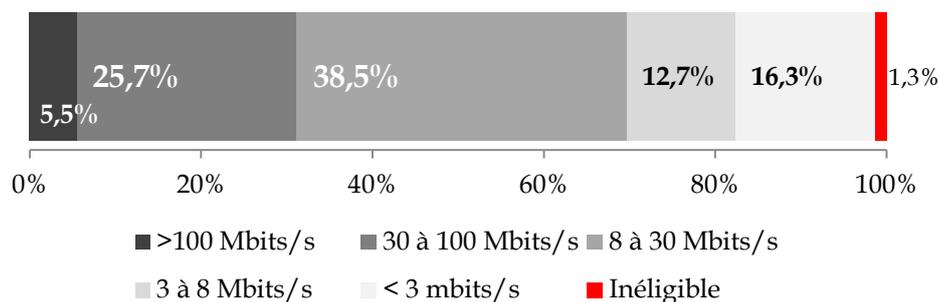
¹ Soit les 148 communes classées en « zones très denses » par l'ARCEP en 2009, et les communes recensées lors de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement.

Déploiement du plan France Très haut débit au 31 décembre 2016 dans les zones urbaines



En revanche, le déploiement des réseaux d'initiative publique dans les territoires ruraux est bien moins satisfaisant : seuls 31,2 % des ménages et locaux professionnels ont accès au très haut débit, dont une petite part seulement (5,5 %) peut bénéficier de la FttH.

Déploiement du plan France Très haut débit au 31 décembre 2016 dans les territoires ruraux (réseaux d'initiative publique)



Couverture des ménages et des locaux professionnels dans les territoires urbains par catégorie de débit sur l'ensemble des technologies filaires (cuivre/DSL, câble coaxial, FttH).

Source : Observatoire France Très haut débit.

B. SOUTENIR LA FORMATION ET L'EXPANSION DES ENTREPRISES PAR LE MÉCANISME DU CRÉDIT D'IMPÔT

Afin d'encourager les entreprises dans leur croissance ou d'inciter à l'engagement de dépenses spécifiques (recherche et développement, formation), le législateur a introduit plusieurs crédits d'impôt.

Ce mécanisme permet à l'entreprise de déduire une partie de ces dépenses de son impôt dû au titre des bénéfices réalisés.

S'agissant des petites et moyennes entreprises et des dépenses de formation, **deux dispositifs peuvent en particulier être soulignés** :

- **le crédit d'impôt innovation** prévu au *k* de l'article 244 *quater* B du code général des impôts (CGI) : réservé aux petites et moyennes entreprises (PME) au sens communautaire¹, il permet de bénéficier d'un crédit d'impôt à hauteur de 20 % sur les dépenses liées à « la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits », dans la limite de 400 000 euros par an ;

- **le crédit d'impôt pour la formation des dirigeants d'entreprises** prévu à l'article 244 *quater* M du CGI : ouvert à toutes les entreprises relevant d'un régime réel d'imposition sur les bénéficiaires, il est égal au nombre d'heures passées en formation multiplié par le taux horaire du Smic² dans la limite d'un plafond de 40 heures de formation par année civile et par entreprise.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN DÉPLOIEMENT PRIORITAIRE DU PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT » DANS LES COMMUNES ET EPCI SIGNATAIRES D'UNE CONVENTION « OSER »

Le I du présent article précise que, dans le cadre du plan « France très haut débit », **l'État veille au déploiement prioritaire du très haut débit dans les communes ou EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER ».**

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA MODERNISATION DU COMMERCE DE DÉTAIL ET LA TRANSITION AU NUMÉRIQUE DES COMMERÇANTS ET ARTISANS

Le II du présent article complète le code général des impôts en introduisant un article 244 *quater* Y prévoyant un **crédit d'impôt pour la modernisation du commerce de détail et la formation au numérique des commerçants et artisans.**

Pourraient bénéficier du crédit d'impôt les commerçants de détail et les artisans imposés d'après leur bénéfice réel, c'est-à-dire qu'ils soient assujettis à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. En sont donc exclues les entreprises imposées d'après les régimes « micro »³. Il y aurait

¹ Cette catégorie, définie par l'article 3 de l'annexe I du règlement n° 651-2014 du 17 juin 2014, regroupe les « entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

² Selon le taux en vigueur au 31 décembre de l'année au titre de laquelle le crédit d'impôt est calculé.

³ À savoir les régimes micro-BIC prévu à l'article 50-0 du code général des impôts, micro-BNC prévu à l'article 102 ter du même code et micro-BA prévu à l'article 64 bis du même code.

300 000 entreprises de commerce de détail indépendantes en France¹ et plus de 1,2 million d'entreprises artisanales² en France.

Il serait également ouvert aux commerçants de détail et aux artisans exonérés en application des articles 44 *sexies*, 44 *sexies* A, 44 *octies*, 44 *octies* A, 44 *terdecies* à 44 *sexdecies* du code général des impôts.

Dispositifs d'exonération temporaire d'impôts ouvrant droit au crédit d'impôt proposé par le présent article

Article du code général des impôts	Entreprises concernées
Article 44 <i>sexies</i>	Entreprises créées dans les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR)
Article 44 <i>sexies</i> A	Jeunes entreprises innovantes (JEI)
Article 44 <i>octies</i> et article 44 <i>octies</i> A	Entreprises exerçant une activité ou créées dans les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs
Article 44 <i>terdecies</i>	Entreprises créées dans les zones de restructuration de la défense (ZRD)
Article 44 <i>quaterdecies</i>	Petites et moyennes entreprises créées dans les zones franches d'activités des départements d'outre-mer (ZFADOM)
Article 44 <i>quindecies</i>	Entreprises créées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) employant moins de onze salariés, ayant leur siège social dans la zone ou y réalisant au moins 75 % de leur chiffre d'affaires et satisfaisant à des conditions de création et de détention du capital
Article 44 <i>sexdecies</i>	Entreprises créées dans un bassin urbain à redynamiser (BUR) et exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale

Source : commission des finances du Sénat.

Deux types de dépenses seraient pris en compte dans le calcul du crédit d'impôt :

- d'une part, **les heures de formation au commerce numérique, à l'animation commerciale et à l'accueil**, passées par le commerçant ou l'artisan et ses salariés, le montant du crédit d'impôt étant déterminé par le produit du nombre d'heures passées en formation et du taux horaire du salaire minimum de croissance, dans la limite de quarante heures de formation par année civile ;

¹ Chiffres Insee pour 2015.

² Chiffres clés de l'artisanat, direction générale des entreprises, édition 2016.

- d'autre part, **la moitié des dépenses destinées à assurer l'équipement en numérique** afin de commercialiser les productions, produits et services grâce au commerce électronique, **dans la limite de 30 000 euros.**

Le crédit d'impôt proposé est cumulable avec celui déjà prévu par l'article 244 *quater* M du code général des impôts relatif à la **formation des chefs d'entreprise**. Cependant, comme pour ce dernier, les dépenses de formation professionnelle engagées en application du V de l'article 44 *quaterdecies* du même code par les entreprises implantées dans les zones franches d'activité situées dans les départements d'outre-mer ne sont pas prises en compte. Ces dépenses conditionnent en effet le bénéfice de l'abattement sur les bénéfices prévu à ce même article.

Pour les sociétés de personnes¹ ou les groupements² qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés, le crédit d'impôt peut être utilisé par leurs associées proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements, à condition qu'ils soient eux-mêmes redevables de l'impôt sur les sociétés ou qu'il s'agisse de personnes physiques participant à l'exploitation³.

Par ailleurs, afin d'assurer la conformité du dispositif proposé aux règles européennes applicables aux aides d'État, il est précisé que le bénéfice du crédit d'impôt est subordonné au respect des dispositions prévues par le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA COUVERTURE EN TRÈS HAUT DÉBIT : UNE NÉCESSITÉ POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION NUMÉRIQUE DES ACTEURS ÉCONOMIQUES

La couverture intégrale du territoire en très haut débit constitue un instrument indispensable pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs dans une double perspective :

- d'une part, afin d'enrayer l'érosion démographique de certains territoires, en assurant ainsi un nombre suffisant de consommateurs potentiels pour les commerces de proximité ;

¹ Mentionnées aux articles 8, 238 bis L, 239 ter et 239 quater A du code général des impôts.

² Mentionnés aux articles 238 ter, 239 quater, 239 quater B, 239 quater C et 239 quinquies du code général des impôts.

³ Au sens du 1° bis du 1 de l'article 156 du code général des impôts.

- d'autre part, afin d'accompagner la transition numérique des acteurs économiques et leur permettre d'investir les potentialités du commerce en ligne.

Le déploiement hétérogène du plan « France très haut débit » entre les zones conventionnées et celles non conventionnées accentue donc les menaces sur l'activité économique de ces territoires.

Dans ce cadre, votre rapporteur partage l'objectif des auteurs de la proposition de loi d'inciter à déploiement prioritaire du très haut débit dans les collectivités faisant l'objet d'une convention « OSER ».

Cependant, cette disposition devra s'accompagner d'autres mesures pour garantir l'accès à Internet dans ces territoires.

En effet, la Cour des comptes estimait, dans son rapport du 31 janvier 2017 sur le sujet¹, que **le coût total du plan France Très haut débit pourrait être dépassé**, à 34,9 milliards d'euros au lieu de 20 milliards d'euros sur la période. La Cour des comptes observait entre autres que *« l'insuffisance du co-investissement privé compromet l'atteinte de l'objectif de 100 % en 2022. Les juridictions financières appellent donc à actualiser les objectifs, à mieux prendre en compte les technologies alternatives à la fibre optique jusqu'à l'abonné, afin de construire un « mix technologique » moins coûteux, et à intégrer un objectif de haut débit minimal pour tous »*.

Lors de la conférence nationale des territoires, le 17 juillet 2017, le Président de la République a réaffirmé l'objectif d'une couverture du territoire en très haut débit d'ici 2022, notamment par la mobilisation de toutes les solutions technologiques en complément de la fibre optique, **y compris le cas échéant des technologies non filaires** telles que les fréquences hertziennes récemment libérées ou la 4G pour les zones où le déploiement de réseaux physiques est trop onéreux.

Un séquençage du déploiement ne doit toutefois pas conduire à un accès différencié selon les territoires : **le très haut débit pour tous doit rester l'objectif ultime**.

Aussi, **la possibilité d'obtenir de la part des opérateurs des engagements contraignants pourrait être utilisée**.

Créée par l'article 78 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, sous la forme d'une disposition codifiée à l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques, cette possibilité prévoit que *« le ministre chargé des communications électroniques peut accepter, après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, les engagements, souscrits auprès de lui par les opérateurs, de nature à contribuer à l'aménagement et à la couverture des zones peu denses du territoire par les réseaux de communications électroniques et à favoriser l'accès des opérateurs à ces réseaux. L'Autorité de*

¹ Cour des Comptes, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, 31 janvier 2017.

*régulation des communications électroniques et des postes en **contrôle le respect et sanctionne les manquements** constatés dans les conditions prévues à l'article L. 36-11 », c'est-à-dire par des sanctions financières pouvant atteindre 3 % du chiffre d'affaires annuel mondial de l'opérateur.*

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT : UN DISPOSITIF COÛTEUX, POUR UNE EFFICACITÉ INCERTAINE

Accompagner le tissu commercial et artisanal dans la transition numérique constitue un impératif.

Or, comme le soulignait le **rapport de Philippe Lemoine de novembre 2014 sur la transformation numérique de l'économie française**¹, les petites et moyennes entreprises (PME) font preuve d'une plus grande ouverture aux nouvelles technologies que l'État et certaines grandes entreprises.

Cependant, **le coût de cette transition peut constituer un obstacle** pour de petites structures, alors que le retour sur investissement demeure incertain. La récente étude de l'Insee sur le commerce en ligne relève d'ailleurs que « *les sociétés estiment que le principal frein pour vendre sur le web est le coût de mise en place élevé par rapport aux bénéfices attendus ou réalisés* »².

Le mécanisme proposé de crédit d'impôt pour les dépenses de formation au numérique et d'équipement afin d'investir le *e-commerce* pourrait répondre à cette difficulté. Il est de surcroît complémentaire avec le rôle essentiel d'accompagnement des chambres de commerce et d'industrie dans la transformation digitale des petites entreprises. Ces dernières assurent en effet souvent une information et un diagnostic en amont sur les apports potentiels du numérique en fonction du secteur d'activité, puis accompagnent concrètement des projets numériques³.

Il existe donc **un réel besoin à satisfaire**.

Il importe toutefois d'en **maîtriser le coût** et l'en **limiter les effets d'aubaine**.

À cet égard, votre rapporteur relève que seules les dépenses d'équipement « *destiné à commercialiser [les] productions, produits et services grâce au commerce électronique* » seraient éligibles. Il reviendra au pouvoir réglementaire d'en préciser les modalités. En tout état de cause, les

¹ Philippe Lemoine, « La nouvelle grammaire du succès : la transformation numérique de l'économie française », rapport au Gouvernement, novembre 2014. Le rapport Lemoine formule 180 propositions pour une transformation numérique rapide, globale et durable de notre économie.

² « Le commerce électronique, un chiffre d'affaires en nette augmentation », Insee première, mars 2018.

³ Voir par exemple l'ENE, pour « Entreprises & Numérique », la structure de la chambre de commerce et d'industrie de la région Auvergne-Rhône-Alpes au service du développement de l'usage du numérique en entreprises pour les TPE, PME et PMI de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

équipements informatiques n'ayant pas pour objectif de commercialiser en ligne mais relevant de la gestion des stocks par exemple ne pourront pas être pris en compte.

Cependant, **les modalités actuelles du crédit d'impôt risquent de se traduire par un coût élevé** pour les finances publiques. Selon l'étude d'impact annexée à la présente proposition de loi, il pourrait **s'élever à 780 millions d'euros par an au titre des dépenses d'équipement seulement¹**.

Aussi **votre commission propose-t-elle par un amendement COM-28 de réduire le plafond des dépenses d'équipement éligibles au crédit d'impôt de 30 000 euros à 5 000 euros, ce qui réduirait le coût à 130 millions d'euros par an**, tout en préservant le caractère fortement incitatif pour les commerçants en vue d'amorcer leur transition vers le commerce « *hygital* ».

Plus largement, des outils adaptés aux petites structures devraient très prochainement être définis. En effet, selon les informations transmises à votre rapporteur, « *le Gouvernement souhaite engager un plan en faveur de la numérisation des très petites et des petites et moyennes entreprises (TPE-PME), dans la prolongation des travaux du Conseil national du numérique. Les commerces traditionnels de plus petite taille seront également concernés par ce plan* »².

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Sur la base d'une ouverture aux seuls commerçants indépendants, avec une hypothèse de recours 15 % des entreprises de ce type absentes du web, soit 26 000 entités.

² Réponse de la direction générale des entreprises au questionnaire de votre rapporteur.

ARTICLE 10
(Art. 145-61 du code de commerce)

**Création d'un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés
dans les centres-villes et centres-bourgs**

Commentaire : le présent article institue un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation.

I. LE DROIT EXISTANT

Le bail commercial est un contrat de location de locaux utilisés pour l'exploitation d'un fonds commercial, industriel ou artisanal.

Son **champ d'application** est précisé par les articles L. 145-1 et suivants du code de commerce.

Le régime du bail commercial est particulièrement protecteur pour le locataire, afin de lui permettre de développer son activité sur la durée et, notamment, de fidéliser sa clientèle. Le propriétaire du fonds de commerce exploité dans les lieux dispose de la « propriété commerciale », qui inclut un droit au renouvellement, et les révisions du loyer sont encadrées, y compris lors du renouvellement.

La durée du bail est généralement de neuf ans au minimum, le preneur ayant toutefois la possibilité d'y mettre fin au terme de chaque période de trois ans.

Si le montant initial du loyer est librement déterminé par les parties au contrat, celui-ci peut prévoir le versement d'un droit d'entrée ou « pas-de-porte », qui est définitivement acquis au bailleur.

En cas d'impayé, le bailleur peut en principe obtenir la résiliation du contrat et l'expulsion du locataire, en appliquant une clause résolutoire qui est généralement insérée dans les contrats.

Toutefois, le juge peut accorder des délais ou suspendre la réalisation et les effets des clauses de résiliation, par application du deuxième alinéa de l'article L. 145-41 du code de commerce. De plus, si le commerçant fait l'objet d'une procédure collective, ce qui est fréquemment le cas lorsqu'il ne peut plus payer son loyer, les décisions de l'administrateur judiciaire ou du liquidateur s'imposent au bailleur, même si le locataire lui doit des arriérés de loyer.

Votre rapporteur pour avis n'a pas pu obtenir de statistiques précises sur le niveau des impayés en matière de bail commercial.

S'agissant du **contentieux relatif à l'impayé**, le ministère de la justice indique que, sur 405 364 procédures relatives au contentieux de l'impayé en 2014, 67 652, soit 16 %, ont été portées devant les tribunaux de commerce contre 287 084 devant les tribunaux d'instance et 50 628 devant les tribunaux de grande instance¹.

Ces chiffres étaient en baisse presque continue depuis 2010 (101 134 affaires portées devant les tribunaux de commerce sur un nombre total de procédures égal à 455 933).

Au total, **le propriétaire apparaît relativement peu protégé contre le risque d'impayé en matière de bail commercial**. Les assurances pour loyer impayé ne couvrent généralement que les baux d'habitation.

À titre de comparaison, plusieurs mécanismes ont été mis en place en matière de **baux d'habitation** afin de protéger le bailleur contre le risque d'impayé et de favoriser ainsi la mise en location des logements.

L'article 23 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a institué un mécanisme de « **garantie universelle des loyers** » (GUL) qui présente certaines caractéristiques communes avec le fonds dont la mise en place est proposée par le présent article.

La GUL reposait sur un système d'aides aux bailleurs qui n'ont pas demandé de cautionnement (sauf si le locataire est étudiant ou apprenti) ni souscrit d'assurance pour les mêmes risques. Un ensemble de conditions devaient être vérifiées : logement décent, location à une personne autre qu'un ascendant ou descendant, contrat de location établi par écrit.

Les aides devaient être versées par une Agence de la garantie universelle des loyers, établissement public administratif de l'État alimenté par différentes ressources.

La GUL n'a toutefois jamais été mise en place, en raison de son coût et de sa complexité, même si elle demeure inscrite dans la loi².

¹ *Références statistiques du ministère de la justice, « Justice civile et commerciale – Les impayés », année 2014.*

² *Article 24-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, créé par la loi ALUR précitée.*

Un mécanisme à portée plus limitée, la **garantie Visale**, accordée au locataire par Action logement, permet de prendre en charge le paiement du loyer et des charges de sa résidence principale, en cas d'impayés. Le dispositif dispense le locataire d'apporter une caution. Action logement rembourse le bailleur et le locataire doit ensuite rembourser Action logement. Il ne s'applique qu'à certaines catégories de locataires :

- personnes de moins de trente ans ;
- salariés du secteur privé âgés de plus de 30 ans entrant dans un logement dans les six mois de leur prise de fonction et ne disposant pas d'un CDI confirmé ;
- ménages entrant dans un logement locatif privé en intermédiation locative¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article insère un article L. 145-61 nouveau dans le code de commerce, instituant un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les périmètres « OSER ».

Ce fonds est financé par une cotisation obligatoire versée par les propriétaires en contrepartie de l'accès au fonds et par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres. Le montant affecté au fonds n'est pas indiqué.

Il couvre les bailleurs contre les risques d'impayés de loyer, notamment en finançant la prise en charge intégrale ou partielle du loyer, charges comprises, en cas de défaut de paiement du locataire. L'accès au fond est lié à un loyer maximum, défini en fonction du loyer moyen par mètre carré dans la zone de chalandise pertinente.

Un décret détermine le montant des cotisations au fonds, les modalités d'attribution ou de refus des concours financiers du fonds dans le cadre d'un guichet unique placé auprès du représentant de l'État dans le département.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis rappelle la difficulté que représente la mise en place de tout fonds de garantie en matière de loyers impayés, contre l'a montré la difficile élaboration législative du mécanisme de la garantie universelle des loyers dans le cadre de la loi ALUR, mécanisme dont

¹ En intermédiation locative, le bail est souscrit par une association qui s'en porte garante.

le Gouvernement, l'année suivant son adoption, décrivait déjà les difficultés¹ et qu'il n'a jamais mis en œuvre, sans pour autant proposer son abrogation formelle.

Ces difficultés pourraient être encore plus grandes en matière de baux commerciaux, marqués par le système de la propriété commerciale qui offre au locataire une quasi-certitude de renouvellement de son bail.

Votre rapporteur pour avis souligne donc la nécessité pour le décret d'application d'éviter les risques de déresponsabilisation des propriétaires comme des locataires. Ceux-ci ne seraient guère plus incités à payer le loyer et ceux-là à choisir des locataires présentant des projets commerciaux viables.

En tout état de cause, la prise du décret nécessitera de **mesurer en premier lieu avec plus de précision l'étendue du problème des impayés** en matière de loyer commercial dans les périmètres OSER, en fonction du type de commerce et du profil des locataires.

Malgré ses limites, ce dispositif peut encourager certains propriétaires à remettre sur le marché des locaux commerciaux que le risque d'impayé freine jusqu'à présent. En conséquence **votre rapporteur pour avis propose à votre commission d'approuver cet article sans modification.**

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ Voir par exemple la [réponse du Gouvernement](#), en date du 17 septembre 2015, à la question écrite n° 16282 de Mme Marie-Noëlle Lienemann.

ARTICLE 12

(Art. 238 quinquies, 787 B, 790 A du code général des impôts)

Favoriser la transmission des entreprises artisanales et commerciales

Commentaire : le présent article prévoit de réduire de cinq à deux ans le délai conditionnant l'exonération fiscale de la plus-value en cas de vente dans le cadre du dispositif de location-gérance, de modifier le « pacte Dutreil » et d'introduire une expérimentation de déduction fiscale pour la transmission et l'installation au profit des commerçants et artisans situés dans les périmètres d'action des conventions « OSER ».

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA LOCATION GÉRANCE : UN RÉGIME FISCAL FAVORABLE EN CAS DE TRANSMISSION D'ENTREPRISE¹****1. Définition**

Le **contrat de location-gérance** (aussi appelé « gérance libre »), défini aux articles L. 144-1 et suivants du code de commerce², permet au propriétaire d'un fonds de commerce ou d'un établissement artisanal de **concéder à une personne, le locataire-gérant, le droit d'exploiter librement ce fonds à ses risques et périls, moyennant le paiement d'une redevance.**

La location-gérance permet au bailleur de conserver la propriété de son fonds, d'en maintenir l'exploitation et de s'assurer un revenu grâce à la perception des redevances tandis que le locataire-gérant peut développer une activité sans avoir à investir immédiatement pour acheter les éléments parfois onéreux d'un fonds.

La location-gérance présente ainsi un intérêt pour préparer la transmission d'une activité dans la mesure où le locataire est en mesure d'apprécier la viabilité de l'entreprise qu'il envisage, le cas échéant, de reprendre.

¹ La description du droit existant est issue du commentaire de l'article 4 du rapport n° 515 (2017-2018) de Mme Christine Lavarde, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 mai 2018 sur la proposition de loi n° 343 (2017-2018) de MM. Claude Nougéin, Michel Vaspert et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 7 mars 2018.

² Chapitre IV du titre IV, livre I^{er} du code de commerce.

Le bailleur n'est cependant nullement tenu de vendre le fond au locataire en cas de cession de l'activité, de même que le locataire ne s'engage aucunement à acheter le fonds ultérieurement.

2. Le cas général : l'exonération, strictement encadrée, de la plus-value réalisée à l'occasion de la transmission d'une entreprise

L'article 238 *quindecies* du code général des impôts (CGI) exonère d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés les plus-values réalisées lors de la transmission, à titre onéreux ou à titre gratuit, d'une entreprise. Lorsque les conditions posées par cet article sont satisfaites, l'exonération est totale lorsque la valeur des éléments transmis est inférieure à 300 000 euros et partielle lorsque cette valeur est comprise entre 300 000 euros et 500 000 euros¹.

Le dispositif est encadré par de nombreuses conditions, relatives à la nature de l'opération, la nature des éléments cédés, la nature de l'activité qui doit être commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole, mais aussi la durée de l'activité et le cédant².

En particulier, l'exonération prévue à l'article 238 *quindecies* du CGI est subordonnée à ce que **l'activité ait été exercée pendant au moins cinq ans**.

Ce délai court à **compter de la date du début de l'exercice effectif de l'activité et s'achève à la date de la transmission de l'entreprise**.

3. L'intégration des activités en location-gérance au dispositif à partir de 2005

L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2005³ met en place un dispositif pérenne d'exonération des plus-values professionnelles dans les cas de transmission d'entreprise, prenant la suite de celui prévu à l'article 238 *quaterdecies* du code général des impôts, institué par l'article 13 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, et qui arrivait à échéance au 31 décembre 2005.

¹ Entre 300 000 euros et 500 000 euros, le montant est déterminé en leur appliquant un taux égal au rapport entre, au numérateur, la différence entre le montant de 500 000 euros et la valeur des éléments transmis et, au dénominateur, le montant de 200 000 euros. Ainsi, si le montant transmis s'élève à 350 000 euros, la plus-value est exonérée à hauteur de 75 %, contre seulement 25 % si le montant transmis s'élève à 450 000 euros.

² Ces conditions, qui ne présentent pas d'intérêt particulier pour analyser le dispositif proposé et ne sont donc pas détaillées dans le présent commentaire, sont précisées dans le bulletin officiel des impôts (référence BOI-BNC-BASE-30-30-30-20170301).

³ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

La pérennisation du dispositif précédent s'accompagne de plusieurs ajouts, en particulier **l'extension de l'exonération aux activités faisant l'objet d'un contrat de location-gérance**, sous deux conditions complémentaires :

- **l'activité doit avoir été exercée depuis au moins cinq ans au moment de la mise en location ;**
- et la transmission doit être réalisée au profit du locataire.

4. Une dépense fiscale totale de 75 millions d'euros au titre de l'article 238 *quindecies* du CGI

Au total, en 2017, d'après l'annexe *Voies et Moyens* au projet de loi de finances pour 2018, **le coût total de la dépense fiscale s'élevait à 75 millions d'euros** (ce montant inclut, sans les distinguer, les cas de location-gérance). Cette estimation est cependant peu robuste : sa fiabilité est celle d'un ordre de grandeur. Le nombre de bénéficiaires n'est pas connu.

B. LE « PACTE-DUTREIL »¹

Aux termes de l'article 787 B du code général des impôts, les transmissions de parts ou actions de sociétés ayant fait l'objet d'un pacte « Dutreil » sont **exonérées de droits de mutation à titre gratuit à concurrence de 75 % de leur valeur.**

Seules les parts ou les actions d'une société ayant une **activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale** peuvent bénéficier de cette exonération partielle.

Le bénéfice du dispositif « Dutreil » est subordonné au respect de trois principales conditions relatives à la **stabilité du capital** et à la **direction de l'entreprise**, avec :

- un engagement **collectif** de conservation des parts ou actions de deux ans minimum ;
- un engagement **individuel** de conservation des parts ou actions de quatre ans à compter de l'expiration de l'engagement collectif ;
- l'obligation pour l'une des personnes engagées d'exercer une **fonction de direction** au sein de la société durant la phase d'engagement collectif et pendant trois ans à compter de la transmission.

¹ La description du droit existant est issue du commentaire de l'article 8 du rapport n° 515 (2017-2018) de Mme Christine Lavarde, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 mai 2018 sur la proposition de loi n° 343 (2017-2018) de MM. Claude Nougein, Michel Vaspart et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 7 mars 2018.

L'engagement collectif écrit, d'une durée qui ne peut être inférieure à deux ans, doit être **préalable à la transmission** et porter sur **au moins 20 %** des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par une société cotée ou, pour les sociétés non cotées, sur **au moins 34 %** des parts ou actions de la société.

Deux autres formes d'engagement ont toutefois été introduites par le législateur pour permettre aux héritiers de dirigeants n'ayant pas préparé leur succession de bénéficier de l'avantage fiscal.

Il s'agit tout d'abord de l'**engagement dit « réputé acquis »**, prévu au quatrième alinéa du *b* de l'article 787 B du code général des impôts.

En l'absence d'engagement collectif préalable, ce dernier est « réputé acquis » dès lors que **trois principales conditions** sont réunies :

- les parts ou actions sont détenues depuis deux ans au moins par une personne physique et son conjoint ;
- le seuil de détention minimum de 20 % ou 34 % est respecté ;
- la personne physique ou son conjoint exerce depuis plus de deux ans au moins une **fonction de direction** au sein de la société.

Afin de permettre aux héritiers de revendiquer l'exonération partielle lorsque le seuil de détention minimum n'était pas respecté par la personne décédée et son conjoint, un **engagement collectif dit « *post mortem* »** a été introduit au deuxième alinéa du *a* de l'article 787 B du code général des impôts.

Ainsi, aux termes de cet alinéa, lorsque les titres transmis par décès n'ont pas fait l'objet d'un engagement collectif de conservation, « *un ou des héritiers ou légataires peuvent entre eux ou avec d'autres associés conclure dans les six mois qui suivent la transmission* » un engagement collectif de conservation de deux ans.

Dans les deux cas, les bénéficiaires devront par ailleurs respecter la condition d'exercice d'une fonction de direction pendant trois ans à compter de la transmission ainsi que l'engagement individuel de maintien des titres pendant quatre ans, conformément à ce qui est prévu dans le cadre du régime de droit commun.

En cas de donation, il peut être noté que le bénéfice de l'exonération est **cumulable** avec la réduction de droits de mutation de 50 % prévue à l'article 790 du code général des impôts lorsque le donateur est âgé de moins de 70 ans.

D'après le tome II du rapport sur les *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2018, le coût du dispositif « Dutreil » est estimé à **500 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. RÉDUIRE LE DÉLAI CONDITIONNANT L'EXONÉRATION FISCALE DE PLUS-VALUE EN CAS DE VENTE DANS LE CADRE DE LA LOCATION-GÉRANCE

Le 1° du premier paragraphe du présent article vise à modifier le 1° du VII de l'article 238 *quindecies* du code général des impôts afin de **réduire de cinq à deux ans le délai au cours duquel l'activité doit avoir été exercée par le cédant avant la mise en location-gérance.**

D'après le Gouvernement, le coût additionnel, pour les finances de l'État, lié à la réduction de la condition de durée n'est pas chiffrable.

B. MODIFIER LE « PACTE DUTREIL »

Le 2° du premier paragraphe du présent article modifie l'article 787 B du code général des impôts déterminant le régime du « pacte Dutreil » à trois égards.

1. Extension du champ d'application de l'engagement collectif écrit aux sociétés unipersonnelles

Le a du 2° du I du présent article vise à étendre le bénéfice du régime de l'engagement collectif écrit préalable à la transmission aux **sociétés unipersonnelles**, telles que les EURL, EARL, SASU, etc.

À titre de rappel, l'engagement collectif doit être signé par au moins deux associés, ce qui exclut les sociétés unipersonnelles. Ces dernières peuvent toutefois bénéficier du régime dédié aux entreprises individuelles, prévu à l'article 787 C du code général des impôts, qui offre également une exonération de 75 % des droits de mutation à titre gratuit.

2. Assouplissement de la condition de conservation en présence de sociétés interposées

Dans le cadre du régime de l'engagement individuel, le présent article propose également d'**assouplir l'obligation de conservation.**

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, l'héritier, le donataire ou le légataire ayant bénéficié d'une exonération partielle est tenu de **conserver** les parts ou actions concernées pendant quatre ans.

En présence de sociétés interposées, les participations doivent être **conservées inchangées à chaque niveau d'interposition.** Dès lors, d'après la doctrine administrative, chaque associé personne morale ou personne

physique de la chaîne « *doit détenir au minimum les titres qu'il possédait au moment de la signature de l'engagement* ».

Pendant la phase d'engagement individuel, le présent article propose **d'assouplir cette exigence** en subordonnant désormais le maintien de l'exonération au fait que le **taux de participation indirecte ne soit pas réduit (b du 2° du I du présent article)**. Le principe du maintien inchangé des participations à chaque niveau d'interposition est en revanche conservé pour la phase d'engagement collectif.

3. Extension de la possibilité d'apporter des titres sous engagement à une société holding

Alors que la possibilité d'**apporter des titres ayant bénéficié d'une exonération partielle à une holding dédiée** est actuellement réservée par la doctrine administrative à la seule période d'engagement individuel, le présent article propose d'autoriser cette opération lorsque l'engagement collectif est en cours (**c du 2° du I du présent article**).

En outre, quel que soit le type d'engagement, l'apport de titres d'une **société interposée** serait désormais possible – alors qu'une telle opération ne peut actuellement concerner que les seuls titres d'une société opérationnelle.

C. ÉTENDRE L'ABATTEMENT DE DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT EN CAS DE DONATION AUX PERSONNES EXTÉRIEURES À L'ENTREPRISE

Le 3° du deuxième paragraphe du présent article abroge le *b* du I de l'article 790 A du code général des impôts limitant aux personnes titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée depuis au moins deux ans et qui exercent leur fonction à temps plein ou d'un contrat d'apprentissage en cours au jour de la transmission **l'application de l'abattement de 300 000 euros pour les droits de mutation à titre gratuit en cas de donation en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société**. Il s'agit ainsi d'**étendre l'abattement aux cessions consenties aux personnes extérieures à l'entreprise**.

D'après le Gouvernement, le coût additionnel, pour les finances de l'État, lié à la réduction de la condition de durée n'est pas chiffrable.

D. INTRODUIRE UNE EXPÉRIMENTATION DE DÉDUCTION FISCALE POUR LA TRANSMISSION ET L'INSTALLATION DE COMMERÇANTS ET ARTISANS DANS LES PÉRIMÈTRES D'ACTION DES CONVENTIONS « OSER »

Le **deuxième paragraphe** du présent article reprend **l'expérimentation d'une déduction fiscale pour la transmission et l'installation** des jeunes agriculteurs, proposée par l'article 13 de la proposition de loi de nos collègues Claude Nougéin et Michel Vaspart¹, en **l'étendant aux commerçants et artisans situés dans les périmètres d'action des conventions** relatives à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation (« OSER »).

Il s'agit d'**inciter les entrepreneurs à anticiper la transmission de leur entreprise en constituant, dans les cinq années précédant la reprise, un capital, sous forme d'avance remboursable**, qui pourrait ensuite être utilisé par le repreneur pour investir.

Concrètement, la déduction des bénéfices imposables au titre de l'impôt sur le revenu des sommes affectées à la reprise de l'entreprise serait ouverte pour cinq exercices consécutifs aux personnes physiques ou morales relevant du secteur des artisans² ou des commerçants³ remplissant les **trois critères** suivants :

- premièrement, le cédant relève du régime de l'imposition d'après le bénéfice réel prévu aux articles 53 A à 57 ou 69 à 79 du code général des impôts⁴ ;

- deuxièmement, le cédant demande la liquidation de sa pension et cède son entreprise au repreneur dans un délai de cinq ans maximum à compter du premier exercice au titre duquel il bénéficie de la déduction prévue ;

- troisièmement, le repreneur est âgé d'au moins seize ans à la date de la cession de l'entreprise.

Lorsque l'une de ces conditions n'est pas remplie, ou en cas de cessation totale de l'entreprise ou de décès du contribuable avant le délai de cinq ans, il est précisé que les sommes ayant donné droit à la déduction sont

¹ Proposition de loi n° 343 (2017-2018) de MM. Claude Nougéin, Michel Vaspart et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 7 mars 2018.

² Personnes physiques ou morales immatriculées au répertoire des métiers ou au registre des entreprises mentionnés à l'article 19 de la loi n°96-603 du 5 juillet 1996.

³ Personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés mentionné à l'article L. 123-1 du code de commerce

⁴ À savoir les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, par opposition aux entreprises imposées d'après les régimes « micro » - régime micro-BIC prévu à l'article 50-0 du code général des impôts, micro-BNC prévu à l'article 102 ter du même code et micro-BA prévu à l'article 64 bis du même code.

rapportées en totalité au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel est intervenu le changement.

Il est prévu que **la déduction fiscale est limitée en fonction du montant annuel du bénéfice réalisé**, conformément aux plafonds retracés dans le tableau ci-après.

**Plafond du montant de la déduction
fiscale prévue**

Tranche de bénéfices	Déduction maximale
Inférieur à 3 000 euros	100 %
Entre 3 000 euros et 8 572 euros	3 000 euros maximum
Entre 8 573 euros et 29 999 euros	35 %
Entre 30 000 euros et 49 999 euros	20 %
Égal ou supérieur à 50 000 euros	13 000 euros maximum

Lorsque l'entreprise est effectivement cédée dans le délai de cinq ans, **le capital ainsi constitué est réparti entre le cédant et le repreneur** dans la proportion respective de deux tiers et d'un tiers. **Les sommes allouées au repreneur ne peuvent porter intérêt, mais doivent être remboursées au cédant** dans un délai convenu entre les deux parties dans la limite de dix années à compter de la cession.

Il est prévu qu'un **décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de l'expérimentation** prévue au II du présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'ensemble des dispositions du présent article figurant dans la proposition de loi n° 343 (2017-2018) de MM. Claude Nougéin, Michel Vaspart et plusieurs de leurs collègues, déposée le 7 mars 2018, et en cours d'examen au Sénat, il vous est proposé par un amendement COM-29 de les supprimer dans le présent texte pour garantir la clarté des débats législatifs.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.

ARTICLE 25

(Art. 435-1 du code de la construction et de l'habitation)

Intervention du fonds national des aides à la pierre prioritairement dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation

Commentaire : le présent article prévoit que le fonds national des aides à la pierre finance au profit des bailleurs sociaux des actions dans les centres-villes et centres-bourgs, en visant en priorité les OSER.

I. LE DROIT EXISTANT

Institué par la loi de finances pour 2016¹ et mis en œuvre par un décret du 1^{er} juillet 2016, le **fonds national des aides à la pierre** (FNAP) est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés du logement, de l'économie et du budget.

Chargé de répartir les aides à la pierre, le FNAP contribue au **financement d'opérations de développement, d'amélioration et de démolition de logements locatifs sociaux** appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), à des sociétés d'économie mixte (SEM) et à certains organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage. Il peut également financer des **actions annexes** aux aides à la pierre : système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social, actions d'ingénierie ayant pour objectif de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles défavorisées, actions d'accompagnement visant à moderniser le secteur du logement social.

La gouvernance comprend à parité les représentants de l'État et ceux des bailleurs, afin que les financeurs soient aussi décideurs. Le conseil d'administration comprend également des représentants des collectivités territoriales et du Parlement. Ses moyens de fonctionnement sont fournis par le ministre chargé du logement.

Le conseil d'administration fixe le montant annuel des financements apportés par le fonds, ainsi que les modalités d'attribution. Il détermine chaque année la **répartition territoriale** du montant des nouvelles opérations et actions à engager et les objectifs associés.

¹ Les dispositions sont codifiées à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le fonds recourt à la procédure des fonds de concours. Les **ressources** proviennent notamment des deux cotisations versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) par les bailleurs :

- la cotisation sur les loyers appelés par les organismes HLM et les SEM¹ ;
- la cotisation additionnelle assise sur le nombre de logements des organismes HLM et sur leur autofinancement net².

Il reçoit également le produit de la nouvelle taxe sur les plus-values réalisées à l'occasion des cessions de logements opérées par les organismes HLM et les SEM (article L. 443-14-1 du CCH), instaurée par la loi de finances pour 2018.

En **2017**, 142 428 logements sociaux ont été programmés au cours de cette année, dont 38 889 logements en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), 68 159 logements en prêts locatifs à usage social (PLUS) et 35 380 logements en prêts locatifs sociaux (PLS).

En **2018**, le niveau de contribution des **bailleurs sociaux** au FNAP est fixé à **375 millions d'euros**, pour **50 millions d'euros de crédits de paiements** inscrits au **budget de l'État** au titre de sa contribution aux aides à la pierre. De plus **12 millions d'euros**, provenant du produit de la **majoration du prélèvement « SRU »**, seront affectés à la réalisation de logements locatifs sociaux (PLAI) et à la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative dans les communes en carence.

Le FNAP devra notamment répondre aux objectifs fixés en matière de construction de logements à loyers abordables fixés dans le **plan « Logement d'abord »** (40 000 PLAI).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article prévoit que le fonds national des aides à la pierre (FNAP) finance, au profit des bailleurs sociaux, des opérations dans les centres-villes et centres-bourgs, en ciblant en priorité les périmètres « OSER » définis par l'article 1^{er}.

Les opérations concernées sont les actions de développement, de démolition et de réhabilitation.

¹ Article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis constate que **le FNAP peut déjà agir dans les centres-villes et centres-bourgs**, puisque, aux termes du premier alinéa du même article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, son champ d'action porte sur l'ensemble de la France métropolitaine.

De fait, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le fonds contribue notamment à des opérations d'acquisition et d'amélioration dans des centres dévitalisés. L'apport du présent article est donc de lui assigner une mission d'action prioritaire dans le périmètre « OSER », au sein des centres-villes et centres-bourgs.

Il s'agirait d'une modification dans la stratégie assignée au conseil d'administration du fonds, puisque l'article L. 435-1 ne fixe, dans sa rédaction actuelle, aucune hiérarchie entre les territoires. Cette contrainte pourrait être délicate à prendre en compte par un organe national, celui-ci ne fixant que des orientations qui sont ensuite suivies au niveau local en fonction des projets locaux.

Pour autant, dans la mesure où il s'agit d'une **action prioritaire, et non exclusive**, dans les périmètres « OSER » et que cet article laisse une marge de décision au fonds qui, est, rappelons-le, **financé pour l'essentiel par les bailleurs sociaux et non par l'État**, votre rapporteur considère que cet article peut avoir une action positive en contribuant à favoriser, dans l'attribution des aides à la pierre, le choix de projets situés dans les centres dévitalisés.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 26

(Art. 1519 K (nouveau) du code général des impôts)

Institution d'une contribution annuelle pour la lutte contre l'artificialisation, l'imperméabilisation et la consommation des terres et des espaces agricoles et naturels

Commentaire : le présent article institue une nouvelle taxe portant sur les locaux commerciaux, les entrepôts utilisés en vue de la livraison de biens commandés par voie électronique et les surfaces de stationnement, dont le produit revient aux communes et intercommunalités signataires d'une convention OSER.

I. LE DROIT EXISTANT

L'artificialisation des terres peut être définie comme la transformation de terres agricoles, forestières ou de milieux naturels en terres destinées à l'occupation anthropique.

A. UN PHÉNOMÈNE PRÉOCCUPANT

Selon l'édition 2015 de l'enquête CORINE Land Cover, conduite par l'Agence européenne pour l'environnement, la surface métropolitaine comprenait en 2012 :

- 33 millions d'hectares de territoires agricoles (près de 60 %) ;
- 19 millions d'hectares de forêts et milieux semi-naturels (34 %) ;
- 3 millions d'hectares de territoires artificialisés (6 %).

Les zones humides et les zones en eau recouvrent environ 1 % du territoire.

Toutefois, **plusieurs indicateurs** existent pour la mesure de l'artificialisation des terres. L'enquête Teruti-Lucas, réalisée par le ministère de l'Agriculture selon une méthodologie différente, mesure un **taux d'artificialisation de 9,3 %** du territoire, soit 5,1 millions d'hectares¹.

D'après cette dernière enquête, les **sols bâtis** couvrent 923 000 hectares, soit **18 % des surfaces artificialisées**, contre 2,5 millions d'hectares pour les sols revêtus tels que les routes, soit 48 %.

¹ Cette superficie inclut 1,6 million d'hectares de sols « enherbés artificialisés ».

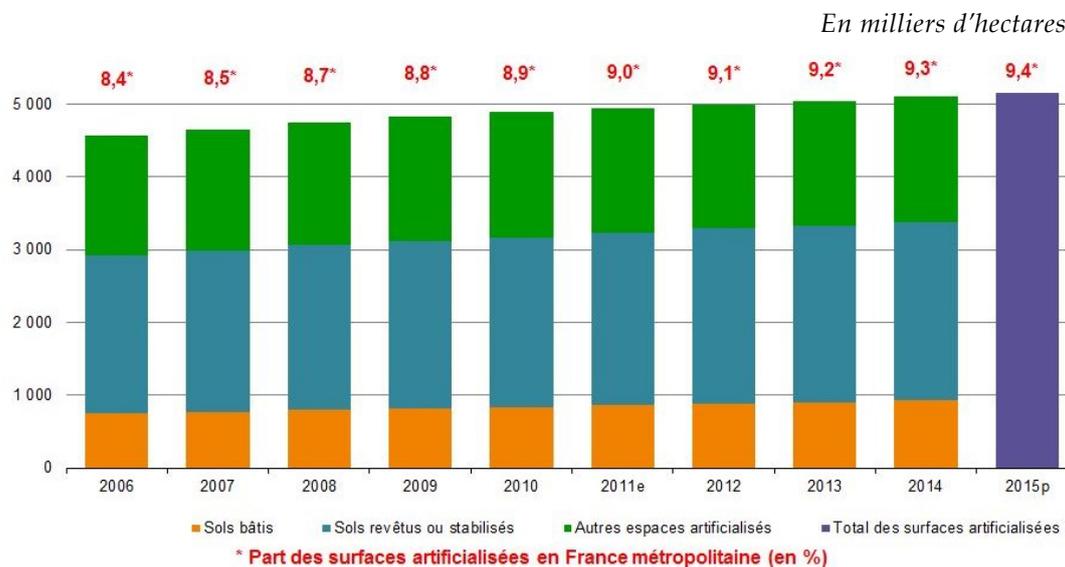
Entre 2006 et 2014, plus de 500 000 hectares ont été artificialisés, ce qui représente à peu près la superficie d'un département en dix ans, selon une image fréquemment reprise dans les débats publics.

Selon une enquête de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Institut français des sciences et technologies des transports (IFFSTAR), rendue le 8 décembre 2017 à la demande du ministère de la transition écologique et solidaire, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les sols artificialisés relèvent de l'habitat pour 40 %, du foncier économique (entreprises, entrepôts, commerce) pour 30 %, et des infrastructures de transport pour 30 %¹.

Quelle que soit la méthodologie retenue pour mesurer l'artificialisation des terres, ce phénomène est préoccupant.

L'enquête CORINE indique que le **rythme de croissance annuelle de la surface des terres artificialisées** en métropole a été de + 1,3 % entre 2000 et 2006 et de + 0,49 % entre 2006 et 2012².

Évolution des zones artificialisées



Note : données provisoires pour 2015.
 Champ : France métropolitaine.
 Source : SSP, enquête Teruti-Lucas. Traitements : SOeS, 2016

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire, Chiffres clés de l'environnement - Artificialisation des sols

¹ INRA, Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action, décembre 2017.

² Voir L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012, série Observations et statistiques, n° 219, Commissariat général au développement durable, décembre 2015.

Le surcroît de terres artificialisées a ainsi été de 221 000 hectares entre 2000 et 2006 et de 87 000 hectares entre 2006 et 2012. Ces superficies sont prises à près de 87 % sur des terres agricoles.

La conversion inverse de terres artificialisées en espaces agricoles ou forestiers est marginale : elle concerne environ 10 000 hectares seulement entre 2000 et 2012.

L'évolution récente montre enfin que, depuis le début du siècle, l'artificialisation concerne davantage les communes rurales et les villes isolées que les agglomérations. Elles ont représenté 53 % de l'artificialisation nouvelle entre 2006 et 2012 alors qu'elles ne comprennent en 2012 que 43,2 % des espaces artificialisés.

Le commissariat général au développement durable notait en 2011 que **ce sont souvent les sols qui ont la plus grande valeur agronomique qui sont concernés**¹. Ainsi l'imperméabilisation des sols compromet-elle, souvent de manière définitive, leur utilisation à des fins de production.

Les **conséquences environnementales de l'imperméabilisation** sont également nombreuses : ruissellement, érosion des sols, coulées d'eau boueuse, risque d'inondation, transfert de sédiments contaminés vers les cours d'eau, déstockage de carbone, fragmentation des habitats naturels, etc.

B. LES DISPOSITIFS FISCAUX EXISTANTS

Certains dispositifs fiscaux existant se rapprochent, par leurs modalités, leur assiette, ou leurs objectifs, du dispositif proposé par le présent article.

1. La taxe d'aménagement

La taxe d'aménagement² s'applique aux opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments ou installation nécessitant une autorisation d'urbanisme, ainsi qu'aux opérations qui changent la destination des locaux dans le cas des exploitations agricoles.

Elle a pour objet de financer les actions d'urbanisme des collectivités. Son produit revient donc aux collectivités territoriales. Elle comprend trois parts : communale, départementale et régionale.

¹ *L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles, série Observations et statistiques, n° 75, Commissariat général au développement durable, février 2011.*

² *Articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme.*

L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par la somme des surfaces closes et couvertes, comprenant aussi bien les bâtiments que leurs annexes. Le tarif au mètre carré est de 823 euros en Île-de-France et de 726 € dans les autres régions¹.

Le demandeur d'une autorisation d'urbanisme remplit une déclaration des éléments nécessaires au calcul de l'imposition, qui est effectué par les services déconcentrés de l'État.

2. Les taxes sur la cession de terrains devenus constructibles

L'article 1529 du code général des impôts institue une taxe sur la cession de terrains nus devenus constructibles, qui peut être instituée par les communes et les EPCI compétents en urbanisme. La taxe s'applique dans certaines conditions lors de la première cession d'un terrain nu qui a été rendu constructible en raison de son classement par un document d'urbanisme.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a institué une autre taxe sur la cession de terrains nus rendus constructibles. Inscrite à l'article 1605 *nonies* du code général des impôts, elle a pour objectif explicite de lutter contre l'artificialisation des terres. Cette taxe est instituée au niveau national. Son produit est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs, géré par l'Agence de services et de paiement.

L'assiette de ces deux taxes est la plus-value réalisée lors de la cession et non la superficie du terrain.

3. Les taxes spécifiques à l'Île-de-France

La région Île-de-France fait l'objet de deux taxes qui, sans correspondre exactement au dispositif proposé par le présent article, partagent certaines de ses caractéristiques ou de ses objectifs :

- d'une part, une redevance pour la **construction** de locaux à usage de bureaux ou de locaux à usage industriel et de leurs annexes a été instituée en 1960². Cette redevance figure aujourd'hui, sous le nom de **taxe pour création de bureaux ou de commerces en Île-de-France** (TCB-IDF)³;

¹ Arrêté du 21 décembre 2017 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs pour le mètre carré de taxe d'aménagement.

² Loi n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne.

³ Articles L. 520-1 à L. 520-23 du code de l'urbanisme.

- d'autre part il est défini une **taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement**, dite « taxe sur les bureaux » (TSB)¹.

Les deux taxes s'appliquent, dans le périmètre de la région d'Île-de-France, **aux locaux à usage de bureaux, aux locaux commerciaux et aux locaux de stockage**, tels qu'ils sont définis au III de l'article L. 231 *ter* précité du code général des impôts. La **TSB** s'applique également aux **locaux de stationnement** annexés à ces locaux.

Les deux taxes diffèrent d'abord par leur rythme de perception, ensuite par les exonérations dont elles font l'objet, leur application géographique et l'utilisation de leur produit.

La **TCB-IDF** est perçue **une seule fois**, à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux concernés. Le fait générateur est la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager ou, à défaut, la date du début des travaux ou du changement d'usage des locaux.

La **TSB**, en revanche, est perçue **chaque année**.

La **personne redevable** est, pour les deux taxes, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel tel qu'un usufruit ou une autorisation temporaire de domaine public.

Sont **exonérés** de la **TCB-IDF** les immeubles mixtes bureaux-habitations, les locaux affectés au service public et dont la propriété est publique, les bureaux dépendants de locaux de production industrielle, les laboratoires de recherche, les bureaux utilisés par des membres de professions libérales, des officiers ministériels ou des associations reconnues d'utilité publique.

Sont **exonérés** de la **TSB** :

- les locaux et surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations reconnues d'utilité publique, ainsi que les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

- les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État ;

- les locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés annexées à ces catégories de locaux ;

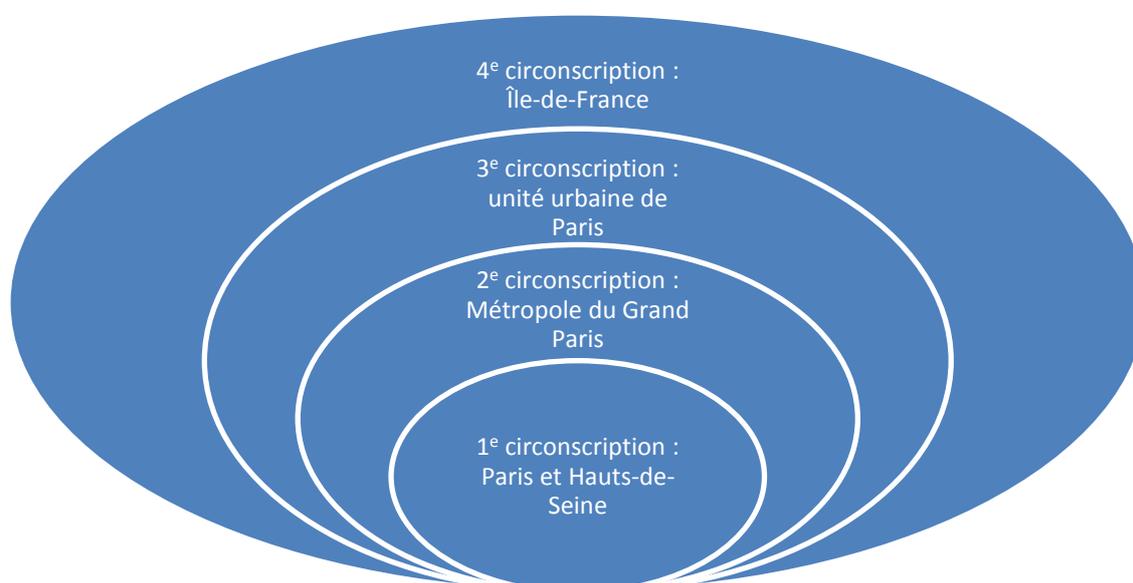
¹ Article L. 231 *ter* du code général des impôts.

- les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions.

Les deux taxes ne s'appliquent pas non plus dans les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE)¹.

La **TCB-IDF** est assise sur la **surface de construction**. Les tarifs au mètre carrés, actualisés chaque année, sont fixés de manière différenciée en fonction de la situation dans la région, sans toutefois que le montant de la taxe puisse excéder 30 % du coût de l'opération. **Quatre circonscriptions** sont définies².

Circonscriptions de la TCB-IDF



TCB-IDF : tarifs au mètre carré en 2018³

<i>Circonscription</i>	1	2	3	4
Locaux à usage de bureaux	407,64 €	91,72 €	50,96 €	0 €
Locaux commerciaux	131,48 €	81,53 €	32,62 €	0 €
Locaux de stockage	14,28 €	14,28 €	14,28 €	0 €

¹ Les ZFU-TE sont définies au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

² Toutefois, les communes de la première circonscription éligibles à la fois à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France sont classées dans la deuxième circonscription.

³ Arrêté du 19 décembre 2017 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs au mètre carré pour le calcul de la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage en région d'Île-de-France.

S'agissant de la **TSB**, **trois circonscriptions** sont définies. Les deux premières sont identiques aux circonscriptions 1 et 2 de la TCB-IDF et la troisième correspond aux autres communes de la région d'Île-de-France¹. Un **tarif réduit** est appliqué pour les bureaux appartenant à la collectivité publique ou aux organismes professionnels ainsi qu'à certaines associations ou organismes privés sans but lucratif.

Une **surtaxe portant sur les surfaces de stationnement** a été instituée, à l'article 1599 *quater* C du code général des impôts, par le projet de loi de finances pour 2015.

TSB : tarifs au mètre carré en 2018²

<i>Circonscription :</i>	1	2	3
Locaux à usage de bureaux (tarif normal)	17,55 €	10,41 €	5,01 €
Locaux à usage de bureaux (tarif réduit)	8,71 €	6,25 €	4,53 €
Locaux commerciaux	7,75 €	4,00 €	2,02 €
Locaux de stockage	4,01 €	2,02 €	1,03 €
Surfaces de stationnement	2,34 €	1,36 €	0,70 €
Surtaxe sur les surfaces de stationnement³	4,36 €	2,51 €	1,27 €

La **TCB-IDF** est établie par les services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département. Le redevable doit **transmettre une déclaration** jointe à la demande de permis de construire ou adressée aux services de l'État dans le département.

S'agissant de la **TSB**, le redevable doit **adresser spontanément une déclaration**, accompagnée du paiement de la taxe, avant le 1^{er} mars de chaque année.

Enfin le produit de la **TCB-IDF** est attribué à la **région d'Île-de-France** qui doit la prendre en recettes à son **budget d'équipement**.

L'objectif de la **TSB** est double : participer au **rééquilibrage de l'offre de locaux** entre bureaux et logements en Île-de-France par son effet incitatif et **contribuer au financement du Grand Paris**. La TSB est affectée à

¹ Toutefois, les communes éligibles à la fois à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France sont classées dans la troisième circonscription.

² Bulletin officiel des finances publiques - BOI-IF-AUT-50-20.

³ Chiffres pour 2017 (Bulletin officiel des finances publiques - BOI-IF-AUT-140-20180207).

la **région Île-de-France**, à l'**Union d'économie sociale du logement** (UESL) et à l'établissement public « Société du Grand Paris ». La surtaxe portant sur les surfaces de stationnement est affectée au budget de la région, en vue de financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun.

4. Vers une fiscalité écologique sur le foncier ?

L'instauration d'une **fiscalité écologique sur le foncier**, répondant à un objectif de ralentissement ou d'arrêt de l'artificialisation des terres, a été évoquée dans le débat public.

M. Nicolas Hulot, ministre de la transition écologique et solidaire, a ainsi évoqué le 3 octobre dernier¹ la piste de l'instauration d'une fiscalité luttant contre l'artificialisation des terres, dont le produit contribuerait notamment à financer la préservation de la biodiversité.

La mise en place d'une fiscalité écologique est également l'un des axes d'étude du comité sur l'économie verte, mis en place le 9 février 2015. Présidé par Dominique Bureau, délégué général du Conseil économique pour le développement durable, le comité sur l'économie verte réunit des autorités, dont des représentants du Parlement, et des parties prenantes concernées par les enjeux de la fiscalité de l'énergie, de l'économie circulaire, de l'eau et de la biodiversité. Il s'appuie sur les travaux d'experts associés et rend des diagnostics ainsi que des recommandations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article institue une **contribution pour la lutte contre l'artificialisation, l'imperméabilisation et la consommation des terres et des espaces agricoles et naturels**. Il crée pour cela un article 1519 K nouveau dans le code général des impôts.

Le **I** de cet article indique que la taxe porte sur les **locaux commerciaux**, les **locaux de stockage destinés au commerce électronique** et les **surfaces de stationnement** annexées ou non à ces catégories de locaux.

Cette contribution est due chaque année, ce qui la différencie de la taxe d'aménagement et de la taxe pour création de bureaux ou de commerces en Île-de-France, dues une seule fois lors de la création des locaux.

Le **II** prévoit que la taxe est perçue au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propres qui, à partir du moment où ils sont signataires d'une convention OSER. Il s'agit donc d'une taxe obligatoire, la collectivité ne pouvant pas y renoncer.

¹ *Artificialisation des sols : Nicolas Hulot lance un appel aux élus locaux, entretien avec la Gazette des communes, 3 octobre 2017.*

Le **III** fixe les taux de la contribution :

- 12 € / m² pour les locaux commerciaux,
- 18 € / m² pour les locaux de stockage destinés à l'entreposage en vue de la livraison de biens à destination de toute personne physique ou morale non assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée et commandés par voie électronique,
- 6 € / m² pour les surfaces de stationnement annexées.

Sa portée est donc plus limitée que les taxes existantes et précédemment décrites, qui visent des catégories de locaux plus larges, notamment s'agissant des locaux de stockage.

Le **IV** donne aux communes et à leurs intercommunalités, signataires d'une convention OSER, la possibilité d'augmenter le taux de la contribution de 10 à 30 %.

Le **V** prévoit huit exonérations visant des territoires particuliers, des locaux de taille limitée ou certains types d'activité, à savoir :

1° les périmètres OSER institués par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi ;

2° les zones franches urbaines - territoire entrepreneur (ZFU-TE) ;

3° les locaux d'une superficie inférieure à un certain seuil : 400 mètres carrés pour les locaux commerciaux, 1 000 mètres carrés pour les locaux de stockage et 200 mètres carrés pour les locaux de stationnement ;

4° les locaux appartenant à des coopératives agricoles ou à leurs unions ;

5° les magasins de producteurs commercialisant leurs produits dans le cadre d'un circuit court ;

6° les locaux et surfaces de stationnement appartenant à des fondations ou associations reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leurs activités, ainsi que les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

7° les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État ;

8° les entreprises artisanales, ainsi que les entreprises commerciales dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros pour les établissements commerciaux à dominante alimentaire, 1,5 million d'euros pour les établissements de commerce de détail d'équipement de la maison et

3 millions d'euros pour les établissements de commerce de détail d'équipement de la personne.

Les exonérations n^{os} 2, 3, 4, 6 et 7 reprennent celles prévues pour la TSB en Île-de-France.

Celle-ci prévoit toutefois des seuils d'exonération nettement plus élevés pour les locaux commerciaux (2 500 mètres carrés), les locaux de stockage (5 000 mètres carrés) et les locaux de stationnement (500 mètres carrés). Ainsi, un supermarché installé en Île-de-France, dont la superficie est comprise entre 400 et 2 500 mètres carrés, serait soumis à la taxe sur l'artificialisation proposée par la présente proposition de loi, mais pas à la TSB.

Enfin, le VI prévoit que la taxe est déclarée et payée avant le 15 juin de l'année au titre de laquelle elle est due, et qu'elle est recouvrée et contrôlée selon les mêmes modalités que la taxe sur la valeur ajoutée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE NOUVELLE TAXE SUR DES ASSIETTES DÉJÀ FORTEMENT TAXÉES

Le présent article propose d'instaurer une **nouvelle imposition sur les entreprises installées dans un territoire**. Elle porterait, au moins s'agissant des locaux commerciaux, sur une assiette proche de celle de la taxe foncière et de ses taxes associées, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). En Île-de-France, il convient d'ajouter la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB).

Si la taxe foncière pèse sur la propriété de l'immeuble alors que la CFE et la TASCOM sont liées à sa jouissance, les trois taxes pèsent souvent en pratique sur la même entreprise, le bail commercial contenant fréquemment, comme le permet l'article R. 145-35 du code de commerce, une clause qui met le remboursement de la taxe foncière à la charge du locataire.

B. DES OUTILS RÉGLEMENTAIRES PLUS EFFICACES S'ILS SONT APPLIQUÉS DE MANIÈRE VOLONTARISTE

Votre rapporteur considère que **les communes et les intercommunalités disposent déjà d'outils** plus efficaces et mieux appropriés à la diversité des territoires, à travers les documents d'urbanisme, pour réguler l'utilisation du sol. Une taxation uniforme sur l'ensemble du territoire français ne peut en effet prendre en compte les situations particulières, ni s'appuyer sur un diagnostic partagé au niveau local.

Les outils réglementaires, qu'ils soient d'initiative locale ou nationale, peuvent s'avérer plus efficaces et moins coûteux que les mesures fiscales. S'agissant des places de stationnement, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », a ainsi divisé par deux la surface de stationnement autorisée autour d'un commerce, qui ne peut désormais dépasser 75 % de la superficie de celui-ci¹.

Ces outils réglementaires, qui sont utilisés de manière plus volontaristes dans des pays tels que les Pays-Bas, ont reçu récemment l'appui de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Comme l'a indiqué notre collègue Jean-Pierre Moga, rapporteur de la commission des affaires économiques, lors de sa présentation de la proposition de loi le 30 mai dernier, la juridiction européenne a reconnu que la préservation de la viabilité du centre-ville d'une commune, afin notamment d'éviter la vacance des locaux, pouvait constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant l'instauration de limitations proportionnées à la liberté d'établissement dans les plans d'urbanisme².

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), actuellement examiné par l'Assemblée nationale, renforce les moyens d'action réglementaires. Il prévoit ainsi la possibilité, sur décision du préfet de département après avis de la commune et de l'EPCI, de suspendre l'enregistrement et l'examen d'une demande d'autorisation commerciale en périphérie d'une commune faisant l'objet d'une opération de requalification des territoires (ORT).

C. UNE TAXE DE RENDEMENT

Votre rapporteur fait observer que **cette taxe**, fixée de manière uniforme à travers le territoire, **ne prend pas en compte la diversité des territoires**, au contraire des deux taxes instituées en Île-de-France dont le taux varie selon les circonscriptions. Elle s'applique de manière indistincte à des communes marquée par l'artificialisation des terres et la dévitalisation du centre et à des territoires où ce phénomène n'est pas considéré comme prégnant.

De plus, **cette taxe ne pèse pas sur la création de locaux** mais, de manière annuelle, sur des locaux déjà réalisés et ne porte que sur une faible proportion des surfaces artificialisées, puisque, selon l'enquête Teruti-Lucas citée précédemment, les surfaces bâties ne représentent que 18 % des sols

¹ Article L. 111-6-1 du code de l'urbanisme, modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

² Cour de justice de l'Union européenne, 30 janvier 2018, affaires C-360/15 et C-31/16, Bristol BV. Cet arrêt a permis, sous conditions, l'instauration dans un plan d'occupation des sols de règles tendant à interdire l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune.

artificialisés : or les logements, qui constituent la très grande majorité des surfaces bâties, ne sont pas touchés par cette taxe, pas plus que les bureaux et la très grande majorité des locaux de stockage. On peut donc craindre un effet limité sur l'artificialisation des terres.

En conséquence, elle apparaît surtout comme une **taxe de rendement**. Les statistiques du Commissariat général au développement durable, citées précédemment, tendent à montrer que la désartificialisation des terres est un phénomène marginal et que seules des mesures particulièrement énergiques pourraient le développer.

Son aspect incitatif serait donc limité et il est à craindre qu'elle constitue surtout un surcoût pour les acteurs. Les comportements d'investissements sont en effet motivés avant tout par des raisons stratégiques : accès facilité aux zones d'aménagement en périphérie, différentiel de coût très important, besoin de surfaces importantes... L'outil fiscal intervient sans doute plus pour choisir une ville par rapport à une autre, que pour arbitrer entre une implantation au centre et une implantation en périphérie.

Les collectivités ont certes la possibilité d'augmenter le taux de la contribution dans une limite de 30 %, mais votre rapporteur s'interroge sur l'intérêt qu'elles auraient à le faire puisque le produit de la taxe perçue sur un territoire n'est pas reversée localement, mais réparti au niveau national selon une clé qui n'est pas indiquée dans la proposition de loi.

D. UN CIBLAGE À AMÉLIORER

Votre rapporteur s'interroge enfin sur les **seuils d'exonération retenus**, qui sont particulièrement bas. Ainsi la taxe s'appliquerait-elle aux hypermarchés, comme la TSB en Île-de-France, mais aussi à de simples supermarchés, qui ont par définition une superficie comprise entre 400 et 2 500 mètres carrés. Or les supermarchés, s'ils participent, il est vrai, à l'artificialisation des surfaces, ont également un rôle d'animation des quartiers. On constate souvent un manque de commerces dans certains quartiers périphériques, notamment dans ceux qui font l'objet de la politique de la ville. En mettant les supermarchés sous le même régime que les hypermarchés, on favorise ces derniers qui bénéficient d'économies d'échelle sur leurs coûts.

S'agissant des **surfaces de stationnement**, il est simplement indiqué que les places de stationnement soumises à la taxe peuvent être « *annexées ou non* » aux autres locaux soumis à la taxe. Seraient donc incluses les surfaces de stationnement annexées à des bureaux ou des établissements industriels, bien que ces locaux ne soient pas soumis à la taxe, voire des parkings liés à des commerces ou des centres de santé de quartier compte tenu le niveau très bas du seuil (200 mètres carrés, soit une dizaine de places).

Pour mémoire, l'article 231 *ter* du code général des impôts définit avec plus de précision les places de stationnement visées, qui « *s'entendent des locaux ou aires, couvertes ou non couvertes annexées aux [autres locaux soumis à la taxe], destinés au stationnement des véhicules, qui ne sont pas intégrés topographiquement à un établissement de production* ».

Votre commission a donc, par un amendement COM-31, sur la proposition de votre rapporteur :

- limité le paiement de la contribution aux surfaces de stationnement annexées à des locaux soumis à la contribution ;

- mieux défini les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement, par référence à la définition utilisée pour la « taxe sur les bureaux » instituée en Île-de-France ;

- relevé les seuils d'exonération à 2 500 mètres carrés pour les locaux commerciaux et à 500 mètres carrés pour les espaces de stationnement, afin d'éviter des effets indésirables sur la présence commerciale ou sur la disponibilité de stationnement dans des quartiers autres que les périmètres OSER ou « zone franche urbaine » qui sont exclus du paiement de cette taxe.

Enfin, le régime spécifique de taxation pour les locaux de stockage utilisés pour la livraison de produits commandés par voie électronique pose des difficultés spécifiques.

D'une part, sa mise en œuvre risque de poser des difficultés quasiment insurmontables : les mêmes locaux peuvent en effet être utilisés pour stocker des produits commandés par voie électronique ou par une autre voie.

D'autre part, ce régime spécifique à un mode de commande particulier est difficile à justifier par l'objectif de lutte contre l'artificialisation des terres. Or le principe d'égalité devant l'impôt, dont le Conseil constitutionnel contrôle l'application, exige que toute différence de traitement soit en rapport direct avec la loi qui l'établit.¹

Votre commission a donc, sur la proposition de votre rapporteur, par un amendement COM-30, supprimé l'application de la taxe aux locaux de stockage utilisés pour la livraison de produits commandés par voie électronique, au bénéfice d'un dispositif plus approprié à l'article 27.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Olivier Fouquet, *Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 33, octobre 2011.

*ARTICLE 27**(Art. 1519 L (nouveau) du code général des impôts)***Création d'une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique au profit des territoires signataires d'une convention « OSER »**

Commentaire : le présent article prévoit d'introduire une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique assise sur le nombre de kilomètres parcourus entre le dernier lieu de stockage et le lieu de livraison.

I. LE DROIT EXISTANT***A. LA LIVRAISON DE BIENS COMMANDÉS EN LIGNE NE FAIT L'OBJET D'AUCUNE TAXATION SPÉCIFIQUE***

La livraison de biens commandés par voie électronique ne fait l'objet d'**aucune taxation spécifique**.

S'agissant de la seule vente à distance de livres, l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 2014¹ a interdit la gratuité de la livraison.

B. DES RÈGLES ADAPTÉES AU COMMERCE EN LIGNE ONT ÉTÉ DÉFINIES EN MATIÈRE DE TAXATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Plus généralement, **des règles adaptées aux ventes à distance et au commerce en ligne ont été prévues pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Trois types de régimes** doivent être distingués :

- les échanges nationaux ;
- les échanges intracommunautaires ;
- les échanges extracommunautaires.

¹ Loi n° 2014-779 du 8 juillet 2014 encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition.

1. Les échanges nationaux

Pour les échanges de marchandises entre un vendeur et un acheteur particulier tous deux établis en France, **le régime de TVA de droit commun** s'applique. Aux termes de l'article 256 A du code général des impôts (CGI), « *sont assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui effectuent de manière indépendante [une activité économique], quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts et la forme ou la nature de leur intervention* ».

2. Les échanges intracommunautaires

Pour les échanges intracommunautaires, **la TVA sur les ventes en ligne de biens relève du régime spécifique des « ventes à distance »**¹, déterminé par les articles 258 A et 258 B du code général des impôts². Ce régime s'applique aux échanges conjuguant **trois caractéristiques** :

- la livraison porte sur des biens expédiés ou transportés par le vendeur ou pour son compte, à destination de l'acquéreur ;
- la livraison est faite d'un autre État membre vers la France, ou inversement ;
- l'acquéreur est un particulier, c'est-à-dire une personne physique non assujettie³.

La localisation de la vente, et donc sa taxation, obéit alors à des **règles spécifiques, en fonction d'un seuil de ventes annuelles** :

- **jusqu'à 35 000 euros de chiffre d'affaires hors taxes, le lieu de livraison est réputé se situer dans l'État de départ des biens** (celui du vendeur), ce qui entraîne l'application de la TVA de cet État et correspond aux règles de droit commun en matière de territorialité ;

- **au-delà de 35 000 euros de chiffre d'affaires hors taxes, le lieu de livraison est réputé se situer dans l'État d'arrivée des biens** (celui de l'acheteur), ce qui entraîne l'application de la TVA de cet État. Le vendeur peut toutefois exercer une option, s'il le désire, afin que le principe de la taxation dans l'État d'arrivée s'applique à la totalité de ses ventes à distance, dès le premier euro.

¹ Le régime des ventes à distance correspond principalement au commerce en ligne, mais aussi, de façon résiduelle, à la vente par correspondance traditionnelle. Les entreprises concernées sont celles des secteurs d'activité 4791A (vente à distance sur catalogue général) et 4791B (vente à distance sur catalogue spécialisé) de la nomenclature de l'INSEE.

² Elle résulte d'une harmonisation européenne opérée par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

³ Trois critères cumulatifs caractérisent une personne assujettie, quel que soit sa forme juridique ou son statut : l'exercice d'une activité économique (i), par un opérateur économique indépendant (ii) agissant en tant que tel (iii).

Il s'agit de garantir que, au-delà d'un certain volume de chiffre d'affaires, **la TVA ne soit pas source de distorsions de concurrence**. Le montant de TVA dû par le commerçant est alors identique quel que soit le mode de distribution des biens concernés.

Des exceptions s'appliquent cependant. Le régime des ventes à distance ne s'applique ainsi pas aux moyens de transports neufs (automobiles, par exemple) et aux produits soumis à accises (alcools, tabacs, etc.), qui sont toujours taxables dans l'État d'arrivée, quel que soit le chiffre d'affaires du vendeur.

3. Les échanges extracommunautaires

En application de l'article 291 du CGI, l'achat en ligne par un client européen d'un bien en provenance d'un pays extérieur à l'Union européenne est soumis à la TVA à l'importation et aux droits de douane.

Contrairement à la TVA intracommunautaire, **la TVA à l'importation est due par le destinataire de la marchandise**, à l'occasion de l'entrée sur le territoire, c'est-à-dire du passage en douane (dédouanement), sur la base de la valeur déclarée en douane¹.

Afin d'alléger les charges administratives liées à l'importation et d'accélérer le passage en douane, **un système de franchises** a toutefois été instauré en 1983 :

- **pour la TVA à l'importation, les « envois à valeur négligeable » (EVN) d'une valeur inférieure à 22 euros sont exemptés² ;**

- pour les droits de douane, les envois d'une valeur inférieure à 150 euros sont exemptés.

En pratique, les droits à l'importation dans l'Union européenne sont souvent acquittés par l'opérateur de fret express (*Chronopost, DHL, FedEx*, etc.) en sa qualité de déclarant en douane, qui les facture ensuite au destinataire de la marchandise. En matière de fret postal, c'est en revanche l'expéditeur qui est responsable de la marchandise jusqu'à la livraison finale, et donc en théorie tenu au paiement des taxes.

¹ La base d'imposition à la TVA est constituée par la valeur en douane de la marchandise, c'est-à-dire en général le prix facturé, à laquelle il faut ajouter les autres droits et taxes (dont les droits de douane et d'accises), ainsi que les frais accessoires (commission, emballage, transport, assurance, etc.). Plusieurs exonérations sont prévues : produits de la pêche, organes et autres produits d'origine humaine, devises, billets de banques et monnaies, tabacs et alcools dans certaines limites, marchandises contenues dans les bagages personnels, etc.

² L'article 23 de la directive 2009/132/CE du Conseil du 19 octobre 2009 prévoit un seuil compris entre 10 euros et 22 euros, la quasi-totalité des États membres, dont la France, ayant choisi le seuil le plus élevé.

Tableau récapitulatif des règles de TVA applicables au commerce en ligne

Opération nationale	Opération intracommunautaire	Opération extracommunautaire
Art. 256 et suivants du CGI Régime de droit commun	Art. 258 A et 258 B du CGI, régime spécifique des « ventes à distance » Application du taux de TVA du pays du vendeur en-dessous de 100 000 euros HT de chiffre d'affaires par an Au-delà de ce seuil, application du taux de TVA du pays du consommateur	Art. 291 du CGI TVA due par le destinataire de la marchandise Application d'une franchise de TVA pour les « envois à valeur négligeable » d'une valeur inférieure à 22 euros

Source : commission des finances du Sénat.

C. UN CADRE RÉNOVÉ PAR LA DIRECTIVE DU 5 DÉCEMBRE 2017

La directive du 5 décembre 2017¹ procède à une réforme du système européen de TVA appliqué aux entreprises de vente à distance intraeuropéen et en provenance de pays tiers.

Trois évolutions peuvent être relevées :

- premièrement, la directive prévoit que les entreprises de vente à distance de l'Union européenne et de pays tiers seront soumises au taux de TVA du pays acheteur ;

- deuxièmement, la directive **supprime la franchise de TVA sur les importations des petits envois à valeur négligeable** ;

- troisièmement, la directive précise que les entreprises de vente à distance effectueront l'ensemble de leur déclaration de TVA à partir d'un numéro d'immatriculation unique sur une plateforme européenne chargée de reverser à chaque État membre les montants de taxe prélevés.

Par ailleurs, **la directive prévoit que les acteurs de marché qui, par l'utilisation d'une interface électronique (place de marché), soit les ventes à distance de biens importés de pays tiers contenus dans des envois d'une valeur intrinsèque n'excédant pas 150 euros, soit les livraisons de biens effectuées par des opérateurs non établis dans l'Union européenne au profit de consommateurs finaux, seront désormais redevables de la TVA.**

¹ Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens.

Si l'assujettissement des entreprises de vente à distance au taux de TVA de pays acheteur s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2019, les autres dispositions doivent être transposées par les États membres **avant le 31 décembre 2020**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète le I de la section VII du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la deuxième partie du livre I^{er} du code général des impôts relatif aux taxes obligatoires communales en introduisant un article 1519 L prévoyant une **taxe sur les livraisons liées au commerce électronique**.

Cette taxe annuelle est **assise sur la livraison de biens à destination de toute personne physique ou morale non assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée et commandés par voie électronique**.

La taxe repose sur le **nombre de kilomètres parcourus** par le bien entre son dernier lieu de stockage et l'adresse de livraison définitive à l'acheteur. Pour les biens dont le dernier lieu de stockage est situé à l'étranger, le point de départ de la comptabilisation des kilomètres parcourus s'entend du point d'entrée en France.

Son taux est fixé à **0,5 euro du kilomètre, avec un minimum forfaitaire de 3 euros par livraison**.

Trois types d'exonérations sont prévus :

- pour les livraisons réalisées par le moyen de transports **non consommateurs d'énergie fossile** ;

- pour les livraisons des entreprises commerciales ou artisanales dont le **chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros** ;

- pour les livraisons des magasins de producteurs commercialisant leurs produits dans le cadre d'un **circuit court** organisé à l'attention des consommateurs mentionnés à l'article L. 611-8 du code rural et de la pêche maritime, à savoir les magasins de producteurs agricoles.

Elle est **acquittée par le commerçant sur le site internet duquel le bien a été commandé**. Son montant est calculé sur la base du nombre de kilomètres déclarés par le redevable au plus tard le premier jour ouvré de janvier de l'année d'imposition.

Elle est **perçue par l'État** au plus tard le dernier jour ouvré de mars de l'année suivante. **Son produit est ensuite réparti entre les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux et signataires d'une convention relative à une « opération de sauvegarde économique et de redynamisation »** mentionnée à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

La répartition s'effectue au prorata des superficies concernées par les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE NÉCESSITÉ : ASSURER UNE JUSTE CONCURRENCE ENTRE COMMERCE EN LIGNE ET COMMERCE DE DÉTAIL

Les modes de consommation évoluent considérablement sous l'influence de l'essor des nouvelles technologies.

L'étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sur le commerce en ligne publiée en mars dernier¹ souligne à cet égard le rôle majeur du développement des applications pour téléphone mobile dans la croissance du commerce en ligne. Ce nouveau relai de croissance s'est d'ailleurs traduit par la définition d'un néologisme spécifique, le *m-commerce*, pour désigner l'achat en ligne opéré depuis un mobile ou une tablette.

Selon les chiffres de la Fédération du *e-commerce* et de la vente à distance (Fevad), **la France se situe au troisième rang européen des ventes en ligne**, avec 37 millions d'acheteurs, pour un montant d'achat moyen proche de 2 200 euros par an. Si la **part des ventes en ligne** dans le total demeure limitée, puisqu'elle est estimée à **environ 9 %**, elle connaît une **progression constante** ces dernières années.

Surtout, **ces nouveaux modes de consommation mettent au défi le cadre fiscal traditionnel**. Ce constat a motivé les travaux précoces de la commission des finances afin d'envisager les adaptations nécessaires².

Peu nombreuses sur le territoire national et ne relevant pas de surfaces commerciales, les implantations des entreprises de commerce en ligne ne sont que très peu assujetties aux taxes fondées sur une assiette foncière.

De même, les règles de perception de la TVA s'accompagnent d'interstices conduisant à des pertes de recettes considérables. Ce manque à gagner, aussi qualifié de « *VAT Gap* », **est estimé par la Commission européenne à près de 15 milliards d'euros par an pour la France**, dont une part importante imputable au commerce en ligne.

Au-delà du manque à gagner pour les finances publiques, il en résulte une **distorsion de concurrence avec le commerce physique**. C'est pourquoi **votre rapporteur partage le constat** des auteurs de la

¹ « *Le commerce électronique, un chiffre d'affaires en nette augmentation* », Insee première, mars 2018.

² Voir en particulier le rapport n° 691 (2014-2015), « *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source* », septembre 2015.

proposition de loi que la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs passe nécessairement par le rétablissement d'un équilibre concurrentiel.

C'est à cette fin également que **le Premier ministre a confié en novembre dernier à l'inspection générale des finances une mission étudiant les distorsions de fiscalité entre le commerce en ligne et le commerce physique** ainsi que les évolutions envisageables pour les réduire, dont les premières conclusions devraient être rendues à la fin du mois de juin.

B. UNE DIFFICULTÉ : LA SOLUTION PROPOSÉE N'APPRÉHENDÉ PAS L'ENSEMBLE DU COMMERCE EN LIGNE ET POSE DES PROBLÈMES PRATIQUES

Dans ces conditions, les auteurs de la proposition de loi envisagent la création d'une nouvelle taxe, assise sur les kilomètres parcourus à l'occasion de la livraison définitive d'un bien commandé en ligne.

Tout en partageant l'objectif visé, à savoir rétablir les conditions d'une juste concurrence, **votre rapporteur s'est d'abord interrogé sur le principe même de la création d'une nouvelle taxe.**

Surtout, **l'analyse approfondie de ses caractéristiques a souligné à la fois les risques qu'elle entraînerait et les difficultés qu'elle posait.**

1. Une taxe aisément répercutable sur le consommateur, et susceptible de se traduire par des inégalités entre les territoires

Les modalités même de la taxe la rendent **facilement répercutable par le vendeur sur le consommateur** à l'occasion de l'acte d'achat.

Assise sur le nombre de kilomètres parcourus entre le dernier lieu de stockage, dont l'identification pourrait parfois se révéler complexe, ou le lieu d'entrée sur le territoire national pour les biens importés de l'étranger, et la destination finale de livraison, la taxe se traduit nécessairement par une forte **inégalité entre les consommateurs selon leur lieu de résidence.**

À titre d'exemple, pour une clé USB commandée en ligne et importée de Chine, arrivant en France par avion à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, **le montant de taxe du varierait de 15 euros à 350 euros selon que le consommateur habite à Paris ou à Toulouse.**

Compte tenu de la concentration du nombre d'entrepôts de stockage et des infrastructures d'importation, **certains territoires seraient particulièrement exposés à cette taxe.** Il y a fort à parier que les grands sites de commerce en ligne, dont les cinq plus gros représentent près de 90 % du chiffre d'affaires du secteur selon la Fevad, ajusteraient leurs tarifs en conséquence, au détriment du consommateur. Or votre rapporteur souligne

que certains biens ne sont pas aisément disponibles dans le commerce de proximité.

2. Une taxe difficile à mettre en œuvre et qui laisse de côté une part non négligeable du commerce en ligne

Les modalités de la taxe proposée posent **plusieurs difficultés qui nuisent également à son objectif.**

D'abord, des **considérations techniques** sur la comptabilisation des kilomètres parcourus à l'occasion de la livraison se posent : s'agit-il de la distance à vol d'oiseau entre l'entrepôt et le domicile de l'acheteur, de la distance parcourue par le livreur lors de sa tournée journalière, etc. ? L'application de la taxe, nécessitant pour les entreprises la comptabilisation des kilomètres parcourus à l'occasion de la livraison de chaque bien alors qu'elles externalisent le plus souvent cette fonction, et pour l'administration le contrôle d'un système déclaratif, serait en outre complexe.

Par ailleurs, l'exonération prévue pour les livraisons des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros conduit à laisser de côté une part considérable du commerce en ligne.

Cette disposition n'appréhende qu'imparfaitement le modèle commercial des grands acteurs du commerce en ligne, alors même qu'elle vise à en concentrer l'application sur ces derniers.

Ainsi, *Amazon* opère à la fois comme un vendeur et comme une plateforme de commerce, mettant en relation les deux parties de l'acte d'achat. **La taxe s'appliquerait à la première activité, mais pas à la seconde** dès lors que le vendeur ne dépasserait pas le seuil de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel.

C. UNE PERSPECTIVE : PROMOUVOIR D'AUTRES SOLUTIONS

Dans ces conditions, votre rapporteur considère que **d'autres solutions doivent être recherchées** pour corriger les distorsions fiscales entre commerces physique et en ligne. Les résultats de la mission confiée à l'inspection générale des finances par le Premier ministre, attendus d'ici quelques semaines, devraient connaître des traductions législatives.

D'ores-et-déjà, votre rapporteur souligne que **ces solutions s'inscrivent en priorité à fiscalité constante.** Les interstices du système fiscal utilisés par les acteurs du numérique doivent être corrigés pour assurer le recouvrement effectif des impôts dus et garantir une juste concurrence entre acteurs économiques.

Il importe de **transposer rapidement la directive du 5 décembre dernier**. Selon la Commission européenne, ces dispositions se traduiront par un **surcroît de recettes de TVA estimé à 5 milliards d'euros à l'échelle de l'Union européenne**.

Surtout, **la concurrence en sera renforcée** à double titre :

- d'une part, la franchise pour les envois à valeur négligeable se traduisait par un effet pervers d'incitation objective à la sous-déclaration des envois. Sa suppression conduira à assujettir l'ensemble des biens commandés en ligne à la TVA ;

- d'autre part, la simplification des procédures prévue¹ supprimera les obstacles administratifs et financiers que constituait l'obligation, pour une entreprise dépassant le seuil de 35 000 euros ou de 100 000 euros de chiffre d'affaires annuel hors taxe, de s'immatriculer à la TVA dans chacun des États membres où elle opère. Cet élément est d'autant plus important que, selon l'Insee², « *les sociétés estiment que le principal frein pour vendre sur le web est le coût de mise en place élevé par rapport aux bénéfices attendus ou réalisés* ».

Parallèlement, des **solutions *ad hoc*, adaptées aux spécificités du modèle des acteurs de l'économie numérique** pourront être élaborées.

C'est le sens des propositions de la Commission européenne présentées le 21 mars dernier³ à l'initiative en particulier de la France visant à introduire **une taxe sur le chiffre d'affaires puis à procéder à une évolution des critères de qualification d'un établissement stable**. La commission des finances a d'ailleurs adopté une résolution européenne soutenant la création de la « *taxe sur les services numériques* »⁴.

À court terme, il est toutefois indispensable que les établissements du e-commerce soient fiscalement appréhendés pour ce qu'ils sont : des surfaces commerciales.

C'est pourquoi, en remplacement de la taxe sur les livraisons, **votre rapporteur réitère la solution de taxation spécifique, à laquelle seraient assujettis les *drives* et les entrepôts de stockage, adoptée par le Sénat** à l'initiative de votre commission des finances lors du vote du projet de loi de finances pour 2018.

¹ Pour rappel, la déclaration de TVA s'effectuera désormais à partir d'un numéro d'immatriculation unique sur une plateforme européenne chargée de reverser à chaque État membre les montants de taxe prélevés.

² Voir étude précitée, mars 2018.

³ Propositions de directives du Conseil de l'Union européenne COM (2018) 147 et COM (2018) 148.

⁴ Voir le rapport n° 471 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, mai 2018.

La commission des finances a adopté un amendement COM-32 en ce sens.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 28

(Art. 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés)

Exonération et modulation de la taxe sur les surfaces commerciales dans les territoires signataires d'une convention « OSER »

Commentaire : le présent article prévoit d'assujettir les *drives* à la taxe sur les surfaces commerciales et de permettre aux communes et EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » d'introduire une modulation et des exonérations de cette même taxe.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) a été instaurée par **l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés**¹.

Cette taxe est assise sur la **surface de vente des magasins de commerce**, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise exploitante, qui respecte les conditions cumulatives suivantes :

- présenter une **surface supérieure à 400 mètres carrés** ;
- avoir été **ouverts à compter du 1^{er} janvier 1960** ;
- être un **magasin de détail**, à l'exclusion des établissements de commerce de gros avec une clientèle professionnelle ou de collectivités ;
- appartenir à un **établissement dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 460 000 euros**.

Afin d'inclure dans le champ de la taxe les établissements de petite surface appartenant à des groupes de commerce importants, il a été prévu que le seuil de 400 mètres carrés ne s'applique pas aux établissements appartenant à un même groupe ou à une même enseigne commerciale.

¹ Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

La taxe présente **trois taux différents en fonction du chiffre d'affaires hors taxe au mètre carré** :

- si le chiffre d'affaires de l'établissement au mètre carré de surface commerciale est **inférieur à 3 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 5,74 euros par mètre carré de surface commerciale ;

- si le chiffre d'affaires au mètre carré est **compris entre 3 000 euros et 12 000 euros**, le taux de la taxe est déterminé selon la formule suivante :

$$\text{Taxe} = 5,74 + 0,00315 \times \frac{\text{Chiffre d'affaires annuel hors taxe}}{\text{Surface commerciale} - 3\,000}$$

- si le chiffre d'affaires est **supérieur à 12 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 34,12 euros par mètre carré.

Ces taux et cette formule sont toutefois aménagés lorsque l'établissement comprend une installation de distribution de carburants.

Le système en place prévoit deux majorations générales, appliquées selon des critères de chiffre d'affaires au mètre carré. Il s'agit de :

- la **majoration de la taxe de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe est supérieur à 3 000 euros par mètre carré**¹;

- la majoration de la taxe de 50 % pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 mètres carrés, calculée sur le montant de la taxe due par le redevable après éventuelle application de la majoration de 30 %, mais avant les éventuelles modulations que peut décider l'EPCI (cf. *infra*) - le produit de cette majoration étant affecté à l'État².

Par ailleurs, depuis 2011 et la réforme de la taxe professionnelle, **le produit de la Tascom a été transféré aux communes et aux établissements publics de coopération communale (EPCI)**³. Ces derniers peuvent moduler le taux de la taxe, par application d'un coefficient dont le niveau est encadré. Il est actuellement compris entre 0,8 et 1,3.

¹ Cette majoration a été introduite par l'article 99 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. C'est d'ailleurs ce même article qui, à l'initiative de notre collègue Elisabeth Lamure, rapporteure au nom de la commission spéciale, avait renommé l'ancienne « taxe d'aide au commerce et à l'artisanat » (Taca) en « taxe sur les surfaces commerciales » (Tascom).

² Cette majoration résulte de l'article 46 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Le produit de la Tascom s'élève à **1,02 milliard d'euros en 2017**, dont 285 millions d'euros pour l'État et 734 millions d'euros pour les collectivités locales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés qui fixe le régime de la Tascom.

Deux modifications sont proposées :

- d'une part, **de façon générale**, afin d'**assujettir les drives à la Tascom** ;

- d'autre part, **de façon spécifique** pour les communes et EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER », afin de leur ouvrir un **pouvoir de modulation et d'exonération de la Tascom**.

A. ASSUJETTIR LES DRIVES À LA TASCOM

Le I du présent article complète le premier alinéa de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 en vue **d'étendre l'assiette de la Tascom aux surfaces de stockage des marchandises à retirer et aux surfaces ouvertes à la clientèle pour les points permanents de retrait** par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique et organisés pour l'accès en automobile.

B. INTRODUIRE UN POUVOIR DE MODULATION ET D'EXONÉRATION DE LA TASCOM AFIN DE SOUTENIR LE COMMERCE ET L'ARTISANAT DE CENTRE-VILLE

Le II du présent article introduit, pour les communes et les EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » prévue à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, un pouvoir de modulation de la Tascom.

L'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe, pourrait décider :

- d'une part, que **les établissements situés dans le périmètre « OSER » bénéficient soit de la réduction** de la Tascom à hauteur du montant des travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien du local assujetti, **soit de l'exonération** de la taxe pour la durée de l'opération, cette exonération pouvant être conditionnée à la remise en état du local ;

- d'autre part, de majorer de 30 % la Tascom pour les établissements situés en dehors de l'opération et dont la surface de vente excède 2 000 mètres carrés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UTILISER LA TASCOM POUR FAVORISER L'IMPLANTATION COMMERCIALE DE CENTRE-VILLE

Les travaux conduits dans le cadre la mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes animée par André Marcon¹ ont souligné que « *la fiscalité du commerce nuit à son attractivité en centre-ville* ». Il est en particulier relevé que le fonctionnement de la Tascom, « *initialement conçue pour aider le commerce de proximité, a complètement perdu sa fonction* ».

De fait, la nécessité pour les collectivités territoriales de disposer de ressources suffisantes a conduit à **privilégier le rendement à l'utilisation de la Tascom comme levier d'incitation à l'installation du commerce en centre-ville**. Les majorations de Tascom actuellement applicables reposent sur un critère de rentabilité ou de surface de vente, tandis que la modulation permise aux communes ou EPCI demeure générale.

La modulation spécifique proposée permet aux communes ou EPCI signataires d'une convention « OSER » de mobiliser le levier fiscal dans le cadre de la revitalisation de leur centre-ville ou centre-bourg. **La collectivité pourrait ainsi décider de mettre en œuvre une forme de péréquation de fiscalité commerciale entre les établissements.**

Cette mesure repose donc sur une **démarche volontaire** des communes et EPCI concernés.

Le levier fiscal ne saurait toutefois suffire : pour inciter à l'installation de commerces en centre-ville, encore faut-il que l'investissement soit rentable et qu'il existe un marché. Il ne peut donc être mobilisé que dans le cadre d'une stratégie de revitalisation globale.

Or la modulation s'inscrit dans le cadre général des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation, dont elle prolonge la logique d'un point de vue fiscal.

¹ « Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes », animée par André Marcon, février 2018.

B. LA NÉCESSAIRE ACTUALISATION DE LA FISCALITÉ COMMERCIALE DOIT APPRÉHENDER L'ENSEMBLE DES NOUVEAUX MODES DE COMMERCE

Le constat d'une fiscalité commerciale obsolète face aux nouveaux modes d'échanges est partagé par tous.

Plus généralement, la commission des finances du Sénat travaille de longue date à l'évolution du cadre fiscal en vue d'appréhender l'économie numérique, du *e-commerce* à l'économie collaborative.

L'exemple des *drives* constitue à cet égard un cas d'école d'interstice fiscal. L'unique différence entre une grande surface et un *drive*, tenant au fait que le client ne pénètre pas à l'intérieur de l'établissement, se traduit par le non assujettissement de ces derniers à la Tascom. Compte tenu de l'essor des *drives* au cours de ces dernières années, **il en résulte à la fois un manque à gagner pour les finances publiques et une distorsion de concurrence pour les acteurs économiques.**

Aussi votre rapporteur partage-t-il la volonté des auteurs de la proposition de loi que **ces établissements novateurs soient fiscalement appréhendés pour ce qu'ils sont : des surfaces commerciales.**

Toutefois, **le dispositif proposé s'accompagne de difficultés techniques et juridiques.**

D'abord, il ne prend pas en compte les configurations, nombreuses, où le stockage du *drive* et du magasin physique sont partagés. Le risque serait alors de **conduire à une double-imposition.**

Ensuite, quand bien même cette question technique serait réglée, **l'extension de la Tascom ne concernerait que les seuls *drives* et non les nombreux entrepôts de stockage** des biens commandés en ligne et livrés à domicile. Or, selon l'analyse de la direction de la législation fiscale transmise à votre rapporteur, « *étendre la Tascom uniquement aux espaces de stockage utilisés pour les activités de drive se heurte à des contraintes communautaires, [dans la mesure où] cette mesure devrait être analysée comme une aide d'État en faveur du commerce traditionnel et du e-commerce créant une distorsion de concurrence* »¹.

¹ Réponse de la direction de la législation fiscale au questionnaire de votre rapporteur.

C'est pourquoi **votre rapporteur réitère la solution de taxation spécifique, à laquelle seraient assujettis les *drives* et les entrepôts de stockage, adoptée par le Sénat** à l'initiative de votre commission des finances lors du vote du projet de loi de finances pour 2018 et qui fait l'objet d'un amendement à l'article 27 de la présente proposition de loi.

Par coordination avec cet amendement, la commission a adopté un amendement COM-33.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 29

(Art. L. 225-102-1 du code de commerce, Art. 208 C du code général des impôts)

Renforcer les sociétés d'investissements immobiliers cotées face aux risques spéculatifs et les encourager à investir dans les centres-villes

Commentaire : le présent article prévoit d'assujettir le bénéficiaire du régime de transparence fiscale des sociétés d'investissements immobiliers cotées à la réalisation d'au moins 20 % de leurs investissements annuels dans des opérations situées sur certains territoires.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER COTÉES PEUVENT BÉNÉFICIER D'UN RÉGIME DE TRANSPARENCE FISCALE

L'article 208 C du code général des impôts (CGI) définit le régime des **sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)**. Il résulte de l'article 11 de la loi de finances pour 2003¹, introduit à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat.

Sous certaines conditions, ces sociétés bénéficient d'une **exonération d'impôt sur les sociétés assortie d'une obligation de distribution des résultats exonérés**.

Leur régime repose sur un principe de **transparence fiscale** : les bénéfices réalisés au titre de la location d'immeubles ou de la sous-location de certains immeubles par les sociétés ne sont pas assujettis à l'impôt sur les sociétés, mais les dividendes issus de ces bénéfices font l'objet d'une taxation du côté des actionnaires qui les reçoivent².

L'objectif est d'assurer un **traitement fiscal des actionnaires des SIIC similaire au traitement fiscal des porteurs de parts des fonds immobiliers**, à savoir les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), organisme de placement collectif immobilier (OPCI) et société civile immobilière (SCI), pour lesquels il n'y a, par définition, pas d'imposition des bénéfices à l'impôt sur les sociétés.

¹ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

² Impôt sur le revenu pour les personnes physiques et impôt sur les sociétés pour les personnes morales.

B. UN RÉGIME OPTIONNEL DOUBLEMENT ENCADRÉ

Les sociétés susceptibles de bénéficier de ce régime doivent remplir **trois conditions** :

- être des **sociétés par actions, cotées** sur un marché réglementé;
- avoir un **capital social de 15 millions d'euros minimum** ;
- avoir pour **objet social principal l'acquisition ou la construction d'immeubles en vue de la location** ou la détention directe ou indirecte de participations dans des personnes morales à objet social identique soumises au régime des sociétés de personnes ou à l'impôt sur les sociétés.

Les filiales détenues directement ou indirectement à au moins 95 %, soumises à l'impôt sur les sociétés et ayant un objet identique, peuvent également bénéficier de ce régime.

Les sociétés peuvent opter pour ce régime spécial d'exonération **sous deux conditions** :

- au moment de l'entrée dans le régime, (le « *premier jour du premier exercice d'application* »), le capital et les droits de vote sont détenus à hauteur de 15 % au moins par des personnes qui détiennent chacune, directement ou indirectement, moins de 2 % du capital et des droits de vote ;
- le capital ou les droits de vote des sociétés ne sont pas détenus, directement ou indirectement, à hauteur de 60 % ou plus par une ou plusieurs personnes agissant de concert au sens de l'article L. 233-10 du code de commerce. Cette condition s'apprécie de manière continue au cours de chaque exercice d'application du présent régime.

L'exercice de l'option est irrévocable et globale :

- irrévocable, c'est-à-dire qu'elle ne peut prendre fin que si la SIIC ne remplit plus les trois conditions mentionnées;
- globale, à savoir qu'elle vise l'ensemble des immeubles et des parts des organismes mentionnés à l'article 8 du CGI.

En application du deuxième alinéa de l'article 221 du CGI, l'exercice de l'option entraîne cessation d'entreprise, dans la mesure où les entreprises concernées cessent totalement ou partiellement d'être soumises à l'impôt sur les sociétés.

C. UN RÉGIME ASSUJETTI À UNE OBLIGATION DE DISTRIBUTION DES BÉNÉFICES AUX ACTIONNAIRES

En contrepartie de l'exonération d'impôt sur les sociétés, les SIIC sont soumises à une **obligation de distribution des bénéfices à leurs actionnaires** :

- **95 % des bénéfices provenant des opérations de location** des immeubles ou de sous-location des immeubles pris en crédit-bail et distribués avant la fin de l'exercice suivant celui de leur réalisation ;

- **60 % des bénéfices tirés des plus-values** de cession d'immeubles¹ et distribués avant la fin du deuxième exercice qui suit celui de leur réalisation ;

- **100 % des dividendes perçus en provenance de filiales soumises au régime spécial ou d'autres SIIC** lorsque la société bénéficiaire détient au moins 5 % du capital et des droits de vote de la société distributrice pendant au moins deux ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. COMPLÉTER L'INFORMATION DES ACTIONNAIRES

Le I du présent article complète l'article L. 225-102-1 du code de commerce afin de compléter le contenu de la déclaration de performance extra-financière insérée dans le rapport de gestion pour certaines sociétés.

Il est ainsi prévu que **la déclaration présente le taux de vacance physique du parc immobilier** de la société ainsi que **son évolution sur les trois dernières années**.

B. RENFORCER LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE DU RÉGIME DE TRANSPARENCE FISCALE DES SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS COTÉES

Le II du présent article modifie l'article 208 C du code général des impôts à deux égards.

Premièrement, il relève de 60 % à 70 % le taux de distribution obligatoire aux actionnaires pour les bénéfices tirés des plus-values de cession d'immeubles ou de droits réels², de droits afférents à un contrat de

¹ Cette obligation de distribution s'applique également aux plus-values de cession de droits réels (usufruit, preneur d'un bail à construction ou d'un bail emphytéotique), de droits afférents à un contrat de crédit-bail portant sur un immeuble et des participations dans des sociétés de personnes ou des filiales soumises à ce régime spécial.

² Usufruit, preneur d'un bail à construction ou d'un bail emphytéotique.

crédit-bail portant sur un immeuble et des participations dans des sociétés de personnes ou des filiales soumises à ce régime spécial.

Deuxièmement, il ajoute une condition ouvrant droit au bénéfice du régime spécial de transparence fiscale. L'application de ce régime serait ainsi subordonnée à la condition que **la société consacre chaque année au moins 20 % de ses investissements à des opérations situées dans des périmètres spécifiques** :

- des centres-villes définis à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi ;

- des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, des opérations de requalification de quartier ancien dégradé ou inclus, totalement ou partiellement, dans un quartier prioritaire de la politique de la ville¹ ;

- une zone de revitalisation rurale (ZRR)² ou une commune de montagne sortie de la liste du classement en ZRR au 1^{er} juillet 2017 et continuant à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans³.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Depuis l'introduction du régime de transparence fiscale en 2003, **les SIIC se sont fortement développés**. Il s'agit de permettre, sur le modèle de régimes en vigueur aux États-Unis et aux Pays-Bas depuis les années 1960, aux foncières de déplacer l'imposition des revenus locatifs ou des plus-values de cessions vers les actionnaires de la société. En contrepartie, des exigences de distribution sont donc nécessaires pour assurer l'imposition effective de ces revenus.

Créé à l'initiative de la commission des finances du Sénat, ce régime fiscal a permis aux foncières **d'attirer les capitaux étrangers** et de connaître une forte croissance. Ce sont ainsi **vingt-neuf SIIC** qui existent aujourd'hui en France, dont certains grands acteurs comme Unibail-Rodamco ou Icade, pour **une capitalisation totale d'environ 75 milliards d'euros, multipliée par trois en 14 ans**.

Dans ce cadre, **les auteurs de la proposition de loi identifient un risque de survalorisation**, que le régime actuel des SIIC favoriserait, en particulier alimenté par des investissements dans de grands ensembles commerciaux en périphérie.

¹ Mentionné à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² Mentionnée à l'article 1465 A du code général des impôts.

³ En application de l'article 7 de la loi n° 2016-1888 du 26 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Pour enrayer ce « *phénomène de bulle spéculative* », **trois dispositions sont proposées** : informer les actionnaires sur le taux de vacance physique du portefeuille immobilier de la société, relever le taux minimum de distribution des plus-values de cessions aux actionnaires et ajouter une condition supplémentaire pour le bénéfice du régime de transparence fiscale, relative à un fléchage de 20 % investissements annuels de la société vers certains territoires prioritaires.

Certes, l'investissement en immobilier commercial dans ces territoires doit être soutenu.

Cependant, la condition supplémentaire proposée pour bénéficier du régime de transparence fiscale paraît doublement risquée.

Plutôt que d'inciter les SIIC à davantage y investir, le dispositif proposé se traduira d'abord par **une fragilisation de ces sociétés françaises et une éviction des capitaux vers d'autres produits**, nationaux ou français.

En effet, **les SIIC ne constituent qu'une partie du secteur de la « pierre-papier »**, aux côtés des sociétés civiles de placement en immobilier (SCPI), des organismes de placement collectif en immobilier (OPCI) ou des sociétés d'investissement à capital variable (SICAV).

De plus, un tel fléchage général des investissements annuels prend mal en compte la **grande diversité des SIIC françaises**. Seulement la moitié de leurs investissements concerne le commerce, le reste portant sur les bureaux (32 %) ou d'autres biens immobiliers comme les entrepôts ou l'hôtellerie¹. Or les sociétés sont souvent de taille très différente et spécialisées dans un type d'immobilier.

Par ailleurs, les risques d'une bulle immobilière spéculative dans l'immobilier commercial paraissent limités. La direction générale du trésor indique en ce sens que « *malgré [la] croissance soutenue [de l'immobilier commercial], une analyse approfondie du secteur semble exclure l'existence d'une bulle à l'heure actuelle* »².

La croissance observée au cours de ces dernières années traduit avant tout une évolution de la stratégie immobilière des entreprises, ainsi que l'attrait de l'immobilier commercial pour les investisseurs dans un contexte de taux bas.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose par un amendement COM-34 de supprimer cet article.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.

¹ Selon les données communiquées par la Fédération des sociétés immobilières foncières.

² Réponse de la direction générale du trésor au questionnaire de votre rapporteur spécial.

ARTICLE 30

(Art. 44 septdecies (nouveau) du code général des impôts)

Création de zones de revitalisation urbaine dans les périmètres des conventions « OSER »

Commentaire : le présent article exonère d'impôt sur les bénéfices les entreprises nouvellement installées dans le périmètre couvert par une convention « OSER ».

I. LE DROIT EXISTANT

Le dispositif proposé par le présent article reprend une partie de celui instauré par loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui visait des « zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux ». Cette loi a notamment créé les zones franches urbaines et les zones de revitalisation rurale.

Ces deux dispositifs se caract par :

- un zonage défini par décret ;
- le bénéfice d'exonérations fiscales et sociales, notamment une exonération d'impôt sur les bénéfices, limitées dans le temps ;
- des conditions à respecter par les entreprises.

A. LES ZONES FRANCHES URBAINES - TERRITOIRE ENTREPRENEUR

Les zones franches urbaines, aujourd'hui dénommées **zones franches urbaines - territoire entrepreneur (ZFU-TE)**, ont été créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés. De nouvelles ZFU ont été ajoutées en 2006 dans des quartiers de plus de 8 500 habitants, avec les mêmes conditions. Ces seuils ne sont pas requis dans les départements d'outre-mer. La liste de ces zones franches urbaines - territoires entrepreneurs est arrêtée par décret et comprend au total une centaine de territoires.

Les ZFU-TE visent donc, en France métropolitaine, des quartiers de taille importante.

L'exercice d'activités en ZFU-TE ouvre droit à un ensemble d'exonérations fiscales et sociales :

- **exonération d'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices.** L'exonération est totale pendant 5 ans, puis partielle pendant 3 ans, pour les entreprises créées ou reprises dans le périmètre de la zone. L'allègement fiscal ne peut dépasser 50 000 € par période de 12 mois. L'exonération ne s'applique pas en cas de transfert de l'activité depuis une autre zone dans laquelle le contribuable a bénéficié d'une exonération similaire au cours des cinq années précédentes ;

- **exonération de cotisation foncière des entreprises** sous conditions, sauf décision contraire de la collectivité ;

- **exonération de taxe foncière** sur les propriétés bâties, sur décision de la collectivité ou EPCI ;

- **exonération de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales** pour l'embauche du premier au cinquantième salarié, sous condition de salaire et pendant un an¹.

Ces trois dernières exonérations ne sont applicables que pour les entreprises installées en ZFU-TE avant le 31 décembre 2014.

Les entreprises doivent toutefois satisfaire à plusieurs conditions :

- elles doivent avoir une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale² ;

- le nombre de salariés doit être de 50 salariés au maximum et le chiffre d'affaires inférieur ou égal à 10 millions d'euros ;

- le capital doit être détenu à moins de 25 % par une entreprise de plus de 250 salariés.

B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Le périmètre des **zones de revitalisation rurale** (ZRR) est défini par arrêté³ en fonction de critères cumulatifs inscrits à l'article 1465 A du code général des impôts (CGI) :

- une densité de population inférieure ou égale à la densité médiane nationale, ou bien population en décroissance ;

- un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus médians.

¹ Articles L. 131-4-2 et L. 131-4-3 code de la Sécurité sociale.

² Certaines activités sont exclues : construction automobile, construction navale, fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, sidérurgie, transports routiers de marchandises.

³ Arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale, modifié.

L'exercice d'une activité en ZRR ouvre droit à un ensemble d'**exonérations fiscales et sociales** pour les entreprises :

- **exonération d'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices.** L'exonération est totale pendant 5 ans, puis partielle pendant 3 ans, pour les entreprises créées ou reprises dans le périmètre de la zone. L'exonération ne s'applique pas en cas de transfert de l'activité depuis une autre zone dans laquelle le contribuable a bénéficié d'une exonération similaire au cours des cinq années précédentes ;

- **exonération de cotisation foncière des entreprises** sous conditions, sauf décision contraire de la collectivité ;

- **exonération de taxe foncière** sur les propriétés bâties et de **taxe d'habitation** pour des locaux d'hébergement, sur décision de la collectivité ou de l'EPCI ;

- **exonération de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales** pour l'embauche du premier au cinquantième salarié, sous condition de salaire et pendant un an¹.

Elles doivent toutefois satisfaire à plusieurs conditions qui permettent d'éviter des effets d'aubaine² :

- le siège social et l'activité (au moins 75 % au moins du chiffre d'affaires au cours d'un exercice donné) doivent être situés dans la zone ;

- l'entreprise emploie moins de 11 salariés ou en durée d'au moins six mois ;

- l'entreprise n'exerce pas une activité bancaire, financière, d'assurances, de gestion ou de location d'immeubles, de pêche maritime ;

- le capital de l'entreprise créée ou reprise n'est pas détenu, directement ou indirectement, pour plus de 50 % par d'autres sociétés ;

- l'entreprise n'est pas créée dans le cadre d'une extension d'activités préexistantes.

C. UN BILAN EN DEMI-TEINTE

L'effet des zones de revitalisation rurale est discuté.

Une étude menée par trois économistes sur le dispositif des ZRR en 2013 n'a trouvé aucun impact moyen sur l'emploi local ni sur le nombre d'entreprises installées, même en se limitant aux petites entreprises, et conclut que « le programme a clairement échoué »³. Elle l'oppose au

¹ Articles L. 131-4-2 et L. 131-4-3 code de la Sécurité sociale.

² Article 44 quinquies du code général des impôts.

³ Luc Behaghel, Adrien Lorenceau, Simon Quantin, « Remplacer les églises et les loges maçonniques ? Exonérations fiscales et développement rural », CEPREMAP, document de travail n° 1308, décembre 2013.

dispositif des zones franches urbaines, qui aurait eu un impact beaucoup plus marqué sur l'emploi en raison d'un ciblage géographique plus resserré.

Le bilan des zones franches urbaines a fait l'objet d'un plus grand nombre de travaux et paraît plus positif, au moins dans un premier temps.

Une étude de l'INSEE réalisée en 2012 a ainsi conclu à un effet très positif sur l'activité économique¹ pour la première génération de ZFU, avec la création de 41 500 à 56 900 emplois. Ces effets ont toutefois plafonné après 2002 et une partie des effets relève de transferts d'établissements depuis d'autres territoires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article transpose partiellement aux centres-villes et centres-bourgs le dispositif des zones de revitalisation rurale et des zones franches urbaines. Il insère à cet effet un article 44 *septdecies* nouveau dans le code général des impôts.

L'exposé des motifs, même si ce terme ne figure pas explicitement dans le dispositif, qualifie ce dispositif de « zone de revitalisation urbaine » (ZRU), à ne pas confondre avec les anciennes zones de redynamisation urbaine de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui ont été absorbées en 2014 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le I de cet article définit le **champ d'application** du dispositif ZRU. Il s'agit du périmètre des **opérations de sauvegarde économique et de redynamisation** mentionnées à l'article 1^{er}. Les sigles ZRU et OSER désignent donc en fait les mêmes périmètres. En cas de double appartenance à une ZRR et à un périmètre OSER, le régime ZRR s'applique.

Les entreprises bénéficient, comme en ZRR et ZFU-TE, du régime jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui de leur création ou de leur reprise. Elles doivent être soumises à un régime réel d'imposition de leurs résultats et exercer une activité commerciale, artisanale ou professionnelle².

¹ Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?, INSEE Analyse n° 4, 9 mars 2012.

² L'article 92 du CGI définit dans son I les entreprises exerçant une activité professionnelle : « Sont considérés comme provenant de l'exercice d'une profession non commerciale ou comme revenus assimilés aux bénéfiques non commerciaux, les bénéfiques des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfiques ou de revenus. »

La sortie du régime d'exonération est progressive, les bénéficiaires n'étant entièrement soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés qu'à compter du 96^e mois, soit la 9^e année, suivant la création ou la reprise de l'entreprise.

Nombre de périodes de 12 mois à compter de la création ou de la reprise	1 à 5	6	7	8	À partir de 9
Proportion des bénéficiaires soumis à l'IR ou à l'IS	0 %	25 %	50 %	75 %	100 %

Le **II** précise deux **conditions** que doit remplir une entreprise pour bénéficier de l'exonération :

- l'implantation géographique : son siège social et l'ensemble de son activité et de ses moyens d'exploitation doivent être implantés dans le périmètre OSER. Si toutefois l'entreprise exerce une activité non sédentaire, elle doit réaliser au plus 25 % de son chiffre d'affaires en dehors du périmètre ; si ce n'est pas le cas, les bénéfices réalisés sont imposés dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors de la zone ;

- les caractéristiques de l'entreprise : elle doit employer moins de vingt salariés en contrat de travail à durée indéterminée (CDI) ou d'une durée d'au moins six mois.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur est conscient des limites des dispositifs de zonage, surtout s'ils ciblent un nombre potentiellement élevé de quartiers comme c'est le cas ici.

Il note toutefois les **similitudes entre ce régime et celui des zones franches urbaines**, qui a eu un fort effet déclencheur sur des installations d'activités, au moins à ses débuts.

Le ciblage est relativement large car les périmètres OSER, contrairement aux périmètres des ZRR, ne correspondent pas nécessairement à des territoires présentant des difficultés particulières : un centre-ville encore prospère pourrait en bénéficier puisque la définition des opérations peut être faite à titre préventif.

Contrairement au régime des ZRR et des ZFU, **celui des ZRU proposé ici ne prévoit pas le cas des entreprises faisant l'objet d'un transfert depuis une autre zone** (zone d'aide à finalité régionale, bassins

d'emploi à redynamiser, bassins urbains à dynamiser...) donnant droit à une exonération d'impôt sur les bénéfices. Ainsi, une entreprise ayant bénéficié pendant 5 ans de l'exonération en ZRR pourrait-elle venir s'installer en périmètre OSER pour bénéficier de la même exonération pendant 5 années supplémentaires.

Votre commission a donc, sur la proposition de votre rapporteur, par un amendement COM-35, **ajouté** une disposition qui **exclut du bénéfice de l'exonération** un contribuable qui a **déjà bénéficié d'un dispositif similaire** au cours des cinq années qui ont précédé.

Le régime défini ici présente également une difficulté dans sa **compatibilité avec le droit européen**. Les aides apportées dans le cadre des politiques de zonage doivent en effet rester dans le cadre fixé par le règlement « *de minimis* » du 18 décembre 2013¹.

Le règlement « *de minimis* »

Le règlement « *de minimis* », révisé en 2013, précise les modalités selon lesquelles une aide ne relève pas du contrôle des aides d'État par l'Union européenne au motif qu'elles n'ont pas d'incidence sur la concurrence et les échanges dans le marché intérieur.

D'une manière générale, la notification des aides n'est pas nécessaire lorsqu'elles n'excèdent pas un montant de 200 000 € sur une période de trois ans.

Certaines activités, peu concernées par le régime ZRU prévu par le présent article, sont exclues du bénéfice du règlement « *de minimis* » (pêche et aquaculture, production primaire de produits agricoles, transformation et commercialisation de produits agricoles si l'aide dépend du prix ou de la quantité, activités liées à l'exportation).

Votre commission a donc, sur la proposition de votre rapporteur, par un amendement COM-36, **ajouté une disposition**, présente également dans les autres dispositifs du même type, prévoyant que les aides **doivent être compatibles avec le règlement *de minimis***.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

ARTICLE 31

Gage « tabac »

Commentaire : le présent article prévoit de compenser la perte de recettes résultant, pour l'État, de la présente proposition de loi, par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac.

Décision de la commission : votre commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modification.

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

Amendement n° COM-24

Article 1^{er}

Alinéa 2, première phrase

Remplacer les mots :

ou, avec l'accord de la commune,

par les mots :

et

Amendement n° COM-25

Article 2

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

Amendement n° COM-26

Article 3

Supprimer cet article.

Amendement n° COM-27

Article 4

Après l'alinéa 14

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable. »

Amendement n° COM-28

Article 9

Alinéa 5, dernière phrase

Remplacer le montant :

30 000 €

par le montant :

5 000 €

Amendement n° COM-29

Article 12

Supprimer cet article.

Amendement n° COM-30

Article 26

I. Alinéa 3

Supprimer les mots :

, les locaux de stockage destinés au commerce électronique

II. Alinéa 7

Supprimer cet alinéa

III. Alinéa 13

Supprimer les mots :

, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 1 000 mètres carrés

IV. Alinéa 14

Supprimer cet alinéa.

Amendement n° COM-31

Article 26

I. Alinéa 3

Supprimer les mots :

ou non

II. Après l'alinéa 8

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - Les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement s'entendent des locaux mentionnés respectivement aux 2° et 4° du III de l'article 231 ter du code général des impôts. »

III. Alinéa 13

Remplacer le nombre :

400

par le nombre :

2 500

et le nombre :

200

par le nombre :

500

Amendement n° COM-32

Article 27

Rédiger ainsi cet article :

I. - Il est institué une taxe sur les locaux destinés au stockage des biens vendus par voie électronique. Elle est due par les entreprises qui exploitent ces locaux de stockage, quelle que soit leur forme juridique.

Les locaux de stockage au sens du présent article s'entendent des locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens et qui ne sont pas intégrés topographiquement à un établissement de production, à l'exclusion des locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions.

II. - Sont soumis à la taxe les locaux de stockage mentionnés au I dont la surface dépasse 400 mètres carrés, dès lors qu'ils satisfont à au moins une des conditions suivantes :

1° Ils sont principalement destinés à l'entreposage en vue de la livraison de biens à destination de toute personne physique ou morale non assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée et commandés par voie électronique ;

2° Ils comportent au moins un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie électronique, organisé pour l'accès en automobile.

III. - La taxe est assise sur l'ensemble de la surface des locaux de stockage. Toutefois, lorsque le chiffre d'affaires résultant de la vente des biens entreposés dans ces locaux et n'ayant pas été commandés par voie électronique excède la proportion de 10 % du chiffre d'affaires total résultant de la vente des biens entreposés dans ces locaux, la surface prise en compte pour le calcul de la taxe est diminuée d'un abattement égal à cette proportion.

IV. - Le taux de la taxe est déterminé en fonction du chiffre d'affaires résultant de la vente des biens entreposés dans ces locaux et commandés par voie électronique, rapporté au mètre carré de surface imposable définie au III. Il est égal à :

- 5,74 euros au mètre carré pour les locaux de stockage dont le chiffre d'affaires par mètre carré de surface définie au III est inférieur à 3 000 euros ;
- 34,12 euros au mètre carré pour les locaux de stockage dont le chiffre d'affaires par mètre carré de surface définie au III est supérieur à 12 000 euros.

Lorsque le chiffre d'affaires au mètre carré de surface définie au III est compris entre 3 000 euros et 12 000 euros, le taux de la taxe est déterminé par la formule suivante : 5,74 euros + $[0,00315 \times (CA / S - 3\ 000)]$ euros, dans laquelle CA désigne le chiffre d'affaires annuel hors taxe du local de stockage, exprimé en euros, et S désigne la surface imposable définie au III.

V. - La taxe est déclarée et payée avant le 15 juin de l'année au titre de laquelle elle est due.

Elle est recouvrée, contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

VI. - Chaque année, le produit de cette taxe est réparti entre les communes et établissements publics de coopération intercommunale ayant bénéficié, au cours des trois années précédentes, d'une aide au titre du fonds prévu à l'article L. 750-1-1 du code de commerce, ou signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation, en proportion de leur population.

Amendement n° COM-33

Article 28

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa

Amendement n° COM-34

Article 29

Supprimer cet article.

Amendement n° COM-35

Article 30

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'exonération ne s'applique pas aux créations d'activités consécutives au transfert d'une activité précédemment exercée par un contribuable ayant bénéficié au titre d'une ou plusieurs des cinq années précédant celle du transfert, des dispositions des articles 44 sexies dans les zones d'aide à finalité régionale, 44 octies dans les zones franches urbaines - territoire entrepreneur, 44 quindécies dans les zones de revitalisation rurale, ou de la prime d'aménagement du territoire. »

Amendement n° COM-36

Article 30

Après l'alinéa 7

Ajouter un paragraphe ainsi rédigé :

« ... - Le bénéfice de l'exonération et de l'imposition partielle est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis. »

EXAMEN EN COMMISSION

I. PREMIÈRE RÉUNION DU 5 JUIN 2018

Réunie le mardi 5 juin 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Arnaud Bazin, rapporteur, sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointereau Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons le rapport d’Arnaud Bazin sur la proposition de loi de MM. Rémy Pointereau, Martial Bourquin et plusieurs de nos collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

La commission des affaires économiques a souhaité nous déléguer l’examen au fond des articles de portée fiscale, à savoir les articles 3, 9, 12, 26, 27, 28, 29, 30 et 31. Elle a souhaité également que nous puissions émettre un avis sur d’autres dispositions du texte, et notre rapporteur a ainsi examiné les articles 1^{er}, 2, 4, 8, 10 et 25.

Je salue la présence parmi nous de Jean-Pierre Moga, rapporteur de la commission des affaires économiques, ainsi que celle des auteurs de la proposition de loi, le questeur Rémy Pointereau et notre collègue Martial Bourquin. 15 amendements ont été déposés, dont 13 par notre rapporteur pour avis et 2 par notre collègue Philippe Dominati.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cette proposition de loi est remarquable à bien des titres : 37 pages, 31 articles denses, plus de 230 signataires. Elle se fonde sur neuf mois de travaux par un groupe de sénateurs de tous bords politiques et de toutes les commissions. Ils ont été réunis, sous l’impulsion de nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin, dans un groupe de travail sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, constitué en juillet 2017 par la Délégation aux collectivités territoriales et la Délégation aux entreprises. Ce texte résulte d’un travail approfondi d’auditions, de tables rondes et de déplacements. Il a également fait l’objet d’une étude d’impact disponible en ligne depuis la fin de la semaine dernière et qui apporte d’utiles éléments d’analyse et de chiffrage.

La commission des affaires économiques est chargée de l’examen au fond de cette proposition de loi : la majorité des articles relèvent en effet de sa compétence exclusive et je vous renvoie donc à l’analyse qu’en a faite notre collègue Jean-Pierre Moga mercredi dernier devant cette commission.

Je vous présenterai neuf articles dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à notre commission, ainsi que six articles pour lesquels je crois que notre commission pourra utilement faire valoir son avis.

Ma tâche n'est pas forcément simple. La proposition de loi pose en effet un diagnostic incontestable et propose une approche innovante, qui se distingue du plan « Action cœur de ville » lancé par le Gouvernement tout en le complétant. Pour autant, il me sera nécessaire de rappeler les analyses de la commission des finances sur certaines des solutions proposées.

Le diagnostic, c'est celui que chacun d'entre nous peut faire aussi bien dans son territoire qu'en parcourant la France des petites et moyennes villes : c'est le spectacle des entrées de ville sans âme et sans identité, vastes étendues commerciales mal structurées. Et lorsqu'on arrive dans le centre, c'est un espace certes beaucoup plus plaisant pour celui qui ne fait que passer, mais qui perd progressivement ses commerces, ses habitants, ses activités professionnelles – et aussi artisanales, comme l'a souligné à juste titre le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Ces phénomènes sont bien entendus liés. Les dérives de l'urbanisme commercial – ou faut-il dire l'absence de véritable politique d'urbanisme en matière commerciale – ont déjà fait l'objet de lois et de rapports. L'idée d'un traitement global des centres-villes en tant que tels, en revanche, est plus nouvelle au Parlement et correspond à une véritable prise de conscience de la valeur de ces centres pour la représentation que nous nous faisons de la ville. La Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt rendu le 30 janvier dernier, a reconnu la préservation du tissu commercial de centre-ville comme un intérêt général justifiant une atteinte à la liberté d'établissement.

Après le lancement en 2014 d'un programme expérimental de revitalisation de 54 centres-bourgs, le Gouvernement a annoncé en décembre dernier un programme « Action cœur de ville », dont le contenu a été précisé le 27 mars. Ce programme repose notamment sur la création, dans l'article 54 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), d'opérations de requalification des territoires qui rassemblent plusieurs sources de financement autour d'un dispositif contractuel avec les communes et leurs intercommunalités.

Cette proposition de loi s'inscrit dans cette volonté de traiter de manière globale la revitalisation des centres dévitalisés, mais son approche est innovante. D'une part, elle ne pose pas de séparation artificielle entre villes petites et moyennes, s'adressant à la fois aux centres-villes et aux centres-bourgs, alors que le plan « Action cœur de ville » se limite plutôt à des villes moyennes. D'autre part et surtout, elle définit une approche partant du terrain, laissant aux communes, qui connaissent le mieux leur territoire, le soin de définir les périmètres qui ont besoin de recevoir des

aides ou de bénéficier de mesures spécifiques. C'est une différence notable avec les dispositifs habituels de zonage ou d'aides nationales, qui reposent sur la sélection, par le Gouvernement en fonction de certains critères, d'un nombre limité de territoires ou de projets. Dans le cadre du plan « Action cœur de ville », 222 villes ont été choisies pour bénéficier d'une enveloppe de 5 milliards d'euros.

De ces choix méthodologiques résulte la définition dans la présente proposition de loi d'un nouveau type d'actions, les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation au sigle évocateur « OSER ».

Ces périmètres bénéficient de mesures fortes en matière normative que je voudrais évoquer afin de vous montrer l'ampleur de la proposition de loi, même si elles ne font pas partie des articles soumis à notre examen : possibilité pour une commune de s'opposer à la fermeture d'un service public, allègement des normes dans les centres-villes et centres-bourgs, simplification de la prise en compte des protections patrimoniales – sujet sur lequel la commission de la culture s'est exprimée. La proposition de loi comprend également un important volet relatif à l'urbanisme commercial qui devrait favoriser le retour des commerces dans les centres-villes. Ces mesures fortes et volontaristes ont été dans l'ensemble approuvées par la commission des affaires économiques et nous n'aurons pas à y revenir.

Je vais vous présenter les articles à portée fiscale ou financière, en vous indiquant mes propositions.

L'article 1^{er} définit les opérations « OSER » : il est donc au cœur du dispositif. Il nous intéresse parce que l'impact financier des dispositifs instaurés par les articles suivants dépend des périmètres sur lesquels ils s'appliquent. La création et la définition du périmètre de ces opérations relèvent de l'initiative des communes, en lien avec les intercommunalités et le préfet de département. Elles visent en principe des centres-villes ou centres-bourgs affectés par une forte vacance commerciale, une décroissance démographique ou une dégradation de l'habitat, mais peuvent également être instituées à titre préventif. De fait, les critères auxquels est soumise la création d'un périmètre « OSER » sont une forte densité commerciale – la commission des affaires économiques a ajouté la prise en compte de l'artisanat, une « centralité » illustrée par la présence de monuments ouverts au public et une forte densité d'un habitat antérieur au XX^e siècle. Il suffit que deux de ces trois conditions soient remplies. Toutefois, la superficie de l'opération doit être au maximum de 4 % de la superficie de la commune. Ce pourcentage étant sans doute trop uniforme, la commission des affaires économiques l'a modulé à la hausse pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Sur cet article 1^{er}, dont notre commission n'est saisie que pour avis, je n'aurai qu'un amendement de cohérence à vous proposer, afin de prévoir que l'intercommunalité, qui signe les conventions « OSER » avec les

communes concernées, soit nécessairement associée à l'élaboration des périmètres.

L'article 2, dont nous sommes également saisis pour avis, propose de créer une Agence nationale des centres-villes et des centres-bourgs, chargée d'accorder des concours financiers pour la réalisation des opérations « OSER ». Le conseil d'administration de cette agence est majoritairement composé de représentants des collectivités territoriales. Je me contenterai de faire observer que le Gouvernement est en train de mettre en place une Agence nationale de la cohésion des territoires : il conviendra certainement, le moment venu, d'assurer la coordination, voire la fusion entre ces deux agences.

Le même article étend aux périmètres de ces opérations le domaine d'action de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca). Je comprends l'intention, mais je crains que cet établissement ne soit pas dimensionné pour une telle extension de sa compétence. Le coût en serait considérable, même s'il est impossible de le chiffrer puisque la création des périmètres « OSER » résulte de choix locaux. Je vous proposerai la suppression de cette mesure au profit d'une expérimentation du même type, que la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a prévue dans le cadre du projet de loi ELAN.

L'article 3 est purement fiscal et l'examen au fond nous en a donc été délégué. Il prévoit en premier lieu l'application, dans les périmètres « OSER », de taux réduits de la TVA pour des travaux d'amélioration de logements qui en sont aujourd'hui exclus, soit parce qu'ils conduisent à la production d'un immeuble neuf, soit parce qu'ils ne s'appliquent pas à des logements sociaux. Or, l'efficacité de l'application de taux réduits de TVA est loin d'être certaine. Cette proposition pose surtout un problème, qui me paraît insoluble, de compatibilité avec le droit européen.

En second lieu, cet article étend à tous les centres-villes et centres-bourgs l'application de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire. Or la dernière loi de finances a prorogé ce dispositif en le limitant, avec raison, aux zones où le marché du logement est le plus tendu. Sans doute est-il trop tôt pour réformer encore une fois ce dispositif.

Le IV de l'article 4 étend la taxe sur les logements vacants aux communes signataires d'une convention « OSER », avec des taux renforcés et au profit de la commune, alors que cette taxe ne s'applique aujourd'hui que dans certaines communes où le marché du logement est très tendu. Nous ne sommes saisis que pour avis sur cet article et je vous proposerai de prévoir, comme pour la taxe sur les logements existants, qu'elle ne s'applique pas si la vacance est involontaire.

L'article 8 transforme le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) en un fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs aux missions et aux modalités d'intervention renouvelées. Je vous proposerai d'approuver cet utile recentrage, dans la rédaction qu'en a prévue la commission des affaires économiques.

L'article 9 porte lui aussi sur le numérique : il prévoit le déploiement prioritaire du plan « France très haut débit » dans les communes ou EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER ». Il introduit également un crédit d'impôt pour la modernisation du commerce de détail et la formation au numérique des commerçants et artisans. Je vous proposerai d'adapter le calibrage de ce dispositif, dont l'examen nous est délégué au fond.

L'article 10, dont nous sommes saisis pour avis, institue un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les périmètres « OSER », je vous proposerai une adoption sans modification.

Je vous proposerai la suppression par coordination de l'article 12, qui comprend plusieurs mesures relatives à la transmission des entreprises : ces dispositions ont en effet été examinées par notre commission mercredi dernier dans le cadre de la proposition de loi portant sur cette question.

L'article 25, dont nous sommes saisis pour avis, prévoit que le fonds national des aides à la pierre (FNAP) finance au profit des bailleurs sociaux des actions dans les centres-villes et centres-bourgs, en visant en priorité les périmètres « OSER ». Je n'aurai pas de modification à proposer dans la mesure où il s'agit d'encourager le FNAP à agir dans les centres de communes, sans bien entendu exclure les opérations situées dans les autres quartiers.

Enfin, nous sommes saisis de l'examen au fond des six derniers articles de la proposition de loi, sans doute les plus importants pour ce qui concerne notre commission.

L'article 26 institue une nouvelle taxe portant sur les locaux commerciaux, les entrepôts utilisés en vue de la livraison de biens commandés par voie électronique et les surfaces de stationnement. Le produit en revient aux communes et intercommunalités signataires d'une convention « OSER ». La perspective de création d'une nouvelle taxe suscite souvent la réticence de notre commission. Celle-ci a pour objet de lutter contre l'artificialisation, même si ses modalités en font sans doute plutôt une taxe de rendement : elle porte en effet chaque année sur des locaux déjà construits, comme la taxe dite « taxe sur les bureaux » en Île-de-France. Dans cette région, il existe deux taxes : l'une sur la création de surface de bureaux et l'autre, qui est annuelle. Je vous proposerai d'en retirer la partie « entrepôts de commerce électronique » au profit du dispositif que je vais vous proposer à l'article suivant, ainsi que d'en relever les seuils

d'exonération qui me paraissent insuffisants, en reprenant ceux qui s'appliquent à la taxe existant en Île-de-France.

L'article 27 introduit une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique, assise sur le nombre de kilomètres parcourus entre le dernier lieu de stockage et le lieu de livraison. Cet article rejoint notre volonté d'assurer l'égalité devant la taxation entre les commerces traditionnels et les entreprises de commerce électronique. Pour autant, le dispositif proposé présente de véritables difficultés techniques : comment mesurer la distance de livraison ? Le contrôle serait ardu, surtout pour les entreprises de commerce électronique situées à l'étranger qui devraient être visées en premier. Il introduit aussi une inégalité entre les consommateurs en fonction des territoires : certains paieraient plusieurs centaines d'euros de taxe pour une seule commande, indépendamment de la valeur de celle-ci. Je vous proposerai donc une autre rédaction, qui reprend un amendement déjà adopté par le Sénat dans le cadre du dernier projet de loi de finances, sur la proposition de notre commission : il s'agit d'établir une taxation des entrepôts utilisés pour le commerce électronique et sur les « drives ».

L'article 28 permet aux communes et EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » d'introduire une modulation et des exonérations de cette même taxe. Il assujettit également les « drives » à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) : cette dernière proposition pourra être retirée si vous approuvez l'amendement sur les entrepôts et les « drives » que je viens d'évoquer.

L'article 29 assujettit le bénéfice du régime de transparence fiscale des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) à la réalisation d'au moins 20 % de leurs investissements annuels dans des opérations situées sur certains territoires. Ce dispositif m'est apparu un peu prématuré : il serait difficile à appliquer à la diversité des SIIC, et il est délicat de viser une catégorie d'entreprises du secteur de la « pierre-papier » sans traiter les autres catégories dans une approche cohérente, notamment les sociétés civiles et les organismes de placement collectif en immobilier (SCPI et OPCI).

L'article 30 exonère d'impôt sur les bénéfices les entreprises nouvellement installées dans le périmètre couvert par une convention « OSER », sur le modèle des zones franches urbaines et des zones de revitalisation rurale. Je vous proposerai une amélioration juridique du dispositif.

Enfin, l'article 31 définit le traditionnel gage augmentant les taxes sur le tabac.

Voilà les principales dispositions du texte qui concernent notre commission. Je suis conscient que sur plusieurs sujets on pourra me reprocher de proposer la suppression d'outils favorisant le financement des opérations en centre-ville ou centre-bourg. Mais ce que m'ont dit les entreprises que j'ai auditionnées, c'est que, tout particulièrement pour les

commerces, la décision d'implantation résulte d'abord de choix stratégiques liés à la disponibilité des stationnements, à la proximité par rapport aux axes de circulation ou à d'autres commerces, voire au pouvoir d'achat de la population. D'une manière générale, personne ne force les gens à aller dans les centres commerciaux, dont l'implantation en périphérie a d'ailleurs été permise par les politiques d'urbanisme menées localement.

Car, au-delà de l'outil fiscal, c'est tout simplement l'outil normatif – et la vision de l'aménagement du territoire qui se forme dans chaque agglomération – qui devrait jouer un rôle central dans la préservation de l'équilibre entre une ville et ses périphéries. Des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas, par une planification volontariste, ont su sauvegarder leurs centres d'une manière plus efficace que nous : inspirons-nous aussi de leurs solutions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci au rapporteur pour cet examen approfondi de la proposition de loi.

L'on ne peut d'abord qu'être impressionné par le travail réalisé pour établir cette proposition de loi et par le nombre de ses signataires. Elle aborde un des sujets majeurs auxquels nous sommes confrontés : que de logements et commerces vides dans nos villes ! Cela provient parfois de choix opérés, comme, par exemple, le fait de créer des centres-villes piétons, ce qui est très bien sur le plan du patrimoine mais induit sans doute des contraintes supplémentaires. Cela dépend aussi des attentes des consommateurs ou encore des préférences en termes d'habitat.

Lorsque le Premier ministre a réuni la deuxième Conférence nationale des territoires à Cahors, nous nous sommes retrouvés à la périphérie de la ville et non dans son centre-ville.

Avec ce texte, des réponses concrètes sont proposées. Mais certains dispositifs méritent d'être améliorés : je m'interroge notamment sur la taxe sur la livraison. La commission des finances s'est penchée depuis longtemps sur le commerce électronique. L'inégalité de traitement est criante : les commerces physiques subissent la Tascom tandis que le commerce électronique n'est quasiment pas taxé. Le législateur se doit d'assurer l'égalité de traitement entre les commerçants. Faut-il pour autant instaurer une taxe kilométrique ? Si les entrepôts sont éloignés, le consommateur risque de payer très cher sa livraison même pour un objet de faible valeur. Cela pourrait pénaliser le monde rural. Les montants induits par la taxe semblent conséquents. Il faudrait probablement revoir cela ; un recalibrage est nécessaire. Notre but n'est pas de tuer le commerce électronique, mais de rééquilibrer la fiscalité.

Ensuite, si l'on choisit de taxer les entrepôts, il faut que le produit de cette taxe abonde un fonds national pour éviter que la commune d'implantation en perçoive seule le montant. Il ne faut pas non plus que l'on nous reproche d'ajouter de la fiscalité à la fiscalité, même si je comprends

bien que l'objectif des auteurs de la proposition de loi est d'alimenter un fonds pour disposer des moyens nécessaires.

Pour le reste, je partage les mesures de la proposition de loi et l'analyse de notre collègue Arnaud Bazin.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Quelques mots pour vous résumer les travaux de notre commission sur cette initiative majeure du Sénat : nous envoyons un signal très fort à une France qui se sent oubliée et une bouffée d'oxygène aux maires ruraux. Ils nous rappellent qu'ils sont pris en tenaille entre l'inaction et l'illégalité : il n'a jamais été aussi urgent d'agir alors que le carcan des normes les confine à la paralysie.

Une remarque générale : financièrement, socialement et économiquement, il est très difficile de mesurer le coût exact des effets dévastateurs du sentiment d'abandon et de la perte de lien qui résulte de la dévitalisation de nos centres-villes et de nos territoires. En revanche, les indicateurs électoraux envoient des signaux très clairs : la montée des extrêmes est très bien corrélée avec les rideaux et les volets baissés.

J'en viens aux modifications apportées au texte.

Tout d'abord, à l'article 1^{er}, nous avons inscrit le principe suivant : « La préservation de la vitalité des centres-villes et des centres-bourgs constitue une obligation nationale qui justifie des mesures dérogatoires ciblées sur les territoires en difficulté ainsi qu'un effort particulier pour y garantir la sécurité publique ». Cet ajout important a plusieurs significations. C'est d'abord un socle qui résume les 31 articles de ce texte et rassemble toutes les initiatives qui poursuivent un objectif similaire, comme le plan gouvernemental « Action cœur de Ville » assorti d'un outil juridique à l'article 54 de la loi ELAN.

C'est ensuite un rééquilibrage par rapport à notre tendance à surtransposer le droit européen. Aujourd'hui, la France est quasiment la championne du monde en matière de création de grandes surfaces, surtout en périphérie, avec parallèlement, une culture du déménagement des services publics et d'installation de structures de santé en dehors des centres-villes.

À l'article 1^{er}, nous avons adopté plusieurs amendements pour mieux prendre en considération, dans les critères d'identification des centres-villes pouvant bénéficier d'une opération de sauvegarde, l'artisanat, l'animation culturelle et l'attractivité touristique.

Nous avons également étendu le périmètre de la revitalisation pour les communes de moins de 10 000 habitants tout en conservant pour les autres, le plafond prévu à l'article 1^{er} soit 4 % de la surface urbanisée de chaque commune concernée.

L'article 7 concerne les protections patrimoniales et le rôle de l'architecte des Bâtiments de France (ABF). À la suite de discussions approfondies, nous sommes parvenus à un *modus vivendi* : faire confiance aux ABF pour qu'ils interviennent en amont, ce qui amène à renoncer à l'avis simple tout en préservant les idées d'harmonisation et de réalisme financier. Notre solution préserve l'équilibre de la législation en vigueur à laquelle la commission de la culture est très attachée. De plus, les normes patrimoniales permettent de bénéficier des incitations fiscales Malraux et leur maintien de principe dans les petits centres-villes et centres-bourg ouvre la voie au redéploiement du dispositif Malraux sur les territoires qui disposent de moyens beaucoup plus faibles que les métropoles.

L'article 8 débaptise le FISAC et le recentre sur la revitalisation commerciale en centre-ville. C'est une démarche logique car, au fil du temps, le législateur a élargi les missions du FISAC tandis que les crédits ont fondu pour atteindre une douzaine de millions d'euros.

La proposition de loi déconcentre et décentralise la procédure d'attribution des aides. C'est un point fondamental car le temps, l'énergie et les sommes consacrées à l'élaboration des dossiers sont devenus inacceptables.

L'article 8 va cependant très loin en rendant éligibles aux aides les seules communes signataires d'une convention de sauvegarde. Nous avons choisi de leur réserver une priorité plutôt qu'une exclusivité absolue, en préservant des possibilités d'aides aux villes et bourgs dépourvus de moyens. Les maires ruraux ont eu également raison de plaider pour la préservation du réseau des stations-service indépendantes car la fermeture d'une petite station-service est souvent le déclencheur de la dévitalisation.

Sur le volet « aménagement commercial », nous avons à l'article 19 supprimé le droit d'opposition du préfet aux décisions de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) qui serait contraire aux objectifs poursuivis par l'État en matière de revitalisation des centres-villes. La commission a également supprimé l'article 21 qui prévoyait un moratoire, à la décision du préfet, sur l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

M. Rémy Pointereau, co-auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi est le fruit d'un travail transpartisan qui a duré neuf mois. Nous avons associé tous les groupes et toutes les commissions du Sénat. Ce texte a été signé par 230 collègues, dont 29 sénateurs de la commission des finances : c'est un record. Le précédent était détenu par une proposition de loi agricole de Gérard César, datant de 1997, et qui avait rassemblé 212 signatures.

Notre proposition de loi était attendue et il s'agit d'un enjeu de société. Consultés par nos soins, 4 000 élus locaux nous ont répondu. Notre étude d'impact démontre que l'allègement de la TVA des logements en

centre-ville en revitalisation et la taxe sur les livraisons du e-commerce répondent aux attentes du terrain.

Au sein du groupe de travail que nous avons constitué, vos collègues Éric Bocquet et Claude Nougéin ont été très actifs. Nous avons eu deux réunions de travail avec le président de la commission et avec le rapporteur général, ce qui nous a amené à modifier notre texte.

J'en viens aux principaux axes de la proposition de loi. Sur un tel sujet, les considérations techniques ne doivent pas l'emporter sur le politique. Le Sénat est une assemblée politique qui doit prendre des positions politiques de principe et pas seulement un corps technique adossé aux ministères. Ce texte est soutenu par de nombreux élus, par les acteurs du commerce et de l'artisanat, par les grandes associations d'élus comme l'Association des maires de France, les maires ruraux, les petites villes de France. Nous devons répondre à leurs attentes. Ce qui importe, c'est que la position du Sénat soit comprise par les collectivités, les élus et nos concitoyens.

Le volet fiscal de ce texte est essentiel pour rééquilibrer les coûts entre les centres-villes et leur périphérie, qui vont aujourd'hui du simple au double. Le volet fiscal est essentiel aussi pour dégager des ressources au profit des collectivités : sans lui, le texte ne pourrait être mis en œuvre.

Nous devons avoir un positionnement clair vis-à-vis des collectivités territoriales. Nous sommes bien sûr prêts à accepter des amendements d'amélioration, mais évitons des amendements de suppression pure et simple. Laissons le Gouvernement prendre ses responsabilités sur ce texte !

Les centres-villes et les centres-bourgs doivent être financièrement plus attractifs, ce qui implique des mesures fiscales. C'est d'ailleurs un des points faibles de l'article 54 du projet de loi relatif à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) dont des amendements de députés visent à réduire la portée. Nous n'alourdissons pas la fiscalité, mais nous la rééquilibrons au profit de ceux qui en ont besoin : collectivités en difficulté et ménages. Je ne pleurerai pas si les GAFA et si les grandes surfaces – que certains élus ont encouragé à se développer – sont plus lourdement taxés. Il n'y a pas de raison que les automobilistes payent leur stationnement en centre-ville et qu'ils ne payent rien lorsqu'ils font leurs courses dans les grandes surfaces de périphérie.

À l'article 3, nous proposons d'alléger la fiscalité sur les logements dans les périmètres des conventions « OSER ». Nous réduisons la TVA sur les logements neufs en centre-ville à 10 % et uniquement pour des opérations mixtes incluant du logement social. Cet encadrement répond aux exigences du droit européen. L'annexe III de la directive du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA qui fixe la liste des biens et services pouvant faire l'objet des taux réduits retient, au point 10, « la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la

politique sociale ». Nous pensons qu'une opération mixte logement social – logement intermédiaire – logement privé, comme celle que nous proposons, passe la rampe de la directive. Mais nous sommes prêts à réserver cette réduction de TVA aux seules opérations avec du logement social et du logement intermédiaire, en réécrivant l'article 279-0 *bis* A du code général des impôts.

La directive du 28 novembre 2006 ouvre, à son point 10 *bis*, le bénéfice du taux réduit de TVA à « la rénovation et la réparation de logements privés ». Or, la combinaison des dispositions du code général des impôts exclut mécaniquement du bénéfice du taux réduit des chantiers de rénovation très lourde qui sont fréquents en centre-ville et qui devraient l'être de plus en plus dans le cadre d'une politique audacieuse de revitalisation.

Nous ouvrons droit au dispositif de défiscalisation des investissements locatifs pour les centres-villes situés dans un périmètre « OSER ». Dans ces zones, comme cela a été souligné par de nombreux intervenants lors de la conférence de consensus sur le logement organisée par le Sénat, l'absence de « tension » est souvent générée non par l'absence d'une demande générale mais par l'état dégradé et vieillissant du parc immobilier. L'état de ce parc provoque un transfert progressif et massif de la population des centres-villes vers les périphéries et, concomitamment, une forte vacance de logements dans les centres. Notre objectif est d'inciter nos concitoyens à revenir se loger dans les centres-villes.

Pour éviter les abus qui ont pu conduire à bâtir des logements dans des zones où la demande était faible, la mise en œuvre de la réduction d'impôt est strictement encadrée par une série de garde-fous : elle est réservée aux périmètres « OSER », qui sont par construction dans une dynamique de revitalisation. Pour éviter les constructions en l'absence d'offre réelle qui ont pu conduire des particuliers à ne pouvoir louer ni céder leur bien dans des conditions correctes, la réduction d'impôt est limitée à un nombre de logements et à une superficie de plancher compatibles avec les capacités d'absorption par le marché local et fixés par le préfet.

Enfin, le volume de logements accepté par le préfet pour le bénéfice du dispositif Pinel en périmètre « OSER » sera fonction de la situation du marché local et des perspectives de revitalisation du centre-ville.

M. Vincent Éblé, président. – Nous reviendrons sur chaque article à l'occasion de la discussion des amendements.

M. Martial Bourquin, co-auteur de la proposition de loi. – D'aucuns considèrent la dévitalisation des centres-villes comme une fatalité. Le phénomène apparaît pourtant contraire à la culture française et européenne. Il engendre de graves difficultés économiques, culturelles et patrimoniales et ajoute, en somme, de la crise à la crise. Les élus disposent pourtant de la capacité à y remédier. La méthode à cet effet doit être choisie

avec soin. Or, le projet de loi ELAN ne sélectionne que 222 villes parmi les 700 centres-villes et centres-bourgs en difficulté que compte le territoire national.

Pour ne mentionner que le département du Doubs, le dispositif envisagé sera source d'une grande inégalité de traitement au détriment des territoires ruraux. Si le Gouvernement portait la volonté de conjuguer notre pacte, qui s'attache au traitement des inégalités entre les territoires urbains et la ruralité, et le projet de loi ELAN, nous disposerions d'un dispositif d'une grande efficacité.

Quoi qu'il en soit, le Sénat, représentant des territoires, se doit de les défendre ! La dévitalisation des centres-villes représente un ferment pour les votes extrêmes : les mêmes causes continueront à produire les mêmes effets si rien n'est réalisé. Certes, les remarques de la commission des finances, dont cela est à la fois la fonction et la liberté, relatives à nos propositions en matière fiscale apparaissent solides. Mais il convient de conserver les recettes supplémentaires envisagées par le texte, au risque sinon d'en rendre les mesures inopérantes par manque de moyens.

L'artificialisation des terres représente un épouvantable fléau pour les territoires. Pour lutter contre son développement, les Pays-Bas ont institué un paiement des parkings des grandes surfaces de périphérie et, plus efficace, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont limité l'installation de grandes surfaces à certains secteurs. S'agissant de notre proposition de taxer les livraisons de produits achetés en ligne, nous pouvons réfléchir à une nouvelle rédaction, qui permettrait de conserver une mesure utile sans créer de nouvelles inégalités entre les communes rurales et les zones urbaines. Quant à la proposition du rapporteur de supprimer l'extension du dispositif Pinel aux centres-villes en périmètre « OSER », je la regrette, car il faut souvent détruire et reconstruire pour permettre une véritable réhabilitation. Réfléchissons ensemble au calibrage de cette aide, comme à celui du prêt à taux zéro, mais permettons à tous les territoires d'en bénéficier ! Montrons plus globalement avec cette proposition de loi, l'utilité du Sénat !

M. Philippe Dallier. – Cosignataire de la proposition de loi, je suis convaincu de son importance. Les sujets qu'elle aborde ont fait l'objet de fréquents débats au sein de la délégation aux collectivités territoriales. Le dossier de l'indispensable revitalisation de nos centres-villes demeure fort malheureusement marqué par la segmentation des politiques entre ruralité et territoires urbains comme entre villes et banlieues, où les difficultés rencontrées par les commerces de proximité apparaissent pourtant identiques sans pouvoir être traitées par les aides du FISAC. Le Gouvernement, en sélectionnant uniquement 222 villes bénéficiaires du plan « Action cœur de ville », nourrit à nouveau cette segmentation. Pour endiguer ce phénomène, il convient d'articuler au mieux la présente proposition de loi et le projet de loi ELAN.

Ne faisons pas fi de la responsabilité des maires dans le constat que nous dressons de nos centres-villes en déshérence ! Ils ont attiré volontairement, dans la perspective d'en retirer un intérêt fiscal, des grandes surfaces en périphérie de leurs communes !

Je crois enfin nécessaire de remettre en cause la sacro-sainte liberté d'installation protégée par le code du commerce, qui entraîne certaines rues de banlieue à n'offrir que des mono-commerces. Les maires, si nous souhaitons les responsabiliser, doivent être en mesure de continger l'installation des commerces dans les différents quartiers de leurs communes.

M. Claude Nougéin. – Je félicite les auteurs de la proposition de loi et souhaite l'aboutissement de leur initiative. Les centres-villes ne souffrent pas tant de difficultés fiscales – la réforme de la taxe professionnelle leur fut à cet égard favorable – que de la fuite des commerces physiques vers la périphérie. Pourtant, 92 % des demandes d'installation ont été accordées par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), où siègent les élus locaux, en 2017 !

S'agissant de la taxation du e-commerce, je prône un dispositif simple et forfaitaire à la livraison. Je suis moins convaincu par la proposition du rapporteur d'assujettir les locaux de stockage : les entrepôts de proximité ne sont en effet pas forcément rentables. Pires, s'ils étaient taxés, les livraisons pourraient exclusivement partir des entrepôts étrangers ! À titre d'illustration, j'ai visité l'an passé, avec la délégation sénatoriale aux entreprises, l'entrepôt d'Amazon à Châlons-sur-Saône : ne pouvant y faire travailler de nuit ses salariés, Amazon envoie ses livraisons urgentes depuis la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Par ailleurs, prenons garde à ne pas taxer déraisonnablement les grandes surfaces physiques – la proposition de loi autorise les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le souhaitent à augmenter de 30 % la Tascom –, au risque de provoquer leur fermeture. Le danger d'une sur-fiscalité sur ces commerces est réel ; voyez les déboires du groupe Carrefour ! N'aggravons pas la situation et ménageons l'emploi commerçant !

Mme Nathalie Goulet. – Je partage les remarques qui viennent d'être formulées sur la fiscalité. D'ailleurs, le commerce en ligne est bien loin d'être seul responsable de la désaffection des centres-villes : les changements de comportement des consommateurs sont également en cause.

Je participais hier à une commission relative à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : l'État réduit ses aides aux commerces de centre-ville. Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) porte également sa part de responsabilité. Si nous agissons, par le biais de la présente proposition de loi, en faveur des commerces de centre-ville, il conviendra d'œuvrer parallèlement à la responsabilisation des consommateurs par une communication efficace. Chacun doit participer à la

revitalisation ! Les maires eux-mêmes ont pendant longtemps privilégié les grandes surfaces de périphérie.

M. Patrice Joly. – La revitalisation des territoires représente, pour la France, un enjeu majeur, à la fois d’image de ses territoires et d’attention portée à des populations, qui bien souvent se sentent abandonnées. Il en va de l’attractivité de notre pays ! Votre méthode, chers collègues, fondée sur une large concertation, a porté ses fruits. La revitalisation des centres-villes concerne à la fois le logement, le commerce et les services publics, que nous devons chacun adapter aux nouveaux modes de vie. À cet effet, les cadres juridiques et fiscaux doivent être repensés pour ces territoires. J’approuve les dispositions que vous proposez, tant sur la fiscalité applicable au logement et au commerce qu’en matière de lutte contre l’artificialisation des terres, qui doit être endiguée.

M. Pascal Savoldelli. – Je félicite à mon tour les auteurs de la proposition de loi, qu’il convient désormais de coordonner avec le projet de loi ELAN comme avec les dispositions de la proposition de loi visant à moderniser la transmission d’entreprise. À l’instar de notre rapporteur, je ne suis cependant pas favorable à l’extension sans garde-fou de la taxe sur les logements vacants ni à l’intervention de l’Epareca dans les centres-villes couverts par une convention « OSER ». J’approuve en outre la taxation des entrepôts du e-commerce. Enfin, je suis surpris de la mention faite par plusieurs collègues aux votes extrêmes : leur endiguement ne me semble pas constituer l’objectif des textes que nous votons... Je propose à notre président que nous travaillions, en guise de devoir de vacances, sur cette citation de Platon : « en toutes choses les extrêmes sont rares, les choses moyennes très communes »...

M. Bernard Delcros. – La présente proposition de loi répond à un besoin urgent des territoires. Elle vient réparer l’injustice et les fractures créées par le plan « Action cœur de ville » du Gouvernement. Sa crédibilité toutefois réside dans les recettes supplémentaires qui seront attachées à sa mise en œuvre : ne les supprimons pas !

Je suis favorable à la réécriture de l’article 7 à laquelle a procédé la commission de la culture au profit de la protection du patrimoine.

M. Bernard Lalande. – Historiquement, le regroupement des marchands en un lieu a attiré les populations et ainsi créé les bourgs. Les maires doivent faire leur *mea culpa* : en créant des zones commerciales en périphérie, sur le fondement d’une compétition entre communes rurales, ils portent en partie la responsabilité de la déshérence des centres-villes. Ils en sont les premiers désertificateurs ! Si les commerces ne s’y réinstalleront peut-être pas, une renaissance des centres-villes semble pourtant possible grâce au digital, à la mobilité et à la culture. Le nombre considérable de cosignataires de la proposition de loi indique qu’il s’agit, au-delà d’une simple alerte, d’une volonté forte de modifier la donne ! Je suis, pour ma

part, favorable à la taxation des livraisons du commerce en ligne. Surtout, je crois, même si de nombreux maires ont installé l'offre culturelle en périphérie, au renouveau des centres-villes par l'animation et la culture.

Mme Fabienne Keller. – Nous partageons des préoccupations semblables : l'équilibre des territoires et la revitalisation des centres-villes, car tous nous avons vu se développer la périphérie de nos communes à force de volonté ou de laisser-faire du maire. Je crois utile de faire le lien entre la présente proposition de loi et la réflexion en cours sur les petites lignes et les dessertes des lignes à grande vitesse, dont elle me semble complémentaire.

M. Jean-François Husson. – Je joins mes félicitations à celles de mes collègues. La proposition de loi révèle une société fragmentée encouragée par l'État, qui favorise, *via* différents dispositifs, certains territoires au détriment des autres. L'association de plus de 200 sénateurs à ce texte est signe d'un vent de révolte parmi les élus, qui demandent à ce que chacun assume sa part de responsabilité. Le pacte politique est fort ! Le texte réforme le fonctionnement des CDAC ; je ne crois pour ma part pas aux miracles : le commerce trouvera toujours une brèche par laquelle se faufiler... Faisons de ces propositions un débat politique à porter, pour leur donner un écho, dans nos territoires.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Compte tenu du nombre élevé de signataires, il n'est guère étonnant que notre débat montre des préoccupations partagées. Les éléments normatifs forts de la proposition de loi devraient permettre aux élus de reprendre le contrôle du développement de leur territoire. J'ai tenté de conserver les dispositions fiscales du texte. Il est cependant apparu difficile de maintenir la mesure relative aux taux réduits de TVA, même si j'y suis favorable à titre personnel, en application des règles européennes. Je propose, en outre, de remonter les seuils applicables à la taxation des terres artificialisées à 500 m² pour les espaces de stationnement et à 2 500 m² pour les surfaces commerciales, afin de ne pas défavoriser brutalement l'emploi commerçant. Les auditions ont, en effet, appelé mon attention sur la nécessité de préserver un équilibre entre grandes surfaces et e-commerce, équilibre auquel veille également la proposition de taxation des espaces de stockage reprise de l'amendement voté par notre commission à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018. La proposition de loi doit certes s'accompagner des recettes permettant sa mise en œuvre, mais à la condition qu'elles soient économiquement et juridiquement justes. La taxe sur les livraisons du e-commerce doit ainsi demeurer dans une limite acceptable : un coût de 50 centimes par kilomètre serait déraisonnable et desservirait les territoires ruraux ! Nous préférons en conséquence imposer les espaces de stockage, mais l'idée d'une taxe forfaitaire sur les livraisons mérite d'être étudiée.

Ensemble, je ne doute pas que l'on aboutisse à une proposition de loi pragmatique et efficace !

II. SECONDE RÉUNION DU 5 JUIN 2018

Réunie le mardi 5 juin 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a poursuivi l'examen du rapport pour avis de M. Arnaud Bazin, rapporteur, sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointereau Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Vincent Éblé, président. – Nous reprenons l'examen de la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Nous en venons à l'examen des amendements sur les articles pour lesquels nous sommes délégués au fond (articles 3, 9, 12, 26 à 31) et ceux pour lesquels nous donnons un avis simple (articles 1^{er}, 2, 4, 8, 10, 25).

Article 1^{er}

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} prévoit la création d'opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) des centres-villes et centres-bourgs. Cependant, la redynamisation d'un centre-ville ou d'un centre-bourg peut difficilement être entreprise sans une implication de l'échelon intercommunal qui dispose de la compétence économique. Avec l'amendement COM-24, la décision de mener l'opération est prise à la fois par la commune dont fait partie le périmètre prévu et par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle appartient. C'est logique, puisque celle-ci doit autoriser son président à signer la convention avec le maire et le préfet.

L'amendement COM-24 est adopté.

Article 2

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-25 prévoit de supprimer l'intervention de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) dans la mesure où cet établissement changerait d'échelle et de mode d'intervention alors qu'il était doté en 2017 d'un budget de 28 millions d'euros et qu'il disposait de moins de 50 ETP. Il est donc proposé une expérimentation telle que celle qui a été prévue par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi relatif à l'évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN).

M. Philippe Dallier. – Effectivement, ce changement d'échelle de l'Epareca pose problème : les moyens dont dispose cet établissement devraient être considérablement augmentés. Mais si ce n'est pas l'Epareca, qui sera l'opérateur ? Quoi qu'il en soit, il est sage de ne pas prévoir qu'il prenne la main.

M. Claude Raynal. – Avec le même commentaire que mon collègue, je n'arrive pas à la même conclusion, d'autant que notre rapporteur ne propose pas de solution alternative. Une proposition de loi doit montrer son ambition, quitte à laisser ensuite au Gouvernement le soin de dire comment parvenir aux buts fixés. Je ne voterai pas cet amendement.

M. Pascal Savoldelli. – Je ne suis pas opposé par principe à un autre opérateur, mais *quid* des moyens ? Je m'abstiendrai sur cet amendement. Ce sujet relève évidemment de la loi de finances.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur de la commission des affaires économiques. – La réussite de la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs repose sur un apport d'ingénierie. Le cabinet de Jacques Mézard n'étant pas opposé à l'intervention de l'Epareca, je souhaite donc son maintien.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit la création d'une agence, précisément pour apporter de l'ingénierie aux collectivités territoriales. En cas d'investissements spécifiques, des conventions peuvent être signées avec un Epareca redimensionné... Je maintiens l'avis de la commission des finances ; la commission des affaires économiques sera libre, ensuite, d'en décider autrement.

L'amendement COM-25 est adopté.

Article 3

M. Vincent Éblé, président. – L'article 3 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Je vous rappelle le régime actuel pour les taux réduits de TVA : pour le parc privé, le taux à 5,5 % s'applique aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation, le taux de 10 % aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien auquel le taux de 5,5 % ne s'applique pas. C'est le taux normal de 20 % qui s'applique dans le parc privé si les travaux concourent à la production d'un immeuble neuf, ce qui inclut les réhabilitations lourdes. D'après le ministère, il n'est pas possible d'aller plus loin en raison de la réglementation européenne.

S'agissant du parc social, le taux réduit de TVA s'applique à différents types d'opérations réalisées dans le cadre de la politique sociale du logement, soit pour des opérations locatives sociales, soit pour des opérations d'accession sociale à la propriété.

Ces taux réduits ne peuvent s'appliquer dans le cas prévu à cet article 3 qui vise les immeubles dont 10 % seulement sont des logements sociaux et 25 % des logements intermédiaires. La directive TVA ne prévoit l'application des taux réduits qu'à des logements sociaux ou à des programmes entièrement sociaux.

La Commission européenne a proposé en janvier dernier de laisser plus de liberté aux États pour appliquer les taux réduits aux catégories de leur choix. Il convient d'attendre les conclusions au niveau européen.

S'agissant du Pinel, la commission des finances a approuvé dans la loi de finances pour 2018 le recentrage du dispositif sur les zones tendues A, A bis et B. En séance publique, le Sénat a pourtant voté les amendements qui revenaient partiellement sur ce recentrage, avec un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

L'amendement COM-26 vise donc à supprimer cet article.

M. Bernard Delcros. – Je ne suis pas d'accord. Si l'on veut faire revenir des habitants dans les centres-villes, il faut rénover les logements, détruire des immeubles pour en reconstruire d'autres : même à demande constante, le parc de logements doit évoluer. Je n'étais pas favorable à la position de la commission lors de l'examen de la loi de finances : avec ces notions de zones tendues ou non tendues, on achève de fracturer les territoires.

L'amendement COM-26 est adopté.

Par conséquent, la commission proposera à la commission des affaires économiques de supprimer l'article.

Article 4

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-27 précise que la taxe sur les logements vacants ne sera pas due en cas de vacance « indépendante de la volonté du contribuable », c'est-à-dire par exemple si le logement n'est pas habitable ou si la location n'est pas possible dans des conditions normales de rémunération pour le bailleur.

L'amendement COM-27 est adopté.

Article 9

M. Vincent Éblé, président. – L'article 9 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cet article qui traite de la modernisation des artisans et commerçants de détail instaure un crédit d'impôt pour les équipements informatiques reposant sur 50 % des dépenses engagées, dans la limite de 30 000 euros : le coût serait de 780 millions par an selon l'étude d'impact.

L'amendement COM-28 réduit ce montant à 5 000 euros, ce qui correspond à une dépense d'investissement de 10 000 euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voterai cet amendement.

M. Patrice Joly. – D'après nos interlocuteurs, ces 30 000 euros correspondent à un réel besoin.

M. Philippe Dominati. – Selon une publication de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sur le commerce en ligne, les sociétés estiment que le principal frein pour vendre sur le web est le coût élevé des investissements par rapport aux bénéfices attendus. Or, dans un autre article, les auteurs de la proposition de loi veulent taxer ce commerce. C'est totalement contradictoire !

L'amendement COM-28 est adopté.

La commission proposera à la commission affaires économiques d'adopter l'article ainsi modifié.

Article 12

M. Vincent Éblé, président. – L'article 12 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Ces dispositions ont été discutées le 30 mai 2018 par la commission des finances dans le cadre de la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise, dont l'examen en séance publique est prévu le 7 juin. Pour la clarté des débats, l'amendement COM-29 supprime l'article.

M. Vincent Éblé, président. – Cet article sera satisfait en cas d'adoption de la proposition de loi sur la transmission d'entreprise ?

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Absolument.

L'amendement COM-29 est adopté.

Par conséquent, la commission proposera à la commission des affaires économiques de supprimer l'article.

Article 26

M. Vincent Éblé, président. – L'article 26 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-30 supprime la taxe sur les locaux de stockage : ne resteraient taxées que les surfaces commerciales et de stationnement. Je vous présenterai un autre amendement pour taxer le commerce électronique et les *drives*, amendement déjà approuvé par notre commission à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018.

Outre un problème de définition pour appliquer cette taxe à des locaux qui renferment à la fois des biens destinés au commerce traditionnel et d'autres qui seront commandés par Internet, je relève une difficulté juridique : pourquoi cibler spécifiquement ce type de produits alors que cet article a pour but de lutter contre l'artificialisation ?

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – La proposition de loi taxe les places de stationnement « annexées ou non » aux commerces soumis à la taxe. Celle-ci pèserait donc sur des surfaces de stationnement, y compris des petits parkings, annexées à des bureaux ou des établissements industriels non soumis à la taxe ! La rédaction doit donc viser clairement les places de stationnement annexées aux commerces soumis à la taxe, tels que les parkings des hypermarchés. Il convient aussi de relever le seuil afin de ne pas décourager les implantations de commerces de taille moyenne dans les différents quartiers résidentiels. La préservation des centres-villes et centres-bourgs ne doit pas conduire à dévitaliser les autres quartiers qui représentent par définition 96 % au moins de la surface de la commune.

L'amendement COM-31 est adopté.

La commission proposera à la commission affaires économiques d'adopter l'article ainsi modifié.

Article 27

M. Vincent Éblé, président. – L'article 27 nous est délégué au fond.

M. Philippe Dominati. – Je l'ai dit, il y a contradiction entre les articles, l'un ouvrant un crédit d'impôt, l'autre créant une taxe (ce que je réproouve par principe) qui pénalisera les mêmes entreprises. D'où mon amendement COM-22 *rectifié* ter, qui supprime l'article.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Sur le fond, nous sommes d'accord, cette nouvelle taxe n'est pas judicieuse, c'est pourquoi je propose, avec l'amendement COM-32 *rectifié*, de supprimer l'article et de revenir à la rédaction de l'amendement que nous avons présenté en loi de finances, qui visait à taxer les entrepôts de stockage du commerce électronique et les *drives*, ne relevant actuellement pas de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom).

M. Philippe Dominati. – La question relève précisément d'une loi de finances, il faut l'écartier ici !

M. Patrice Joly. – C'est une orientation politique, la question est importante, symbolique. La taxe ne vise pas à pénaliser la nouvelle économie, mais à prendre en compte ses conséquences pour les commerces de centre-ville. Je ne crois pas qu'il faille remettre en cause l'article, même s'il mérite d'être reformulé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le dispositif proposé par cet article est inapplicable en l'état, il porte préjudice au monde rural. En outre, lors de la commande, Amazon ne sait pas forcément d'où sera acheminée la marchandise. Si la taxe dépend de la distance, un objet acheté 20 euros pourra supporter 400 euros de frais ! Comment le facturera-t-on au consommateur ? Le système kilométrique est irréaliste. Il faut retravailler la rédaction, supprimer l'article ou proposer une autre mesure.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Ce point doit être discuté avec les professionnels. L'avantage de ma proposition, c'est qu'elle maintient une recette, et taxe les entrepôts et les *drives*.

M. Claude Nougéin. – Je soutiens la proposition de Philippe Dominati. N'allons pas inciter des firmes comme Amazon à installer ses entrepôts à Barcelone pour la région Aquitaine, en Belgique pour la région du Nord, etc. ! L'idée d'origine était pourtant de restaurer une concurrence loyale entre commerce traditionnel et e-commerce. Songeons au message que nous envoyons ! Il faut taxer le chiffre d'affaires, c'est une évidence : 1% au bas de la facture, ce serait le plus simple.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Ou 2 %, autrement dit l'équivalent de la TVA sociale...

M. Claude Nougéin. – Cela créerait des emplois en France.

M. Michel Canévet. – Les mesures que nous votons doivent être financées : les financements prévus par les auteurs de la proposition ne sont pas réalistes. Je soutiens donc la proposition du rapporteur, car il faut restaurer l'équilibre entre la périphérie et le centre-ville, où les opérations coûtent plus cher, et qui est plus lourdement taxé.

M. Claude Raynal. – Nous pouvons suivre le rapporteur, car sans recettes, il n'y a plus de proposition de loi !

L'amendement COM-22 rectifié ter n'est pas adopté.

L'amendement COM-32 rectifié est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 27 ainsi modifié.

Article 28

M. Vincent Éblé, président. – L'article 28 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Conséquence de notre rédaction de l'article 27, l'amendement COM-33 supprime l'alinéa concernant les *drives*, puisque la nouvelle rédaction de l'article 27 les assujettit déjà à une taxation spécifique.

L'amendement COM-33 est adopté. La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 28 ainsi modifié.

Article 29

M. Vincent Éblé, président. – Cet article nous est également délégué.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Il réforme le régime des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) en ajoutant une condition : que 20 % au moins des investissements annuels de la société profitent à certains territoires, ceux du périmètre OSER, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.

Il y a à cette rédaction deux inconvénients, susceptibles de se traduire par une éviction des investissements. Les autres catégories d'organismes de pierre-papier, qui en sont les concurrents, bénéficieraient d'un traitement différencié. Et le caractère international des SIIC n'est pas pris en compte. Or il existe également un régime spécifique chez nos principaux partenaires, ce qui pourrait détourner les capitaux de la France, à rebours des objectifs ayant présidé à la création de ce régime par le Sénat en 2003. Dans certaines zones, l'obligation sera difficile à mettre en œuvre pour les SIIC qui sont spécialisées sur un créneau, commerces, bureaux, hôtellerie,... Mieux vaut supprimer l'article et procéder si besoin est à une réforme cohérente. C'est pourquoi l'amendement COM-34 supprime l'article.

M. Philippe Dominati. – Mon amendement COM-23 rectifié *ter* ne supprime pas tout l'article : je ne voulais pas en faire une spécialité ! Mais je me rallie volontiers à l'amendement du rapporteur pour avis.

L'amendement COM-34 est adopté.

*L'amendement COM-23 rectifié *ter* tombe.*

La commission proposera à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 29.

Article 30

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-35 permet d'éviter la captation de subventions par des entreprises opportunistes qui s'installeraient pendant cinq ans dans une zone de revitalisation rurale (ZRR), puis cinq ans dans un périmètre OSER, et ainsi de suite. Une clause de ce type figure du reste dans chacun de ces dispositifs. Une étude de l'Insee sur les zones franches urbaines, en mars 2012, a souligné qu'une partie des établissements créés en zones franches urbaines (ZFU) disparaissent au bout de cinq ans, c'est à dire à la fin de la période d'exonération totale.

L'amendement COM-35 est adopté.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cet amendement tend à garantir la compatibilité européenne du régime des zones de redynamisation urbaine. Les régimes d'exonération fiscale tels que celui des zones de revitalisation rurale n'excluent pas l'application du règlement européen *de minimis* qui fixe un plafond d'aide de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois ans, ce qui est de droit.

M. Vincent Éblé, président. – S'agit-il bien de la même activité ? Une chaîne qui vend un certain type de produits dans une ville ne pourra pas présenter un autre dossier dans une autre ville ?

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Le système fonctionne par établissement. Il vaut pour un contribuable bien identifié.

L'amendement COM-36 est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 30 ainsi modifié.

Article 31

La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 31 sans modification.

La commission émet un avis favorable sur les articles de la proposition de loi dont elle s'est saisie sous réserve de l'adoption de ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN, auteurs de la proposition de loi.

Ministère de l'économie et des finances

- Mme Magali VALENTE, conseillère parlementaire et fiscalité au cabinet du Ministre Bruno LE MAIRE
- Mme Isabelle RICHARD, sous-directrice à la Direction générale des Entreprises
- Mme Estelle DHONT-PELTRAULT, chef de bureau à la Direction générale du Trésor

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

- M. Jean-Marc TORROLLION, Président
- M. Loïc CANTIN, Président adjoint

Villes de France

- M. Frédéric LETURQUE, maire d'Arras, secrétaire général de Villes de France
- M. Grégoire CATRY, directeur de cabinet de M. LETURQUE
- M. Armand PINOTEAU, directeur administratif et financier de Villes de France

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

- M. Jacques CREYSSEL, délégué général
- Mme Cécile ROGNONI, directrice des affaires publiques.

Union nationale des aménageurs (UNAM)

- Mme Pascale POIROT, présidente
- M. Yann LE CORFEC, directeur juridique

Fédération des sociétés immobilières foncières (FSIF)

- Christophe KULLMANN, président
- Mme Aude MARTIN, consultante senior