

PACTE NATIONAL DE REVITALISATION DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS

*Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation
Délégation sénatoriale aux entreprises*

Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs et rapport sur les travaux relatifs à la proposition de loi de MM. Rémy Pointereau, sénateur du Cher, et Martial Bourquin, sénateur du Doubs

Cette **proposition de loi** est le fruit d'un travail **transpartisan** associant **tous les groupes politiques du Sénat ainsi que ses commissions permanentes** à travers ses 18 membres. Les membres du groupe de travail ont auditionné tous les **acteurs concernés** au cours de **11 tables rondes** : *élus locaux, petit commerce, enseignes de centre-ville, experts, chambres consulaires, grandes enseignes, acteurs du e-commerce, centres commerciaux, institutions nationales, professionnels du foncier, club des managers de centre-ville, acteurs économiques et financeurs.*

Plus de 150 personnes auditionnées, des déplacements sur le terrain (Moulins, Châtellerauld...) ainsi qu'une consultation nationale des élus locaux avec plus de 4 000 réponses ont permis de faire émerger des solutions, après le constat dressé dans le rapport d'étape de juillet 2017 (rapport d'information n° 676 [2016-2017] fait au nom de la Délégation aux entreprises et de la Délégation aux collectivités territoriales). Pour répondre à l'urgence de la situation, cette proposition de loi ambitionne ni plus ni moins d'assurer la pérennité de la ville « à l'europpéenne », avec un centre qui soit un véritable lieu de vie sociale, citoyenne et culturelle. C'est là tout l'enjeu de ce « **Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs** ».

I. Un Pacte ambitieux et transversal

Le Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs consiste en une batterie de mesures **à la main des collectivités et de leurs groupements**. Complémentaire du plan gouvernemental, il est toutefois **plus ambitieux que le plan « Action cœur de ville »**, qui ne comporte pratiquement aucune mesure structurelle et dont le dispositif phare, l'opération de revitalisation de territoire (ORT), est en réalité conçu comme un outil re-centralisateur plaçant les collectivités territoriales sous la dépendance de l'État, dès lors que sa contrepartie financière est octroyée par le Gouvernement de façon discrétionnaire.

Le Pacte institue des **opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (« OSER »)** sur un périmètre de centre-ville basé sur des données

objectives. Il présente en outre l'avantage d'être **autofinancé**.

Le Pacte illustre le caractère transverse de la revitalisation par des mesures structurelles très diversifiées : la réduction de la fiscalité en centre-ville ; l'offre de locaux adaptés à un prix abordable en centre-ville ; l'offre de logements en centre-ville ; la réduction du poids des normes qui freinent l'installation dans les immeubles de centre-ville, complexes et coûteux à réadapter, la modernisation du commerce de détail qui passe par la professionnalisation, la formation, la mise à profit de l'évolution vers le e-commerce ; un nouveau système de régulation des implantations de grandes surfaces ; la possibilité de mettre en place, sur une base législative, des moratoires locaux,...

Refusant toute fatalité, les rapporteurs formulent des solutions audacieuses et innovantes, à la hauteur du défi de revitalisation qui attend près de 700 centres-villes et centres-bourgs.

Ces propositions, variées et ambitieuses, sont articulées dans une proposition de loi

d'une trentaine d'articles qui répondent à une même logique : **permettre le passage d'une culture de périphérie à une culture de centre-ville**. Le but est d'enclencher un cercle vertueux afin que le centre-ville redevienne attractif pour tous.

II. Un Pacte d'ampleur nationale rééquilibrant les règles du jeu entre le centre-ville et les autres acteurs

Nombre de personnes auditionnées par le groupe de travail ont souligné les avantages considérables dont jouissaient les territoires périphériques : fiscalité avantageuse, loyers modérés, espaces d'implantation commerciale extensibles à l'infini et peu coûteux,... La proposition de loi ambitionne de mettre fin à cette lutte inégale.

La fiscalité sera réadaptée pour permettre le développement des centres-villes et des centres-bourgs : une **contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres**, calculée en fonction de l'emprise au sol des locaux commerciaux de stockage lié au commerce électronique et des places de stationnement ainsi qu'une **taxe sur les livraisons liées au commerce électronique** sont créées. Elles permettent à la fois de lutter contre les **externalités négatives** mais aussi d'instituer une véritable taxation des géants du commerce en ligne. L'exonération des commerces de centre-ville de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) pouvant, en revanche, être modulée à la hausse hors de ces périmètres, la réorientation vers les centres-villes d'une part de la collecte des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC), ou encore la création de zones de revitalisation urbaine de centres-villes sont autant d'autres mesures aspirant à réduire les déséquilibres actuels.

Mais les sujétions pesant depuis trop longtemps sur les centres-villes ne se limitent pas à la simple question fiscale. La proposition de loi propose également une expérimentation **visant à alléger le poids des normes dans les centres-villes et les centres-bourgs**, et institue une **procédure permettant d'éviter un blocage de projets locaux essentiels à la survie du centre-ville pour des raisons liées au patrimoine**.

Il s'agit aussi de **renforcer l'attractivité des centres-villes et centres-bourgs**, en particulier pour les habitants. Pour pallier leur fuite vers la périphérie, la proposition suggère plusieurs allègements de fiscalité pour les logements (seraient concernées les opérations mixtes logements sociaux et intermédiaires / accession à la propriété et les réhabilitations complètes de logements) mais aussi de **permettre le retour sur le marché du logement des locaux inhabités en étages de commerce**.

L'objectif est aussi de faciliter l'implantation en centre-ville de certains types de commerce en les **exonérant de l'obligation d'autorisation d'exploitation commerciale** : les magasins de producteurs de produits alimentaires commercialisés en « circuits courts », les projets d'implantation commerciale situés sur d'anciennes friches commerciales ou encore les opérations immobilières mixtes combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situés en centre-ville.

Mais la principale source d'iniquité entre les périphéries et les centres-villes est inhérente à un système à bout de souffle du droit de l'aménagement commercial. La proposition de loi propose une refonte totale de ce système. Elle suggère une réduction du **seuil d'autorisation d'implantation commerciale de 1 000 à 400 m² pour les projets situés hors du centre-ville**, où le seuil actuel de 1 000 m² serait préservé pour faciliter les implantations commerciales.

Il est également proposé de soumettre les **locaux de stockage du commerce électronique** à autorisation d'exploitation commerciale, dont ils sont aujourd'hui affranchis.

La refonte du système ne s'arrête pas là : **le processus de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale** est totalement réformé afin de **mieux prendre en compte la situation des centres-villes et des centres-bourgs**.

La délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale sera désormais conditionnée à l'absence de nuisance sur le tissu commercial et le développement économique du centre-ville.

Le demandeur devra produire une **analyse d'impact** sur l'aménagement du territoire, réalisée par un organisme indépendant, et démontrer notamment qu'aucune friche commerciale existante ne permet l'accueil du projet envisagé.

De manière complémentaire, **l'obligation de démantèlement et de remise en état des sites sur lesquels une exploitation commerciale a cessé est renforcée**. Le préfet aurait donc l'obligation de s'assurer des dispositions prises par les propriétaires pour mettre en œuvre ces opérations dans les délais prescrits, et recourir aux sanctions nécessaires le cas échéant. Par ailleurs, afin de parfaire la lutte contre les friches commerciales, aucune autorisation d'exploitation commerciale ne pourrait être délivrée à un propriétaire qui n'aurait pas procédé à la remise en état d'un autre site démantelé dont il est le propriétaire.

Il est enfin donné une **base légale solide aux différents moratoires locaux pris par plusieurs collectivités territoriales en France**.

III. Un Pacte qui responsabilise l'ensemble des acteurs

Si le Pacte est à la fois ambitieux et novateur, il ne prendra sa pleine mesure qu'avec le soutien de tous les acteurs, qui se voient dotés d'outils inédits pour permettre l'effort collectif indispensable à la réussite de tout projet de revitalisation.

Garant de la défense des territoires, le Sénat a d'abord tenu à fournir aux élus locaux des solutions pour mettre en œuvre leurs pactes locaux de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) est ainsi transformé en un véritable fonds de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

Alimenté notamment par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation, ce fonds fonctionnerait de manière similaire à celle de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), avec des priorités fixées par une commission d'élus, et pourrait prendre en charge en particulier les dépenses liées à la rémunération des managers de centre-ville, véritables vecteurs du lien social primordial pour la revitalisation, ou relatives à des formations, par exemple pour aider les commerçants de proximité dans la transition numérique.

En outre, **les possibilités de remise en cause devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) des décisions des Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) sont encadrées**. Seul un accord adopté à l'unanimité des membres de la CNAC permettrait d'autoriser le projet.

Par ailleurs, les élus locaux disposeraient désormais d'une **information en amont des projets de départ des services publics en périphérie**. Il est également institué une procédure permettant aux élus locaux de **s'opposer** à une telle évolution et de s'assurer que les aides destinées à créer une maison de services au public ou une maison de santé ne contribueront pas *in fine* à fragiliser les centres-villes ou les centres-bourgs par le transfert, actuellement trop souvent constaté, de ces services vers les périphéries. Les services de l'État sont donc eux aussi mis face à leurs responsabilités.

Le système de contrôle des décisions des CDAC est réformé afin de s'assurer du respect des autorisations accordées. Le demandeur fournira à la fin des travaux d'aménagement un « certificat de bon achèvement », délivré par un organisme indépendant, et les personnels municipaux habilités pourront constater l'exploitation illicite d'une surface de vente.

Enfin, il est proposé de passer d'une simple faculté à une obligation d'agir pour l'autorité préfectorale en cas d'exploitation illicite de surfaces commerciales. D'autres acteurs du service public sont mobilisés par le pacte sénatorial, notamment les **établissements publics fonciers locaux et nationaux**.

Les acteurs économiques sont réintégrés au sein des CDAC et il est proposé une obligation d'audition par la CDAC des associations de commerçants et du manager de centre-ville de la commune d'implantation lorsqu'ils existent.

Mais le Pacte national comporte aussi plusieurs mesures pratiques **facilitant la gestion quotidienne des commerçants**. La proposition de loi instaure par exemple **l'expérimentation d'un nouveau contrat de mise à disposition d'un local commercial à la fois révolutionnaire mais très encadré, plus souple que le bail commercial et permettant une gestion plus aisée d'opérations de redynamisation commerciale**.

Les transmissions d'entreprises commerciales sont également favorisées et le « Pacte Dutreil » est modernisé, comme proposé par le rapport d'information n° 440 (2016-2017) de MM. Claude Nougéin et Michel Vaspart « *Moderniser la transmission d'entreprise en France : une urgence pour l'emploi* » fait au nom de la Délégation aux entreprises.

La modernité se traduit aussi par la mise en place **d'un dispositif d'accompagnement à la modernisation des commerçants et artisans**, par la priorisation du déploiement du très haut débit au profit des périmètres OSER, et la création d'un crédit d'impôt pour la formation au numérique et l'équipement correspondant des artisans et des commerçants de détail.

Enfin, afin de sécuriser bailleurs comme locataires vis-à-vis des risques d'impayés, il est créé **un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les centres-villes**, alimenté par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation.

* *
*

Dans le **rapport sur les travaux relatifs à la proposition de loi** figurent les comptes rendus des tables rondes organisées. Par ailleurs, y trouve place **l'étude d'impact** de la proposition de loi.

Cette étude d'impact indépendante, réalisée à la demande des rapporteurs, a été confiée à deux spécialistes : Pascal Madry, économiste et urbaniste, directeur de l'Institut pour la Ville et le Commerce, et Maître Isabelle Robert-Védie, avocat associé, cabinet Simon & Associés. Elle évalue les conséquences de la proposition de loi et en montre la pertinence.



GRUPE DE TRAVAIL

« REVITALISATION DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS »

http://www.senat.fr/commission/groupe_de_travail_revitalisation_centres_villes_et_centres_bourgs.html



- **Délégation aux collectivités territoriales**

<http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

Président : Jean-Marie Bockel (UC, Haut-Rhin)

Rapporteur : Rémy Pointereau (Les Républicains, Cher)



- **Délégation aux entreprises**

<http://www.senat.fr/commission/entreprises/index.html>

Présidente : Élisabeth Lamure (Les Républicains, Rhône)

Rapporteur : Martial Bourquin (SOCR, Doubs)



Consultez **la proposition de loi** : <http://www.senat.fr/leg/pp17-460.html>
et **le rapport** sur les travaux relatifs à la proposition de loi : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-526-notice.html>