

Paris, le 19 avril 2018,



Synthèse de la Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs

Cette proposition de loi est le fruit d'un travail **transpartisan** associant toutes les commissions (hormis celle des Affaires étrangères) et **tous les groupes politiques du Sénat** à travers ses 18 membres. Ceux-ci ont auditionné tous les **acteurs concernés** lors 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*. Une **consultation nationale** des **élus locaux** a par ailleurs été réalisée en amont qui a recueilli plus de **4000 réponses**.

Les rapporteurs proposent, dans le cadre de la mission du Sénat de **défense des territoires**, une batterie de mesures pour répondre à l'urgence de la situation à travers un « **Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs** », 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 fait conçue comme un outil re-centralisateur plaçant les collectivités territoriales sous la dépendance de l'État dès lors que sa contrepartie financière est octroyée de façon discrétionnaire par le Gouvernement.

Le **Pacte national de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, qui est autofinancé**, prévoit notamment les **mesures** suivantes qui seront **à la main des collectivités et de leurs groupements** : 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 des immeubles des centres-villes, 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, etc.

De façon plus précise, la proposition de loi qui comporte 31 articles.

L'article 1^{er} donne une **définition du « centre-ville »** fondée sur des données **objectives** et **instiue les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (« OSER »)** ainsi que **le périmètre d'intervention des mesures qui y sont associées**.

Les articles 2 à 5 visent à renforcer l'attractivité des centres-villes et centres-bourgs, en particulier pour les habitants.

L'article 2 crée l'agence nationale des centres-villes et centres-bourgs destinée principalement à réarmer les collectivités et leurs EPCI en ingénierie dans le cadre de leurs actions de revitalisation. Cette agence, au même titre que l'ANRU, aurait vocation à constituer l'une des composantes de la future agence de cohésion des territoires. **Il étend par ailleurs le champ d'intervention de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)**, pour l'instant limitée aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, **aux centres-villes faisant l'objet d'une convention OSER**. La restructuration commerciale, la capacité à capter les flux de circulation, la diversification de l'offre, le renouvellement urbain, la concurrence avec les grandes surfaces ne sont qu'un échantillon des problématiques communes aux quartiers de la politique de la ville et aux centres-villes et centres-bourgs pour lesquelles l'EPARECA pourraient mobiliser expérience et financements.

DÉLÉGATION
AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET À
LA
DÉCENTRALISATION
-
DÉLÉGATION
AUX ENTREPRISES

GROUPE DE TRAVAIL
« REVITALISATION DES
CENTRES-VILLES ET
CENTRES-BOURGS »



L'article 3 propose plusieurs allègements de la fiscalité pour les logements, tout en les encadrant pour assurer leur conformité au droit européen : ils seraient tous réservés aux périmètres des conventions « OSER ». Seraient ainsi concernés : les **opérations mixtes logements sociaux et intermédiaires/accession à la propriété** (taux de TVA à 10 %) ; les **réhabilitations complètes de logements** (taux de TVA à 5,5 % ou 10 % selon qu'ils visent ou non l'amélioration de la qualité énergétique des logements). Par ailleurs il **ouvre droit au dispositif de défiscalisation pour l'investissement locatif** pour les centres dans le périmètre des conventions « OSER ».

L'article 4 propose diverses mesures visant à **permettre le retour sur le marché du logement des locaux inhabités en étages de commerce** (interdiction des baux tout immeuble, interdiction de condamner les issues aux étages...).

L'article 5 s'attaque à **l'un des éléments qui fragilisent souvent un centre-ville : le départ des services publics en périphérie**. Il prévoit une **information minimale** des autorités locales par le préfet ou par les autres exécutifs locaux en amont de la fermeture d'un tel service ou de son déplacement en dehors du périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) et institue une procédure permettant aux élus locaux de **s'opposer** à une telle évolution. Il propose également de garantir que les aides destinées à créer une maison de services au public ou une maison de santé, ne contribueront pas à fragiliser les centres-villes ou les centres-bourgs par transfert de ces services ou professionnels vers des sites en périphérie.

Les articles 6 & 7 visent à réduire le cout des normes en centre-ville

L'article 6 propose une **expérimentation d'une durée maximale de 5 ans visant à alléger le poids des normes dans les centres-villes et centres-bourgs intégrés à un périmètre OSER**. Le maire d'une commune faisant l'objet d'une convention OSER pourrait ainsi proposer au préfet de déroger à certaines normes imposant la réalisation de prestations ou de travaux impliquant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers disproportionnés. Le préfet disposerait d'un délai de trois mois pour accepter ou non, par délibération motivée, la demande d'expérimentation. En cas de silence, il serait réputé avoir donné son accord.

L'article 7 institue une **procédure visant à simplifier la prise en compte des protections patrimoniales dans le périmètre des opérations OSER**. Il est proposé de simplifier et d'alléger le poids des normes pesant sur les collectivités sans pour autant mettre en danger le patrimoine. Il est ainsi prévu l'établissement d'un dialogue systématique avec l'ABF lors de la définition d'un périmètre OSER, qui prendra en compte le tissu urbain et le patrimoine propres à chaque territoire.

Les articles 8 à 12 visent à favoriser la modernisation du commerce de détail

L'article 8 transforme le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) en un véritable fonds de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs**. Alimenté notamment par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres, ce fonds fonctionnerait sur le modèle de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), avec des priorités fixées par une commission d'élus, mais pourrait prendre en charge des dépenses de fonctionnement en particulier liées à la rémunération des managers de centre-ville, ou relatives à des formations, par exemple pour aider les commerçants de proximité dans la transition numérique.

L'article 9 propose la mise en place **d'un dispositif d'accompagnement de la modernisation des commerçants et artisans** : d'une part en **priorisant le déploiement du très haut débit au profit des centres-villes faisant l'objet d'une convention OSER**, et, d'autre part en **instituant d'un crédit d'impôt pour l'équipement numérique et la formation correspondante des artisans et des commerçants de détail** afin de faciliter leur initiation aux techniques commerciales sur internet.



L'article 10 crée un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les centres-villes qui vise à sécuriser les bailleurs, parfois retenus de louer leur bien en raison des risques d'impayés. Ce fonds serait alimenté par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation, l'imperméabilisation et la consommation excessive des terres et des espaces agricoles et naturels.

L'article 11 propose l'expérimentation d'un nouveau contrat de mise à disposition d'un local commercial révolutionnaire mais très encadré: plus souple que le bail commercial, en ce que sa durée serait négociée entre les parties, sans droit au bail, et dont la contrepartie serait une redevance proportionnelle au chiffre d'affaires, ce contrat devrait permettre une gestion plus active de locaux commerciaux dans le cadre d'une redynamisation commerciale et fournir un cadre adapté pour de nouveaux commerçants souhaitant s'installer dans une zone fragile.

L'article 12 vise à favoriser la transmission d'entreprises commerciales et artisanales. Il modernise d'abord le dispositif de la location-gérance en réduisant de 5 à 2 ans le délai conditionnant l'exonération fiscale de la plus-value en cas de vente. Il modernise également le « pacte Dutreil » en y intégrant les sociétés unipersonnelles et en supprimant la condition de maintien inchangé des participations en cas de sociétés interposées entre le redevable et la société éligible au dispositif « Dutreil ». Il étend par ailleurs l'abattement de 300 000 euros à toutes les mutations à titre gratuit, abattement qui ne s'appliquait jusqu'alors qu'au cercle familial et aux salariés du chef d'entreprises. Il prévoit enfin l'expérimentation d'une déduction fiscale pour la transmission et l'installation des commerçants et des artisans se situant dans les périmètres d'action des conventions OSER.

Les articles 13 à 21 refondent le droit de l'aménagement commercial

L'article 13 modifie la composition des CDAC pour mieux représenter le tissu économique du territoire par la participation d'une personnalité qualifiée en matière de commerce, d'une autre en matière d'artisanat, d'une troisième en matière d'agriculture, respectivement désignées par la CCI, la chambre des métiers et de l'artisanat et par la chambre d'agriculture territorialement compétente, les deux premières ne prenant toutefois pas part au vote afin de respecter les contraintes fixées par la directive « services » de l'UE. Il est également proposé que le représentant de la chambre d'agriculture présente l'avis de celle-ci lorsqu'un projet implique la consommation d'espaces agricoles. Il est enfin 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, ainsi qu'une information des maires des communes limitrophes de la commune d'implantation d'un projet commercial.

L'article 14 réduit le seuil d'autorisation d'implantation commerciale de 1000 à 400 mètres carrés pour les projets situés hors du périmètre d'une convention OSER (opération de sauvegarde économique et de redynamisation du centre-ville). Dès lors, le seuil actuel de 1000 mètres carrés serait maintenu dans les périmètres OSER pour y faciliter les implantations commerciales alors que hors du centre-ville, en particulier en périphérie, les seuils seraient abaissés pour limiter les implantations. L'article soumet par ailleurs les locaux de stockage du **commerce électronique** d'une surface supérieure à 1000 mètres carrés à autorisation d'exploitation commerciale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il donne enfin la **faculté aux autorités locales dont le territoire est concerné par une opération OSER, d'abaisser, dans le périmètre de l'opération, le seuil d'autorisation à 400 mètres carrés.** Par cette disposition, il s'agit de maintenir, en le simplifiant, le dispositif exceptionnel de saisine de la CDAC par le maire ou le président de l'EPCI pour les projets d'implantation commerciale d'une surface inférieure aux 1000 mètres carrés de droit commun.

L'article 15 refond le processus de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale afin que soit mieux prise en compte la situation des centres-villes et des centres-bourgs. La délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) serait conditionnée à l'absence de nuisance sur le tissu commercial et le développement économique du



centre-ville. Les AEC seraient désormais « conformes », et non plus seulement « compatibles », au document d'orientation et d'objectifs (DOO) des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Il est également proposé d'intégrer un critère de préservation du tissu commercial dans les décisions d'AEC ainsi qu'une appréciation des coûts indirects supportés par la collectivité, notamment en matière d'infrastructures et de transports, ou du bilan carbone des projets d'implantation commerciale. 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. Enfin, il est prévu qu'aucune AEC ne puisse être délivrée à l'exploitant d'un commerce exploité illicitement.

L'article 16 réforme le système de contrôle des décisions des CDAC afin de s'assurer du respect des autorisations accordées. Aux frais du demandeur et à la fin des travaux d'aménagement, un « certificat de bon achèvement » délivré par un organisme indépendant habilité par le préfet devra être transmis par le demandeur à l'ensemble des autorités concernées par les implantations commerciales, préfet, maire de la commune d'implantation et président de l'EPCI dont est membre la commune. L'article propose également d'étendre à des personnels municipaux habilités la possibilité de constater l'exploitation illicite d'une surface de vente. Il propose enfin de passer d'une simple faculté à une obligation d'agir pour l'autorité préfectorale en cas d'exploitation illicite de surfaces commerciales.

L'article 17 renforce l'obligation de démantèlement et de remise en état des sites sur lesquels une exploitation commerciale a cessé. Il s'agit ici de répondre aux imperfections du dispositif actuel de lutte contre les friches commerciales. Il propose donc de transposer, en l'adaptant, le régime juridique existant en matière d'installations classées en remettant le préfet au centre du contrôle. Celui-ci aurait ainsi l'obligation de s'assurer des dispositions prises par les propriétaires pour mettre en œuvre, dans les délais prescrits, les opérations de démantèlement et de remise en état des sites, en recourant au besoin à la mise en demeure, puis, en cas de carence, à la consignation de sommes, et, enfin, à la remise en état d'office aux frais du propriétaire. Pour lutter contre les friches commerciales, l'article propose également qu'il ne puisse être délivré d'AEC à un propriétaire qui n'aurait pas procédé à la remise en état d'un autre site démantelé dont il est le propriétaire.

L'article 18 tend à encadrer les possibilités de remise en cause devant la CNAC des décisions des CDAC. Pour éviter le contournement des décisions des CDAC par des recours abusifs, il est proposé un dispositif à effet de cliquet : en cas d'avis défavorable émis par les membres de la CDAC, seul un accord adopté à l'unanimité des membres de la CNAC permettrait d'autoriser le projet. Inversement, la CDAC aurait la possibilité de se ressaisir, dans un délai d'un mois et à l'unanimité de ses membres, d'un projet autorisé par la CNAC sur lequel elle aurait au préalable émis un avis défavorable. Il est par ailleurs proposé qu'un membre de la CDAC concernée soit, si la CDAC le souhaite, auditionné par la CNAC pour tout dossier de recours.

L'article 19 a pour objet de créer un droit d'opposition du représentant de l'État dans le département à une autorisation d'exploitation commerciale pour assurer la cohérence avec l'intervention de la puissance publique.

L'article 20 tend à faciliter l'implantation en centre-ville de certains types de commerce en les exonérant de l'obligation d'autorisation d'exploitation commerciale. Il s'agit d'un meilleur ciblage de l'exonération du passage en CDAC que celui envisagé par le projet de loi ELAN. Cette exonération concernerait : les magasins de producteurs de produits alimentaires commercialisés en « circuits courts » ; les projets d'implantation commerciale situés sur d'anciennes friches commerciales ; les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situées dans le périmètre d'une OSER.

L'article 21 donne une base légale solide aux différents moratoires locaux pris par plusieurs collectivités territoriales en France.

Les articles 22 à 25 visent à mieux intégrer l'aménagement commercial aux projets territoriaux



L'article 22 rend le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) obligatoire dans les SCOT et précise son contenu de façon à affirmer son caractère prescriptif. Cette disposition répond à deux imperfections actuelles : le DAAC n'est ni obligatoire ni prescriptif.

L'article 23 vise à intégrer dans les objectifs des programmes locaux de l'habitat (PLH) la prise en compte de la situation des centres-villes et centres-bourgs.

L'article 24 mobilise statutairement les établissements publics fonciers (EPF) locaux et de l'État pour les centres-villes.

L'article 25 inscrit l'aide à la démolition et aux acquisitions-améliorations en centres-villes et centres-bourgs dans les missions du fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Les articles 26 à 31 ont pour objet de rééquilibrer la fiscalité pour permettre le développement des centres-villes et centres-bourgs

L'article 26 institue au profit des communes et des EPCI signataires d'une convention OSER une **contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres** calculée en fonction de l'emprise au sol des locaux commerciaux, de stockage liés au commerce électronique et des places de stationnement. Cette contribution permet de financer les mesures du Pacte et vise à encourager la densification en centre-ville.

L'article 27 institue une **taxe sur les livraisons liées au commerce électronique**. Calculée au kilomètre parcouru entre dernier lieu de stockage et point de livraison, elle doit permettre de **lutter contre les externalités négatives** générées par les livraisons (suremballage, consommation d'énergie fossile, émissions de gaz à effet de serre...), financer les mesures du Pacte et **pousser les géants du e-commerce à bâtir des entrepôts intermédiaires** plus nombreux et plus petits, ce qui permettrait de rapatrier de la base fiscale foncière vers davantage de collectivités.

L'article 28 permet aux **collectivités et aux EPCI de réduire la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) dans les périmètres des conventions « OSER » ou d'en exonérer les commerces de proximité et de moduler la taxe à la hausse hors de ces périmètres. Il assujettit également les drives à la Tascom** pour rétablir une équité fiscale.

L'article 29 vise à **renforcer les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) face aux risques spéculatifs et les encourager à investir dans les centres-villes**. Il renforce à cet effet leurs **obligations d'informations sur les taux de vacance de leur patrimoine**, renforce **l'obligation des SIIC de distribution à leurs actionnaires des plus-values de cessions** et **conditionne le maintien du régime d'exonération de l'impôt sur les sociétés dont elles bénéficient à l'investissement d'une certaine proportion des capitaux collectés par la SIIC** dans les centres-villes et centres-bourgs.

L'article 30 crée des **zones de revitalisation de centres-villes, en prévoyant un dispositif d'exonération des bénéficiaires pour les entreprises de moins de vingt salariés implantés dans les périmètres des conventions OSER**, avec exonération totale pendant 5 ans, puis partielle pendant les 3 années suivantes : 75 % la 6^{ème} année, 50 % la 7^{ème} année et 25 % la 8^{ème} année.

L'article 31 est article de gage général complétant les diverses ressources dégagées par la proposition.