

L'attractivité des centres-villes à l'épreuve de la vacance commerciale

Interreg



Cofinancé par l'Union Européenne
Kofinanziert von der Europäischen Union

Grande Région | Großregion

ABURCO



Photo de Amin Zabardast sur Unsplash

Sommaire :

La vacance commerciale, symptôme criant de la dévitalisation des centres-villes (page 1)

Les différents leviers existants pour réduire la vacance commerciale (page 2)

Les mesures mises en oeuvre contre la vacance commerciale en France (page 3)

Les stratégies nationales et locales de réduction de la vacance commerciale au Luxembourg (page 4)

La vacance commerciale, symptôme criant de la dévitalisation des centres-villes

La **dévitalisation des commerces** en centre-ville est un phénomène multifactoriel pouvant s'expliquer par l'essor du e-commerce et des zones commerciales en périphérie, l'évolution des pratiques de consommation due, en partie, à la baisse du pouvoir d'achat des ménages, l'expansion de l'habitat périurbain, les fermetures d'entreprises et de services publics, etc.

Dans les centres-villes, un phénomène bien visible rend tout particulièrement compte de la dévitalisation des commerces de proximité. Il s'agit de la **vacance commerciale**, définie comme "l'état d'un local commercial non exploité pour une durée déterminée" (INSEE). La vacance commerciale est un phénomène tangible et quantifiable. À cet égard, le taux de vacance commerciale mesure la proportion de locaux commerciaux inoccupés dans une zone géographique donnée (p. ex. : un centre-ville, une rue commerçante, un quartier, une localité, etc.).

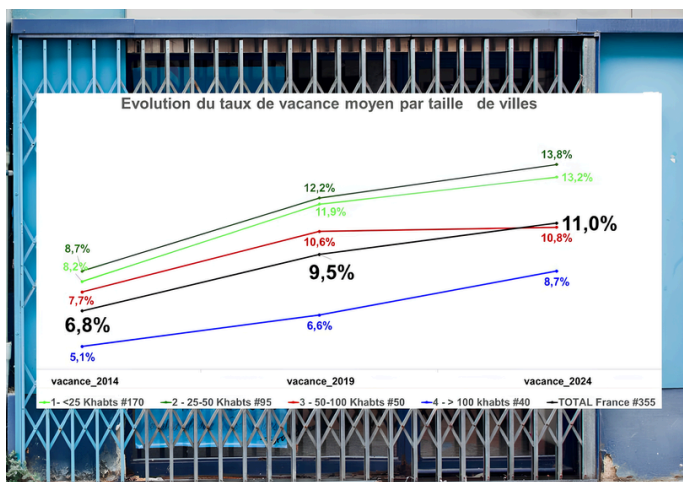
L'augmentation tendancielle du taux de vacance commerciale aussi bien en France qu'au Luxembourg met en lumière les difficultés structurelles auxquelles sont confrontés les centres-villes de nos jours (accessibilité automobile réduite, pression foncière, loyers élevés, contraintes administratives ...).

En France, le taux de vacance dans les centres-villes était en moyenne de 11% en 2024, contre 9,5% en 2019, soit une augmentation de 1,5% en cinq ans (fig. 1). Quant au Luxembourg, le taux de vacance est passé de 12,6% à 14,3% (+ 1,7%), sur la même période (fig. 2). Ainsi, l'augmentation des espaces vacants dans les centres-villes constitue un enjeu majeur pour leur attractivité.

Certaines communes ont pris conscience de l'ampleur du phénomène et expérimentent, à leur échelle, des solutions en vue de réduire la vacance commerciale en centre-ville. Si de telles démarches locales se traduisent par une réduction effective du taux de vacance commerciale, il convient également de souligner l'importance des mesures prises au niveau national qui visent à définir les grandes orientations générales et à accompagner les communes dans leurs projets de redynamisation des centres-villes.

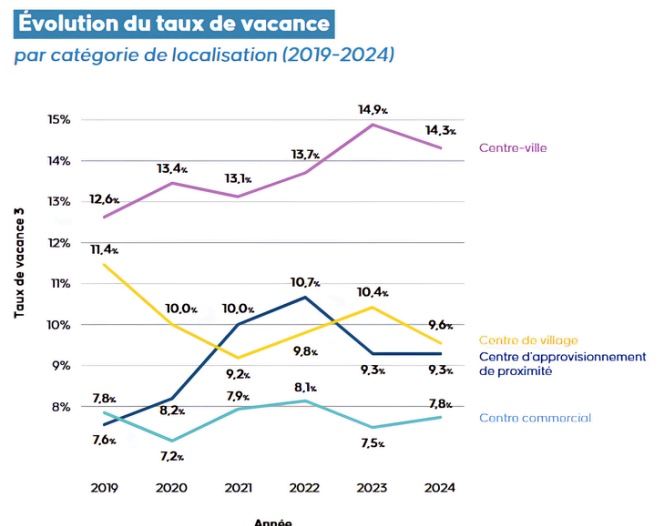
Il existe différents leviers réglementaires, fiscaux et financiers, pour permettre aux communes de réduire cette vacance commerciale (page 2). Des exemples de solutions mises en oeuvre pour répondre à la problématique des espaces vacants en France (page 3) et au Luxembourg (page 4) viendront illustrer la présente fiche.

Fig. 1 : Graphique illustrant l'évolution du taux de vacance moyen en France sur la décennie 2014-2024



© Etude FACT - SAD Marketing - Codata. Fond: Adobe stock

Fig. 2 : Graphique illustrant l'évolution du taux de vacance moyen au Luxembourg sur la décennie 2014-2024



Source : Ministère de l'Economie, Retail Report 2025

Les différents leviers existants pour réduire la vacance commerciale

Plusieurs outils - réglementaires, fiscaux et financiers - peuvent être mobilisés localement pour redynamiser les commerces de proximité dans les coeurs de villes permettant la réactivation des cellules commerciales laissées inactives.

Les outils réglementaires

En France

La Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) est une instance départementale qui statue sur les projets de création ou d'extension de surfaces commerciales (> 1 000 m²). Composée de 7 élus locaux et de 4 personnalités qualifiées, la CDAC peut autoriser ou refuser certains projets commerciaux en périphérie renforçant ainsi la réactivation des cellules commerciales prioritairement en centre-ville.

Outil de veille foncière par excellence, le droit de préemption urbain (DPU) permet d'agir à l'échelle de l'ilot et de maîtriser totalement la future implantation d'un commerce, sans altérer le droit de propriété, élevé au rang constitutionnel par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Quant au droit de préemption commercial, cet outil permet à la commune (ou par délégation à l'EPCI) de réactiver des commerces en se portant acquéreur d'un fonds de commerce ou d'un terrain portant des commerces.

Au Luxembourg

Le Plan d'Aménagement Général (PAG) est le principal document de planification à l'échelle communale. De portée générale, il peut néanmoins influencer l'implantation et l'équilibre de l'offre commerciale en centre-ville en définissant les règles d'usage applicables aux bâtiments et à leurs rez-de-chaussée. Ainsi, le PAG peut, par exemple, classer certaines rues en zone à fonction commerciale prioritaire.

Par ailleurs, des règlements communaux peuvent être adoptés avec pour objectif de limiter la vacance commerciale en coeur de ville. Divers exemples de règlements peuvent être mentionnés : octroi d'une prime pour l'installation d'un nouveau commerce dans une cellule commerciale inoccupée du centre-ville, institution d'un régime de subventions destiné à la mise en conformité des immeubles contenant une ou plusieurs surfaces commerciales en rez-de-chaussée, octroi de subsides pour l'établissement de nouveaux commerces, ...

Les outils fiscaux

En France

Outil fiscal contraignant, la taxe sur les friches commerciales (TFC) est un impôt local facultatif qui peut être mis en place sur décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI. Celui-ci doit dresser auprès de l'administration des impôts la liste des biens susceptibles d'être concernés par la taxe avant le 1er octobre de l'année qui précède celle de la première application.

Moins coûteux que le droit de préemption, la taxe sur les friches commerciales permet de réaliser un état des lieux de la vacance commerciale sur un territoire donné et de reprendre contact avec des propriétaires déconnectés du territoire pour questionner les motifs de la vacance de leurs biens. En 2025, seules 480 communes et 68 EPCI avaient recours à cet outil. Une réforme de la taxe est prévue en 2026 afin d'en faire un levier plus efficace de revitalisation des centres-villes. La taxe pourrait ainsi s'appliquer "zonage par zonage".

Au Luxembourg

La taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles a pour objectif d'encourager les propriétaires à vendre ou louer leurs immeubles ou à construire des habitations sur leurs terrains. La taxation revêt avant tout une forte dimension symbolique dans la mesure où elle affiche une volonté politique marquée de la commune en matière de lutte contre la vacance.

Néanmoins, la mise en oeuvre de cet outil fiscal n'est pas toujours aisée, les communes devant respecter les grands principes relatifs à l'introduction d'une nouvelle taxe communale : "d'une manière globale, la taxation doit respecter l'intérêt général ainsi que les droits fondamentaux et libertés publiques dans la liberté du commerce et de l'industrie. La commune doit en outre démontrer l'existence d'un besoin financier en vertu du Kommunalabgabengesetz" (loi sur les contributions communales).

Les outils financiers

En France, le Fonds de restructuration de locaux d'activité (FRLA) créé en 2021 vise à faciliter le portage d'opérations de requalification d'actifs commerciaux à l'initiative des collectivités, des foncières de redynamisation, des entreprises publiques locales, ou des bailleurs. Parmi les projets éligibles au FRLA figurent les cellules commerciales et artisanales en rez-de-chaussée.

Lancé en mars 2023, le Fonds de soutien au commerce rural vise à maintenir et développer les commerces sédentaires et non-sédentaires dans les territoires ruraux. Cet outil est éligible pour certains projets de revitalisation de centres-bourgs à travers le financement de la réhabilitation des locaux commerciaux vacants. Il existe, en outre, des dispositifs proposés par les régions et les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI).

Au Luxembourg, il n'y a pas de régime d'aide national stricto sensu. Les communes peuvent néanmoins recourir à des outils "classiques" via leurs réglementations communales, en proposant des aides directes aux commerçants sous forme de bons d'achat, ou de subventions pour l'installation de nouveaux commerces.

Outil financier innovant, la Gestion Locative Commerciale (GLC) permet à la commune de louer des espaces commerciaux pour les sous-louer par la suite à des tarifs préférentiels sur une durée déterminée. Grâce à cette mesure, les commerçants bénéficient d'une diminution des loyers, facilitant ainsi le déploiement de leurs activités.

À l'échelle de l'Union européenne, au moins 8% des ressources du Fonds européen de développement régional (FEDER) sont réservées au financement de solutions systémiques circulaires (développement urbain durable). Par ailleurs, l'Initiative urbaine européenne (IUE), vise à soutenir les communes dans l'expérimentation de nouvelles solutions innovantes pour le développement urbain.

Enfin, le programme de coopération URBACT IV financé par l'UE a été conçu pour permettre aux villes européennes d'échanger leurs savoirs et expériences en matière de développement urbain. Une boîte à outils et un guide pratique ont été élaborés à partir des retours d'expérience de 10 villes européennes.

Les mesures mises en oeuvre contre la vacance commerciale en France

Fig. 1 : Règlement graphique PLOiH Jarny Nord-Ouest (échelle 1/2000).

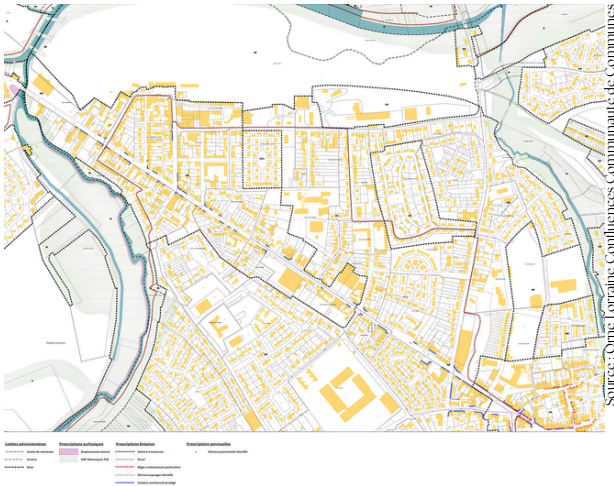
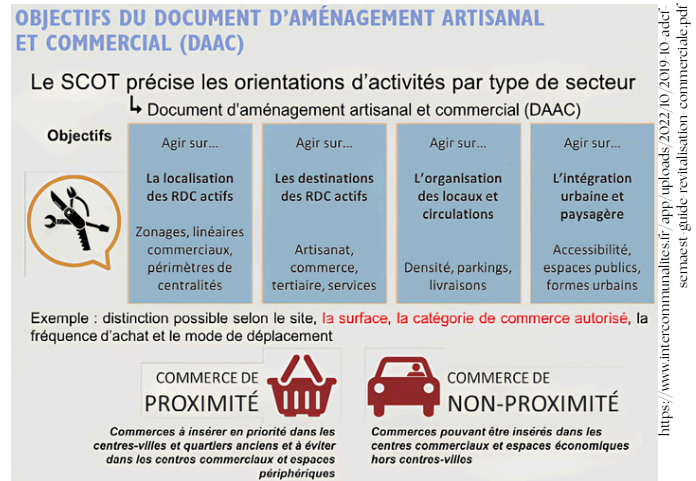


Fig. 2 : Les prescriptions du DAAC (SCOT) sur la vacance commerciale



Les documents d'urbanisme comme levier réglementaire contre la vacance commerciale

Le PLU et le SCOT sont les deux documents de planification permettant aux collectivités territoriales d'exercer une influence sur les implantations commerciales. Certaines pièces du PLU, comme le règlement et l'élément cartographique (zonage), rendent possible l'identification de linéaires commerciaux dans les centres villes pour éviter les transformations des rez-de-chaussées commerciaux. C'est le cas, par exemple, du projet de PLUi d'Orne Lorraine Confluences, dont le règlement prévoit que "pour le rez-de-chaussée des constructions implantées le long des voies correspondant à la prescription « linéaire commercial protégé », le changement de destination des locaux de commerces et activités de services existants à la date d'approbation du PLUi H en habitation est interdite". Dans cette perspective, la cartographie du PLUi d'Orne Lorraine Confluences vient identifier les zones des secteurs urbains denses soumises à la prescription "linéaire commercial protégé". La commune de Jarny dispose, par exemple, de plusieurs linéaires commerciaux protégés (fig. 1) ; les règlements graphiques des autres communes étant également disponibles [en ligne](#).

S'agissant du SCOT, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) permet aux EPCI de définir des règles prescriptives pour lutter contre la vacance commerciale en centre-ville. Volet commercial obligatoire du DOO depuis la loi ELAN, le Document d'aménagement artisanal commercial et logistique (DAACL) permet de limiter l'implantation des constructions commerciales à la périphérie et ainsi de privilégier le commerce dans les centralités (fig. 2). Afin de renforcer le commerce de proximité dans les centres-villes, le DAACL du SCOT Nord Meurthe-et-Mosellan prévoit des prescriptions strictes en matière d'implantation des constructions commerciales, comme l'interdiction de la construction de locaux commerciaux supérieurs à 300 m² de surface de vente en dehors des centralités urbaines. Il en va de même pour le DAACL du SCOT de l'Agglomération Thionilloise, qui identifie plusieurs centralités et secteurs d'implantation périphériques en dehors desquelles la création ou l'extension de commerce d'une surface de vente supérieure à 1000 m² reste proscrite.

Les Opérations de Revitalisation de Territoire, outil sur mesure de lutte contre la vacance

Les Opérations de revitalisation de territoire (ORT) permettent aux collectivités territoriales de mieux accompagner les projets de redynamisation de leur centre-ville. La convention d'ORT est signée entre l'État (et ses établissements publics concernés, le cas échéant), un EPCI et une ou plusieurs communes membres. Le périmètre d'intervention de la convention porte sur le centre-ville de la commune principale de l'EPCI signataire, et un ou plusieurs centres-villes d'autres communes membres. Une fois entrée en vigueur, la convention d'ORT entraîne plusieurs conséquences en matière d'aménagement commercial. Afin de favoriser le retour des commerces de proximité en centre-ville, les projets situés dans le périmètre d'intervention défini par la convention sont exonérés d'autorisation d'exploitation commerciale. Par ailleurs, les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans le périmètre d'intervention de l'ORT ont la possibilité de recourir au permis d'innover, outil instauré à titre expérimental pendant 12 ans à compter de la promulgation de la loi Élan, et qui permet de solliciter une demande de dérogation aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il déroge.

À titre d'exemple, l'ORT de l'Agglomération du Grand Longwy pour la période 2014-2024 prévoyait un plan d'actions contre la vacance commerciale, avec plusieurs mesures phares comme la création d'un manager de centre-ville et de territoire, le développement d'un concept de boutique à l'essai sur Longwy Bas à travers l'acquisition d'un local commercial vacant pour permettre à des porteurs de projets de tester leurs activités dans le cadre d'un bail dérogatoire de deux ans, ou encore la mise en place du droit de préemption commercial.

Les programmes nationaux "Action Cœur de Ville" (ACV) et "Petites Villes de Demain" (PVD)

Lancé en mars 2018, le programme "Action Cœur de Ville" se veut comme une réponse globale à la problématique de la vacance commerciale dans les villes moyennes. Partant du constat que certaines actions de redynamisation des villes moyennes ne peuvent se réduire au seul périmètre du centre-ville, la seconde phase du programme (2023-2026) s'élargit aux entrées de ville et aux quartiers de gare. Une étude d'impact sur les résultats du programme "Action Cœur de Ville" a démontré que la vacance commerciale des centres-villes ACV a diminué de 14,15% à 12,50%, soit -1,65%, sur la période 2018-2022, contre une baisse de 0,3% pour les villes hors ACV.

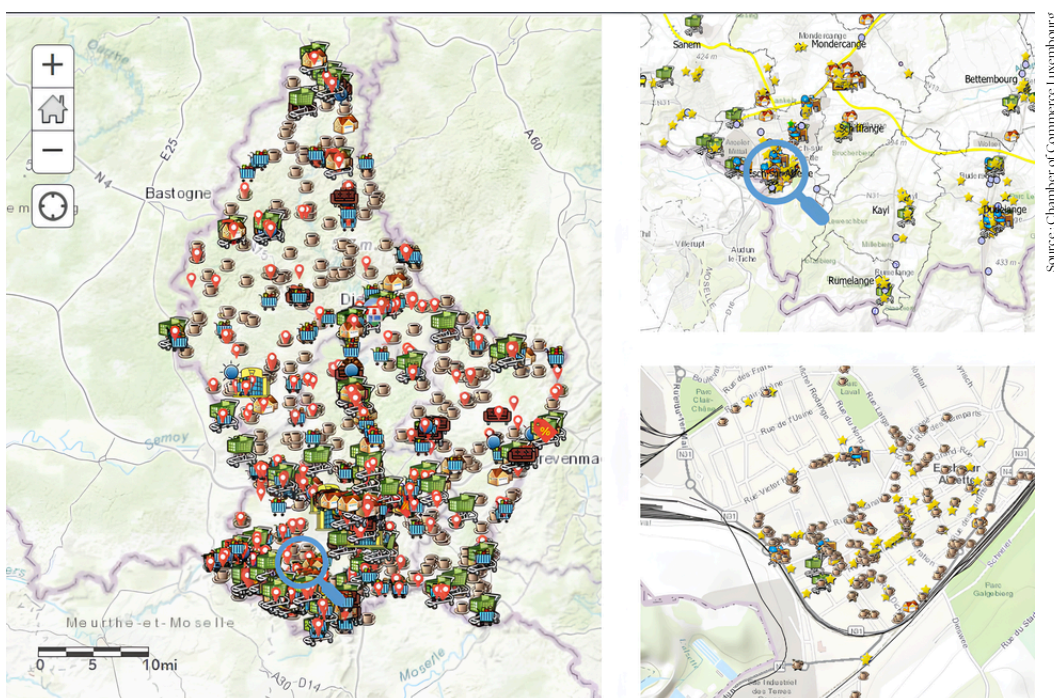
Pendant "rural" du programme ACV, la stratégie "Petites Villes de Demain" (PVD) vise à soutenir la revitalisation des centres-villes dans les communes de moins de 20 000 habitants. À ce titre, le programme PVD établit une enveloppe de 3 milliards d'euros pour venir financer des projets d'infrastructures et de services jusqu'en 2026. Plusieurs communes des départements 54 et 57 bénéficient du programme. C'est le cas, par exemple, de la ville frontalière de Creutzwald (57) qui propose une aide technique et financière pour accompagner les projets de rénovation des devantures ou enseignes commerciales de son centre-ville, dans l'objectif d'améliorer la qualité des rez-de-chaussée commerciaux, la qualité de vie des habitants, et de renforcer l'offre des commerces de proximité.

Un outil stratégique majeur pour dynamiser le commerce local : Le Pakt Pro Commerce

Lancé en 2016, le Pakt Pro Commerce est une initiative stratégique nationale qui promeut une approche multifonctionnelle du centre-ville par le soutien au commerce local à travers une série d'actions pratiques. À cet égard, l'édition 2023 du pacte propose cinq axes thématiques majeurs pour le développement des commerces de proximité :

- Le **cadastre de commerce** : ce premier axe passe par la création d'un registre de commerce sur l'offre commerciale nationale, combinant une carte nationale et une base de données, accessible sur le site [Geoportail](#). L'un des objectifs assignés au registre est de mieux comprendre les tendances en matière d'évolution du taux de vacance dans un périmètre donné. Plus largement, les données issues du cadastre de commerce permettent aux communes et aux entreprises de mieux anticiper ces évolutions et d'adapter leurs stratégies commerciales en conséquence.
- L'**analyse statistique** : cet axe prévoit une analyse statistique plus fine de l'évolution de l'offre commerciale dans le pays et l'élaboration d'un rapport d'étude structurant, le [Retail Report](#), qui analyse l'offre commerciale à l'échelle nationale et fournit des éléments quantitatifs sur la vacance, les surfaces commerciales et les dynamiques d'implantation des commerces dans les territoires.
- Le **"Retail Event"** : le pacte prévoit l'organisation de manifestations d'envergure nationale pour dynamiser le secteur commercial. À cet égard, le Retail Event est l'un des piliers opérationnels du Pakt Pro Commerce, il est conçu pour être une plateforme de rencontre et d'échange pour les acteurs du secteur de la vente au détail au Luxembourg.
- L'**attraction de la clientèle** : le quatrième volet a pour objectif d'attirer davantage de clients de la Grande Région par le biais d'actions de promotion novatrices (campagnes "shop local", communication multilingue pour mieux cibler les frontaliers, etc.).
- La **sensibilisation à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE)** : l'idée est d'accompagner les petites et moyennes entreprises à structurer leur démarche en vue de l'obtention d'un label RSE. Cet accompagnement prend la forme d'une formation RSE via un webinar.

Visualisation du cadastre de commerce



L'engagement variable des communes luxembourgeoises en matière de lutte contre la vacance commerciale

Certaines villes luxembourgeoises ont intégré, plus que d'autres, la problématique des espaces commerciaux vacants dans leurs stratégies de développement et d'aménagement de l'espace.

Seconde commune du pays, la Ville d'**Esch-sur-Alzette** (env. 38 000 habitants), en est la parfaite illustration, avec l'initiative "[Concept Local d'Activation pour la Revitalisation commerciale d'Esch](#)" (CLAIRE), née en 2018 à la suite du processus participatif pour la revitalisation du centre-ville autour de la rue commerçante de l'Alzette. La démarche propulsée par le projet CLAIRE se poursuit encore en 2026 avec le déploiement de solutions temporaires (pop-up stores, vitrophanies) ou de plus long terme (magasins permanents) pour répondre à la problématique des locaux vacants dans le centre-ville.

La ville de **Wiltz** (env. 8 300 habitants), à travers le projet d'urbanisation "[Wunne mat der Wooltz](#)", est également très engagée dans la revitalisation de son centre-ville. Ce projet a pour objectif la requalification et la revalorisation de l'ensemble des friches industrielles situées au coeur même de la commune. Au cours des dix prochaines années, pas moins de 4 700 nouveaux habitants sont attendus dans des logements neufs, ce qui contribuera à créer une demande supplémentaire pour le commerce de proximité. Par ailleurs, la commune de Wiltz a acheté plusieurs bâtiments dans le centre-ville, dont 14 maisons et un complexe hôtelier, qui vont être progressivement rénovés dans le cadre du programme du Pacte Logement. Les étages inférieurs ont pour vocation à être transformés en espaces commerciaux, tandis que les étages supérieurs seront convertis en logements à loyer modéré. Le projet engagé par la commune prévoit une revitalisation du centre-ville d'ici 2030, puis la transfrontation complète du secteur de la gare prévue avec la mise en oeuvre de la seconde phase d'ici 2035.

Enfin, l'engagement de la commune de **Diekirch** (env. 7 300 habitants) peut être soulevé en raison de l'originalité de sa méthode qui repose sur une démarche citoyenne. La ville a initié en 2024 un vaste processus de participation, baptisé "[#Neidkirch zesumme plangen](#)", pour interroger habitants, commerçants et visiteurs sur leurs besoins (amélioration de l'espace public, accessibilité, mobilité douce, éclairage, etc.) dans le cadre du processus de transformation du centre-ville. La consultation des citoyens a permis de faire émerger plus de 250 propositions, dont 52 ont été retenues.

Rédaction :

- pour le GECT ALZETTE BELVAL (Ali Yildirim)
- pour le LISER (Frédéric Durand)
- pour l'AGAPE (Gérard Matusac)