

# Fiche repère

## Vacance commerciale : Définitions, mesures et constats

La vacance commerciale suscite depuis une quinzaine d'années une **préoccupation croissante** des pouvoirs publics et des acteurs de l'aménagement et de l'immobilier commercial. Au-delà des incidences économiques qu'elle suscite, elle constitue un enjeu majeur pour les politiques publiques qui visent, notamment, un **aménagement équilibré et durable des territoires**. Difficilement appréciable et mesurable à l'heure actuelle, **elle pourrait pourtant s'accroître** notamment face à la montée du e-commerce, à l'évolution des modes de consommation et plus globalement aux transformations de l'appareil commercial physique.



Local commercial vacant – Paris 4<sup>e</sup> © DRIEA – Salagnac – 2018

La vacance commerciale touche inégalement les territoires et semble liée à la combinaison de plusieurs déterminants. La complexité que revêt celle-ci, tant par ses définitions que par les difficultés à la mesurer, nécessite d'en **comprendre les principaux enjeux**, d'analyser les différentes publications déjà parues afin de disposer de **chiffres clés** à l'échelle de l'Île-de-France et enfin de déterminer **les principaux outils** dont disposent les pouvoirs publics pour lutter contre la vacance commerciale.

### Appréciations de la vacance commerciale

Dans le rapport « [Revitalisation commerciale du centre-ville](#) » établi par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF) en 2016, la vacance est définie comme un indicateur de mesure de la dévitalisation commerciale : « **la vacance commerciale évalue l'ajustement de l'offre de locaux d'un territoire à la demande** ». Le rapport fait le constat d'une accentuation du phénomène de la vacance commerciale dans les centres-villes. Cette dernière **est exprimée par « le rapport entre le nombre cellules commerciales vides sur le nombre total de cellules »** (données Codata<sup>1</sup> retraitées par l'Institut pour la ville et le commerce). Cette approche de la vacance commerciale est souvent reprise par d'autres organismes : l'Insee<sup>2</sup> désigne le terme de vacance commerciale comme « **l'état d'un local commercial non exploité pour une durée indéterminée. Le taux de vacance rapporte le nombre de locaux non exploités au nombre total de locaux commerciaux existant sur un périmètre donné** ». De même, Procos (fédération représentative du commerce spécialisé) ou encore le Crocis<sup>3</sup> (centre d'observation économique régional de la CCI Paris Île-de-France) reprennent cette même définition.

Pour compléter son analyse et tenter d'objectiver la mesure de la vacance commerciale, la mission CGEDD-IGF a également mobilisé les fichiers fonciers de la DGFIP : « **la vacance est alors définie comme le rapport des locaux vacants au titre de l'année de taxation de la taxe foncière des propriétés bâties par l'ensemble des commerces pour chaque commune** ».

D'autres approches de la vacance commerciales peuvent être recensées : **les foncières (Unibail-Rodamco, Apsys, etc.) et leurs représentants (le CNCC<sup>4</sup>)** proposent **la notion de vacance financière**. Elles définissent le taux de vacance comme le ratio entre **le loyer « de marché » des surfaces vacantes** (loyer réellement attendu) et **le loyer de marché de la surface totale** (loyer réellement perçu).

1 – Organisme privé dont l'activité consiste à créer et gérer des bases de données dédiées à l'immobilier de commerce et au retail : <https://www.codata.eu/>

2 – Source : *Définitions et bibliographie* – Insee Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, 2016

3 – Source : « *Le paysage commercial du Grand Paris entre stabilité et mutation sectorielle* », Crocis, 2018

4 – CNCC : Conseil National des Centres Commerciaux



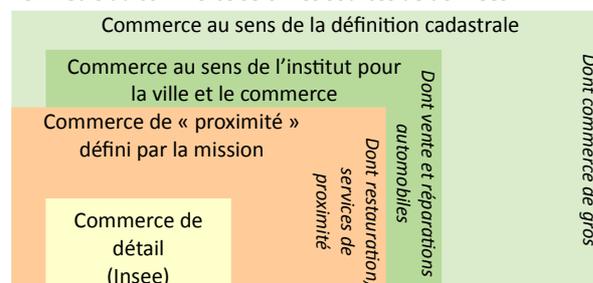
# La mesure de la vacance commerciale

## Mesurer la vacance commerciale avec les fichiers fonciers de la DGFIP

Comme mentionné précédemment, le CGEDD et l'IGF indiquent que « **la vacance commerciale communale peut être appréhendée à partir des fichiers fonciers** ». L'avantage d'utiliser les fichiers fonciers est de pouvoir **disposer d'un taux de vacance commerciale à l'échelle communale**. Toutefois, ce taux provenant des sources foncières possède **certaines limites** : périmètre des activités considérées, définition et fiabilité des données (déclaratives) et la durée effective de la vacance n'est pas renseignée.

Dans les fichiers fonciers, les locaux peuvent être définis par leur nature (variable CCONLC<sup>5</sup> : 29 catégories). **Trois d'entre elles semblent désigner les locaux commerciaux** : commerce avec boutique (CM), commerce sans boutique (CA), dépendance commerciale (CD). Depuis 2014, une variable peut également être mobilisée pour renseigner sur la vacance d'un local. Néanmoins, **le périmètre du commerce dans les fichiers fonciers, au sens de la définition cadastrale, ne recoupe pas celle de la nomenclature Insee (voir figure ci-contre)**.

Périmètre du commerce selon les sources de données



Source : La revitalisation commerciale des centres-villes, CGEDD-IGF, 2016

À la DRIEA, nos travaux ont montré qu'en utilisant les trois natures de locaux commerciaux, tels que sus-nommés, on comptabiliserait à l'échelle de l'Île-de-France 74 millions de m<sup>2</sup> de locaux commerciaux supérieurs à 300 m<sup>2</sup> en 2016 (source : DGFIP – fichiers fonciers – 2016) alors que la base LSA<sup>6</sup> en recenserait 8,7 millions (m<sup>2</sup> de surface de vente) la même année (source : « [Cartographie du commerce en Île-de-France, IAU, 2017](#) »). De plus, il a été constaté que certains locaux commerciaux étaient recensés dans d'autres natures de locaux que les trois catégories sus-nommées.

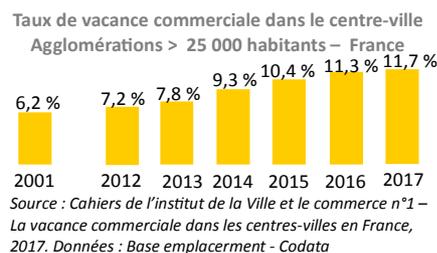
Ainsi, après exploitation des fichiers fonciers, il s'avère que **la seule variable définissant la nature des locaux est loin d'être suffisante à elle seule et mérite d'être croisée avec d'autres sources de données**. Dans ce cadre, à la demande de la DRIEA, le Cerema NP réalise actuellement **un appareillement des fichiers fonciers (Dgfiip) avec les fichiers Sirene (Insee)** à l'échelle de la région Île-de-France afin d'enrichir les données disponibles et ainsi les consolider. Ces travaux devraient ainsi permettre de **mieux identifier les locaux d'activité** dans les fichiers fonciers et disposer des informations les caractérisant.

## Les enquêtes terrain

À une échelle plus fine, **la vacance commerciale peut être mesurée par des enquêtes terrain**. A titre d'exemple, grâce à un relevé terrain effectué de façon régulière par des enquêteurs, la Chambre de commerce et d'industrie Paris Île-de-France dispose des données relatives à l'équipement commercial à l'échelle du Grand Paris. Cet inventaire répertorie tous les commerces et services de proximité, moyennes et grandes surfaces, centres commerciaux, hôtels, cinémas **ainsi que les locaux vacants**. Le dernier recensement a eu lieu au printemps 2017. La base de donnée pour le département de Paris est disponible en OpenData sur le site de la Ville de Paris : [base de donnée des commerces parisiens](#).

## Le recours aux données privées

**Pour comptabiliser la vacance commerciale, Procos fait appel à Codata** (organisme privé) qui **mesure l'occupation des cellules commerciales** (situées en rez-de-chaussée d'immeubles et en galerie de centre commercial de centre-ville) **à partir de relevés annuels sur plans cadastraux**. Cela aboutit à **une vacance exprimée en nombre d'unités commerciales inexploitées**. Ces données se limitent aux hyper-centres des villes françaises.



## Les propositions avancées pour mesurer la vacance commerciale

**Lancer une étude nationale sur la vacance pilotée par l'État** : « L'observation, conduite par la Direction générale des entreprises (DGE) en lien avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP), s'appuiera sur un inventaire des données publiques et privées existantes ainsi que sur des données fiscales issues des informations relatives au non-paiement de la contribution foncière des entreprises pendant une ou deux années consécutives ». L'INSEE et la CCI-France pourront apporter « des éclairages de nature à consolider l'étude. [...] CCI-France devrait pouvoir agréger les données et les éléments d'analyse d'observatoires régionaux préexistants sous l'égide de quelques CCI » Source : « *Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes* », Rapport Marcon, 2018

**« Créer un observatoire national de la vacance commerciale**  agrégeant des données locales qualifiées sur les locaux commerciaux vacants (issues de relevés terrain, informations recueillies auprès des propriétaires...) afin d'analyser les raisons de la vacance commerciale, de réaliser des comparaisons territoriales, d'orienter les politiques en matière d'aménagement et de développement commercial. » Source : « *Redonner vie aux commerces de proximité* », CCI France, juillet 2017

5 – « cconlc » est une variable explicitant la nature du local. Pour plus d'informations : voir le portail [Géoinformations](#) (espace interministériel de l'information géographique).

6 – Libre Service Actualités (LSA) est un magazine hebdomadaire professionnel consacré à l'actualité et à l'analyse des tendances du commerce, de la grande distribution et de la consommation.

# Quels constats en Île-de-France ?

« La situation ne semble pas se dégrader, même si de gros écarts existent »

L'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU) rapporte « qu'aucun inventaire de friches commerciales, en particulier dans les villes moyennes n'a été réalisé en Île-de-France, mais il semble que contrairement à ce qui se passe en province, les centres fermés sont très peu nombreux, la fragilité de quelques-uns s'exprimant dans l'existence de cellules vacantes plus ou moins nombreuses. Le phénomène de vacance est davantage répandu dans les petits centres commerciaux de proximité dans les quartiers en rénovation urbaine ».

Source : « Cartographie du commerce en Île-de-France », IAU-IdF, 2017

« La situation semble ne pas se dégrader » dans la région contrairement à certaines villes de province, estime l'IAU-IdF, sollicitée par la Métropole du Grand Paris pour travailler sur le sujet. Source : « Le Grand Paris engage la bataille des centres-villes », Les Echos, le 06/02/18

En grande couronne, nous ne disposons pas actuellement de chiffres clés de référence sur la vacance commerciale. Toutefois, les travaux en cours à la DRIEA pour croiser les fichiers fonciers (Dgfi) et les fichiers Sirene (Insee) devraient permettre de mieux caractériser les locaux commerciaux sur l'ensemble de l'Île-de-France et de recueillir des informations sur la vacance commerciale.

## Vacance dans le Grand Paris<sup>7</sup> entre 2002-2017 : les enseignements de l'étude du Crocis

« À l'échelle du Grand Paris, le taux de vacance<sup>8</sup> s'établit à 13,1 % en 2017, contre 13,9 % en 2002. Le nombre de locaux vacants baisse de 5,4 % entre 2002 et 2017, mais la courbe s'est inversée depuis 2008 et le taux est reparti à la hausse dans des proportions contenues (hausse du taux de vacance de 0,9 point depuis 2008 et de 0,6 point depuis 2014).

L'évolution du nombre de cellules vacantes touche les départements inégalement ; ainsi, entre 2002 et 2017, Paris et les Hauts-de-Seine ont connu une baisse du nombre de locaux vacants (respectivement -12,0 % et -14,3 %), alors que la Seine-Saint-Denis (+3,6 %) et surtout le Val-de-Marne (+19,8 %) ont dû faire face à une augmentation.

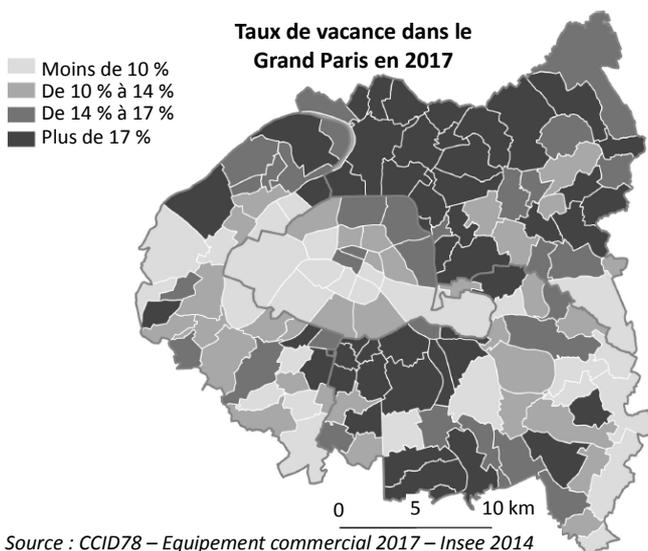
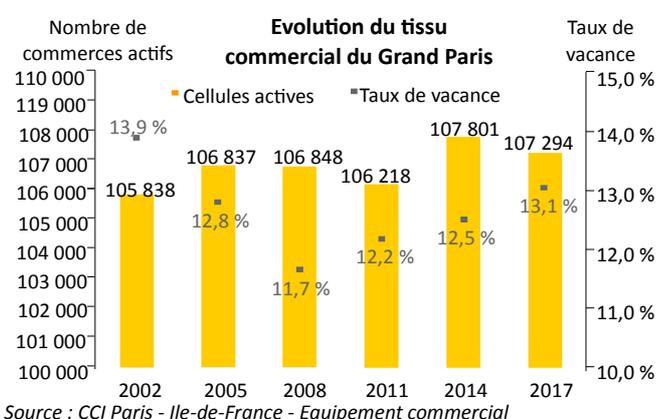
Le taux de vacance est le plus faible dans la capitale et s'établit à 11,1 %. Il est de 12,1 % dans les Hauts-de-Seine et de 15,8 % dans le Val-de-Marne. La Seine-Saint-Denis, malgré des progrès notables en termes de projets d'aménagement et de restructurations aboutis, compte encore 19,5 % de locaux vacants.

En 2017, huit communes du Grand Paris comptent un taux de vacance supérieur ou égal à 25 % : deux dans le Val-de-Marne et six en Seine-Saint-Denis. À l'opposé, cinq autres constatent un taux de vacance inférieur ou égal à 5 % : trois dans les Hauts-de-Seine et deux villes du Val-de-Marne. »

Source : « Le paysage commercial du Grand Paris entre stabilité et mutation sectorielle », Crocis, 2018

7 – Le Grand Paris désigne ici la Ville de Paris et les trois départements de la petite couronne : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne.

8 – La vacance commerciale désigne un local commercial non exploité pour une durée indéterminée. Les locaux en travaux en font partie (10 % des locaux vacants).

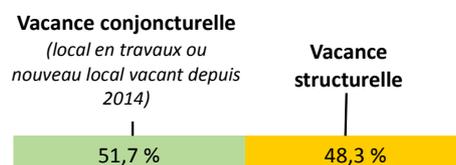


## Une étude de l'Apur montre qu'à Paris, la moitié des locaux commerciaux vacants en 2017 l'étaient déjà en 2014

« L'analyse de la vacance des locaux à Paris montre que la moitié (48,3 %) de ceux qui le sont en 2017 l'étaient déjà en 2014 et que 36,9 % de ces locaux vacants étaient des commerces et services commerciaux. À l'inverse, 33,6 % des locaux vacants de 2014 se sont transformés en commerces et services commerciaux, 12,5 % se sont transformés en d'autres types de locaux en pied d'immeuble ; enfin, 0,4 % sont devenus des commerces de gros ».

Source : « L'évolution des commerces à Paris 2014-2017 », Apur, 2018

Nature de la vacance commerciale à Paris – 2017 –



Source : Apur, BdCom 2017, Infographie : DRIEA

# Les déterminants de la vacance commerciale

À partir d'un panel de villes moyennes qui connaissent des situations de vacance commerciale hétérogènes, le CGEDD et l'IGF ont réalisé une analyse multivariée des données qui a permis de **mettre en évidence les déterminants associés à un fort ou faible taux de vacance commerciale** en centre-ville.

## Facteurs associés à la vacance commerciale dans les villes moyennes

- Ces villes connaissent un fort taux de **chômage**, de **logements vacants** et de **pauvreté**, ainsi qu'une **perte de population** ;
- Comme facteur aggravant, **elles perdent** en général plus que les autres **des équipements et services**, et connaissent un **niveau de fiscalité plus élevé** que la moyenne ;
- D'autres obstacles à la vitalité commerciale sont observés : **l'accessibilité** du consommateur au centre-ville, la concurrence des boutiques par le **e-commerce**, etc.

## Les phénomènes de périurbanisation

- la concurrence des surfaces commerciales en **périphérie** est un facteur souvent associé à une vacance commerciale forte ;
- **le phénomène de périurbanisation** (augmentation de la population en périphérie) améliore la vitalité du commerce de la centralité (personnes disposant d'un revenu médian plus élevé + mobilités journalières facilitées par une infrastructure adéquate pour les trajets + capacité des centres-villes à parvenir à polariser l'espace marchand en spécialisant leur offre) ;
- « **l'effet d'agglomération** » (**taille de marché**) : les villes de 50 000 à 100 000 habitants sont surreprésentées parmi les communes ayant un faible taux de vacance commerciale contrairement aux villes de 10 000 à 50 000 habitants.

Source : « [La revitalisation commerciale des centres-villes](#) », CGEDD-IGF, 2016

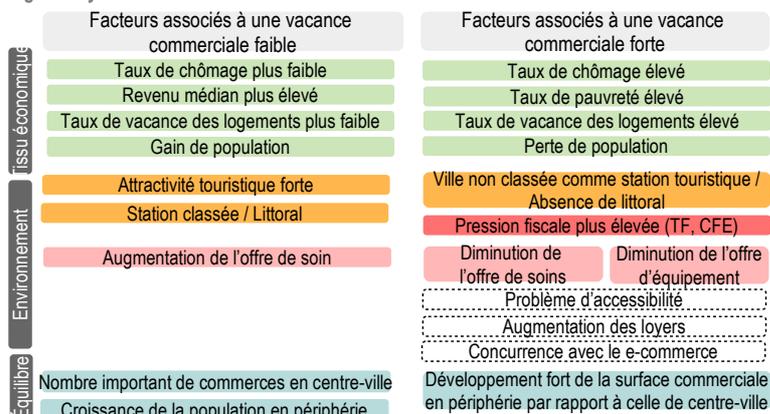
Une étude est en cours à la **DRIEA** pour tenter d'établir **une corrélation entre les déterminants sus-nommés et la vacance commerciale** observée à l'échelle du **Grand Paris**. **L'Observatoire régional du foncier en Île-de-France (ORF)** va également engager des travaux sur **les friches commerciales en Île-de-France**, avec une publication prévue en 2020.

## Les outils pour lutter contre la vacance commerciale

- **La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique** (Elan), comprend un volet « *revitalisation des centres-villes* » qui vise à donner aux élus de nouveaux moyens pour redynamiser leurs centres, au-delà du plan « Action cœur de ville ». Le principal outil créé par la loi est **l'opération de revitalisation de territoire (ORT)**. Ce dernier devrait notamment permettre à un territoire « *d'améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux* » (art. L. 303-2).
- **Instruments opérationnels de requalification des friches naissantes** : une taxe sur les friches commerciales peut être instituée par les communes ou les intercommunalités<sup>9</sup>, ainsi qu'une obligation de remise en état du foncier en cas de fermeture d'un centre commercial. Source : « [Inscrire le commerce dans la ville durable](#) », CGEDD, 2017.
- La préservation des commerces de centre-ville peut également être abordée via **les outils de planification** (SCOT, PLU). Pour en savoir plus : [Outils de mise en oeuvre pour les pouvoirs publics sur la thématique du commerce](#), DRIEA, 2018

9 - L'article 83 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 renforce le dispositif et donne notamment la possibilité de majorer les taux de la taxe.

Figure : synthèse des déterminants associés à la vacance commerciale des villes-centres



Source : Traitements de la mission CGEDD – IGF, rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », 2016. Note de lecture : les facteurs entourés en pointillés ne correspondent pas à des données communales. Ils ont été ajoutés en fonction d'une étude macro et des entretiens menés par la mission.

### Focus sur deux dispositifs visant à lutter contre la vacance commerciale

**Appel à projet « Repenser la périphérie commerciale » : six collectivités lauréates** (dont deux en Île-de-France)  
Lancé en novembre 2017 par le ministère de la Cohésion des territoires, dans le cadre du réseau **Commerce, ville & territoire**, cet appel à projet vise à accompagner des collectivités territoriales dans la mutation de périphéries commerciales en perte d'attractivité et ainsi faire émerger des « opérations-pilotes », supports d'une nouvelle urbanité, d'une mixité fonctionnelle et d'une offre de logement complémentaire au centre-ville.

« **Action Cœur de Ville** » : **222 villes retenues** (dont 15 en Île-de-France) bénéficieront d'une convention de revitalisation pour redynamiser leur centre-ville. L'un des axes structurants de ce programme, lancé le 14 novembre 2017, vise notamment à développer une nouvelle offre commerciale en centre-ville et rééquilibrer les conditions d'implantation avec la périphérie.