



**REQUALIFIER LES ENTRÉES DE VILLES, QUELS ENSEIGNEMENTS
TIRER DES EXPÉRIMENTATIONS PASSÉES ET EN COURS ?
ENTRE DISCOURS, PRATIQUES ET PROJETS : UNE LECTURE
CROISÉE DES REALITÉS DE TRANSFORMATION**

Mai 2026



MISE EN CONTEXTE DE LA RÉFLEXION

Les entrées de ville, et les enjeux de requalification qui les traversent, ont fait l'objet d'une attention renouvelée, notamment depuis le lancement du deuxième volet du programme Action Cœur de Ville et du plan de transformation des zones commerciales en 2023.

Longtemps considérées comme des espaces fonctionnels, dominés par la voiture et le commerce de périphérie, elles sont désormais au cœur des réflexions sur la recomposition urbaine des territoires. À l'heure de la sobriété foncière, de la crise du logement et de la transition écologique, elles sont fréquemment présentées comme des réserves foncières stratégiques, susceptibles d'accueillir de nouveaux usages. Cette lecture, largement partagée, tend à installer l'idée d'un gisement foncier abondant, immédiatement mobilisable et naturellement propice à la mutation.

Pourtant, cette représentation mérite d'être interrogée. Derrière l'apparente évidence d'un « gisement » se cache une réalité bien plus complexe, marquée par la valeur encore élevée des actifs commerciaux, la diversité des situations locales, la multiplicité des acteurs impliqués et la complexité des cadres juridiques et économiques.

Dans ce contexte, ce travail propose de questionner le potentiel réel de transformation de ces espaces. Il s'appuie sur un croisement de plusieurs sources : l'analyse de la littérature existante, l'étude de cas de requalification et une série d'entretiens menés auprès d'acteurs publics et privés. Il mobilise également les enseignements issus des missions conduites par notre bureau d'étude, afin d'ancrer ces analyses dans des réalités opérationnelles concrètes.

L'entrée de ville n'est ni une friche, ni un espace vide : elle est un morceau de ville en activité, producteur d'emplois, de flux et de valeur, dont la transformation ne peut être ni être automatique, ni uniforme.

Elle demande au contraire du temps, de l'ingénierie, de la négociation et une compréhension fine des écosystèmes en présence.

C'est précisément cette tension entre **perceptions dominantes** et **réalités opérationnelles** que ce travail de réflexion se propose d'éclairer.

À travers l'analyse d'une série de cas d'étude, complétée par des entretiens menés auprès d'acteurs publics, privés et experts, l'objectif est de comprendre :

- comment les entrées de ville sont aujourd'hui perçues et catégorisées ;
- quels sont les obstacles structurels qui expliquent le faible passage à l'acte ;
- dans quelles conditions les projets de requalification parviennent réellement à émerger ;
- et quelles stratégies d'intervention les collectivités peuvent activer selon les contextes locaux.

Loin de toute approche normative, cette analyse vise à rappeler une réalité souvent sous-estimée : la requalification des entrées de ville ne relève pas d'un modèle reproductible, mais d'une équation profondément locale. **Chaque projet se construit à l'intersection de contraintes et d'opportunités spécifiques – politiques, foncières, économiques, environnementales et partenariales** – qui en conditionnent la faisabilité comme l'ambition.

Dès lors, il s'agit de dépasser le récit simplificateur d'une « mutation évidente » pour engager une lecture plus opérationnelle : identifier les bons leviers, au bon endroit, au bon moment. Autrement dit, passer d'une logique d'intention à une logique de stratégie, afin de **transformer ces espaces non par opportunisme, mais à travers des trajectoires maîtrisées, inscrites dans le temps long et portées par une vision territoriale claire.**



REPRÉSENTATIONS DOMINANTES ET RÉALITÉS OBSERVÉES

L'ensemble des acteurs les envisagent comme des fonciers immédiatement mutables en quartiers mixtes.

La littérature existante, comme les retours d'une vingtaine d'entretiens menés auprès d'acteurs publics et privés, font apparaître une représentation dominante : les entrées de ville seraient avant tout des zones commerciales monofonctionnelles, caractérisées par un foncier peu dense, détenu par de grands propriétaires et, de ce fait, réputé aisément mutable dans un contexte de déclin du commerce physique.

Cette lecture, largement diffusée dans les débats sur la sobriété foncière ou la crise du logement, installe l'idée d'un potentiel théorique immédiat, fondé sur la transformation des surfaces de stationnement et des bâtiments commerciaux. Dans un contexte de fragilisation de certains segments du commerce (alimentaire spécialisé, prêt-à-porter, équipement de la maison), ces espaces seraient ainsi appelés à évoluer vers des quartiers mixtes, mieux connectés aux centres-villes, combinant logements, services et activités tertiaires.

L'enjeu affiché consiste alors à redéployer de la valeur d'usage sur des actifs perçus comme en perte de vitesse, via des opérations de densification et de diversification programmatique.

Pourtant, **l'analyse fine des situations locales montre une réalité bien plus nuancée.** Derrière l'image homogène des zones commerciales de périphérie, les entrées de ville constituent en réalité des territoires en activité, structurés par des fonctions économiques encore robustes, parfois très performantes.

Les taux d'occupation y demeurent élevés, les baux longs et sécurisés, et **la valeur des actifs commerciaux reste, dans de nombreux cas, supérieure à celle que pourrait générer une opération résidentielle ou mixte.** Cette structure économique, combinée à des équilibres contractuels complexes (baux, AEC, clauses d'exploitation), limite fortement la capacité des acteurs privés à envisager une mutation profonde

de leur patrimoine sans y trouver un intérêt économique.

Ces espaces ne peuvent donc être analysés comme des réserves foncières latentes.

Leur transformation suppose dès lors non seulement de "remplacer" des usages, mais aussi de repenser des chaînes de valeur, de relocaliser des activités, de compenser des pertes d'exploitation et d'anticiper les effets induits sur l'écosystème commercial alentour.

LES CAS D'ÉTUDES : COMPRENDRE LA DIVERSITÉ DES TRAJECTOIRES DE TRANSFORMATION

Cette réalité, confirmée par les cas d'étude, conduit à rompre avec l'idée d'un modèle générique de transformation.

Chaque entrée de ville combine des contraintes spécifiques — économiques, environnementales, réglementaires, foncières — qui conditionnent non seulement son potentiel de mutation, mais aussi la temporalité et la nature de l'intervention publique possible.

Ainsi, loin de l'image d'espaces disponibles "par défaut", les entrées de ville apparaissent comme des territoires **stables mais fragiles**, où **toute transformation exige un arbitrage subtil entre maintien d'activité, évolution des usages, équilibre économique et cohérence territoriale.** C'est dans cette complexité que s'inscrivent les stratégies que les collectivités peuvent ou non mobiliser pour accompagner leur mutation.

L'analyse des cas d'étude révèle la complexité inhérente à toute démarche de requalification d'entrée de ville. Loin d'un récit uniforme, les projets étudiés illustrent **la diversité des contextes, des conditions de faisabilité et des arbitrages à conduire. Ils mettent en lumière, chacun à leur manière, les leviers mais aussi les limites de l'action publique lorsqu'elle s'engage dans ces territoires en activité.**

À Quimper, la reconversion d'un vaste secteur de près de 40 hectares témoigne des difficultés rencontrées lorsque les fondations stratégiques du projet ne sont pas suffisamment consolidées. Confrontée à un tissu foncier fragmenté et à des



valeurs d'actifs largement sous-estimées au lancement de la démarche, la collectivité a dû composer avec un coût d'intervention bien plus élevé qu'attendu et une difficulté à relocaliser certaines activités économiques historiques. **L'élaboration d'un plan-guide trop en amont, et insuffisamment articulé avec le montage opérationnel, a ainsi limité la capacité à mener une démarche d'urbanisme négocié**, alors même que le contexte de marché aurait pu la permettre. L'option d'une ZAC s'est progressivement imposée comme une solution par défaut, révélant les contraintes engendrées par une stratégie foncière insuffisamment anticipée, d'une gouvernance interne pleinement alignée et d'une vision partagée du rythme de mutation du secteur et de sa vocation finale.

À l'inverse, le projet conduit à **Mérignac Soleil** illustre une dynamique plus favorable, fondée sur une approche progressive de la transformation. Revu en profondeur après une première phase d'études, **le plan-guide réorienté par l'agence LIST a permis de prendre en compte la dureté foncière, d'identifier plus précisément les îlots stratégiques et d'ancrer la mutation dans un processus de négociation continue**. Soutenu par l'arrivée du tramway, le projet s'est structuré autour d'un dialogue étroit entre acteurs publics et privés, d'acquisitions ciblées et d'opérations successives permettant de maintenir une activité commerciale tout en introduisant de nouveaux usages. Cette démarche illustre la manière dont la gouvernance partenariale, la stabilité politique et la capacité à articuler phasage urbain et phasage économique conditionnent la réussite d'une transformation dans un tissu largement privé.

Le cas de **Cahors** met en lumière un tout autre contexte d'intervention : celui d'une contrainte environnementale majeure. Située dans un secteur exposé aux inondations, l'entrée de ville a nécessité la réalisation de travaux hydrauliques d'ampleur – élargissement d'un ruisseau de 6 à 30 mètres, reconfiguration du système d'écoulement – mobilisant l'État, les opérateurs fonciers et la collectivité. Cette configuration particulière a conduit à un recentrage du projet sur la réduction de la vulnérabilité et le maintien des activités en place, plutôt que sur une mutation programmatique de ce secteur. **L'opération, structurellement déficitaire, illustre la difficulté de conjuguer impératifs**

environnementaux, maintien des activités, aménagements ambitieux et capacités financières limitées dans un marché local peu profond.

À **Saint-Étienne**, la transformation du site STEEL témoigne de ce qu'un portage public massif et déterminé peut rendre possible. Grâce à des investissements importants, la collectivité est parvenue à reconvertir une vaste friche industrielle en un pôle commercial et productif majeur. **Toutefois, cette réussite opérationnelle présente un revers : un bilan financier fortement déficitaire et un impact concurrentiel significatif sur le centre-ville**. Ce cas met en évidence les limites d'une logique de reconversion portée quasiment exclusivement par la puissance publique, et interroge la manière dont ces investissements s'inscrivent dans un équilibre territorial plus large.

D'autres cas, comme ceux du Havre ou de Nantes, révèlent des trajectoires encore différentes. Au **Havre**, la requalification d'un axe routier à 110 km/h en boulevard urbain apaisé a reposé sur un investissement public très conséquent – plus de 50 M€ –, mobilisé avant tout pour transformer l'image du territoire, améliorer les mobilités, requalifier le paysage et reconnecter des quartiers longtemps isolés. **La valorisation foncière y apparaît secondaire, voire non prioritaire.**

À **Nantes**, la démarche s'ancre davantage dans la planification et la négociation : en s'appuyant sur un partenariat étroit avec les acteurs privés et sur l'évolution des documents d'urbanisme (OAP, PLU), la collectivité structure une trajectoire de transformation. **Elle anticipe les besoins en logements et en infrastructures, tout en travaillant avec les opérateurs pour garantir la faisabilité des opérations.**

Dans l'ensemble, **ces cas d'étude montrent que les déclencheurs de projet sont toujours puissants et nécessaires : contrainte environnementale, fragilité commerciale, arrivée d'une infrastructure structurante...** Ils révèlent également que les conditions de réussite reposent sur un faisceau d'éléments combinés : **un dynamisme territorial soutenant le marché, une gouvernance partenariale claire et stable, une stratégie foncière ciblée, une ingénierie opérationnelle robuste, une temporalité maîtrisée, un portage**



politique fort et une anticipation fine des coûts de transition.

Surtout, ils démontrent que les entrées de ville ne se transforment jamais de manière uniforme : la mutation y est toujours progressive, négociée, différenciée selon les îlots et conditionnée par les équilibres économiques et politiques en place.

DE L'INTENTION A LA RÉALISATION : DES PROJETS LONGS ET COMPLEXES ; DES FREINS LIMITANT LE PASSAGE A L'OPÉRATIONNEL

Ainsi malgré l'abondance des réflexions et intentions de projets, on note qu'aujourd'hui très peu de projets ont vu le jour et de permis de construire ont été déposés.

Si de nombreux sites ont été identifiés comme présentant un intérêt, en réalité peu d'entre eux sont réellement opérationnels et ont vu le jour.

Plusieurs freins structurels ont été identifiés :

Une cadre réglementaire rigide et peu adapté

- Le bail commercial est contraignant et coûteux. Il complexifie toute acquisition ou restructuration (indemnités d'éviction, pertes d'exploitation, gestion des transferts).
- L'anticipation et le pilotage des baux (fermetures, pertes d'exploitation, indemnisations, licenciements, etc.) impliquent l'acquisition de nouvelles compétences pour les acteurs. Les opérateurs privés doivent notamment apprendre à conduire la mutation d'actifs en activité. Cela suppose également de coordonner un nombre important de parties prenantes, aux intérêts souvent divergents.
- Le régime des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) limite les possibilités de transfert ou d'évolution des surfaces existantes.
- Les documents d'urbanisme (PLUi) imposent souvent des règles programmatiques, morphologiques et paysagères peu compatibles avec des mutations progressives, menées par « opérations tiroirs », pourtant indispensables dans ces secteurs où le maintien de l'activité est une contrainte forte.

Une valeur économique des actifs commerciaux souvent sous-estimée et dissuasive : La mutation d'un actif commercial n'est pertinente que si elle crée davantage de valeur qu'elle n'en détruit. Tant

que la rentabilité locative demeure satisfaisante, l'incitation à transformer reste faible. Dans de nombreux contextes de marché, la valorisation résidentielle ou mixte ne compense pas la destruction ou le déplacement de l'actif commercial existant. La transformation ne devient envisageable que lorsque cette valeur se trouve fragilisée — par exemple en cas de vacance, de déclin commercial ou de risque environnemental.

Une multiplicité et une hétérogénéité d'acteurs aux intérêts divergents : La transformation mobilise foncières, investisseurs, gestionnaires, enseignants, promoteurs et collectivités. Leurs logiques économiques diffèrent :

- valorisation patrimoniale recherchée stable à long terme pour les foncières,
- rentabilité et stabilité locative pour les investisseurs,
- performance commerciale et maîtrise des charges pour les enseignants,
- valorisation foncière et rentabilité économique de court terme pour les promoteurs (bilan d'opération)
- projet d'intérêt général pour les collectivités.

Chacun s'inscrit dans des temporalités, des logiques économiques et des cultures professionnelles différentes. L'alignement de ces intérêts repose sur un urbanisme négocié exigeant et sur des temporalités longues.

Un décalage entre temporalité politique et temporalité opérationnelle : les projets de requalification des entrées de ville s'inscrivent rarement dans des horizons inférieurs à dix ans, et s'étalent souvent sur vingt ans, voire davantage. L'alternance politique, son instabilité ou l'absence de vision stratégique partagée peuvent fragiliser la confiance des investisseurs et freiner l'engagement.

La transformation de ces espaces doit ainsi s'inscrire dans une ambition territoriale de long terme, reposant sur une planification des besoins en activités, commerces, logements, équipements et infrastructures. Ce cadre stratégique, à la fois validé politiquement et robuste techniquement, constitue un facteur clé de sécurisation pour les opérateurs privés et pose les bases d'une négociation durable pour la collectivité.

Des métiers et compétences nouvelles pour les acteurs de la fabrique de la ville à intégrer et à



maîtriser : l'ensemble de ces contraintes mobilise des compétences nouvelles, encore peu maîtrisées au sein des collectivités comme chez certains acteurs privés : pilotage des coûts de transition, compréhension fine des modèles commerciaux, asset management, gestion opérationnelle des fermetures temporaires ou des relocalisations... Un site en activité impose une orchestration délicate, où chaque décision a un impact immédiat sur l'équilibre économique du secteur et les opérateurs qui l'occupent. Sans prise en compte de ces réalités, la perspective d'une transformation rapide et massive des entrées de ville demeure largement illusoire. C'est précisément face à ces contraintes que le rôle de déclencheurs forts, capables de modifier les équilibres économiques et décisionnels, devient indispensable.

LES PRINCIPAUX DÉCLENCHEURS DE PROJET : INVESTISSEMENT PUBLIC MASSIF, RISQUE ENVIRONNEMENTAL, PROBLÉMATIQUE COMMERCIALE

L'examen croisé des cas d'étude met en lumière un enseignement majeur : les projets de requalification d'entrées de ville n'aboutissent presque jamais spontanément.

Ils ne se concrétisent que lorsqu'un élément extérieur, suffisamment puissant pour modifier les équilibres économiques et institutionnels existants, vient ouvrir une "fenêtre d'opportunité". Sans ce basculement, les contraintes évoquées précédemment — foncières, juridiques, commerciales, partenariales — demeurent trop fortes pour permettre une transformation significative, même lorsque l'ambition politique est affirmée. Plus encore, les réalisations actuelles sont souvent conditionnées par un investissement public massif.

Ces déclencheurs jouent un rôle d'autant plus important que les entrées de ville sont des secteurs en activité, où chaque mètre carré accueille une fonction économique dont la disparition, le déplacement ou la transformation génère des coûts immédiats. Il faut donc un choc, une contrainte ou une perspective de gain suffisamment structurante pour amener les acteurs — publics comme privés — à accepter de renégocier leurs positions initiales.

Le risque environnemental : un levier puissant de négociation

L'exposition à un risque environnemental majeur constitue un puissant levier d'intervention publique. Elle fragilise directement la valeur des actifs privés, accentue le risque de vacance ou de friche et rend les propriétaires plus enclins à engager des discussions sur l'avenir du site.

Pour autant, la gestion de ces risques repose largement sur la puissance publique, qui doit absorber une part importante du déficit d'opération, notamment à travers les indemnités liées aux transferts d'activités ou aux acquisitions foncières.

Cahors illustre parfaitement cette dynamique : c'est la menace d'inondation, et les prescriptions du PPRI, qui ont rendu nécessaire un vaste programme de travaux hydrauliques, entraînant des acquisitions foncières importantes et une profonde requalification du secteur. Dans un marché fragile où la mixité était difficilement envisageable, le projet s'est recentré sur la sécurisation, démontrant que, dans certains contextes, la transformation n'est pas un choix mais une nécessité, notamment dans une perspective de maintien de l'emploi.

L'arrivée d'une infrastructure de transport : souvent déterminante pour reconfigurer les équilibres

L'implantation d'une infrastructure majeure de transport (gare, tram etc.) modifie en profondeur le potentiel urbain d'une entrée de ville. Elle entraîne mécaniquement une redéfinition des conditions d'accessibilité du secteur, une revalorisation foncière et transforme souvent le potentiel d'habitabilité des secteurs concernés. Elle constitue ainsi un levier décisif pour engager des mutations programmatiques ou une nouvelle relation avec les acteurs privés.

À Mérignac Soleil, l'arrivée du tramway a joué un rôle d'amplificateur du projet : elle a rendu possible la réduction des stationnements, encouragé la densification et permis de soutenir des opérations tiroirs tout en maintenant l'activité commerciale. Elle a surtout facilité le basculement vers un urbanisme négocié, en offrant un cadre stable et lisible à long terme.



La volonté politique : un moteur structurant de transformation.

Dans certains cas, la requalification des entrées de ville traduit une volonté politique clairement affichée de transformer l'image d'un territoire.

Elle est alors mobilisée comme levier d'attractivité et de marketing territorial. Ces projets reposent sur des investissements publics conséquents, notamment en matière d'acquisitions foncières et de travaux d'aménagement.

La valeur produite n'est pas toujours immédiatement mesurable, car elle tient avant tout à une amélioration qualitative du cadre urbain, de l'image et des usages, sans nécessairement de création de valeur foncière à court terme.

La requalification menée au Havre, fondée sur la métamorphose d'un axe routier en boulevard urbain apaisé, illustre une stratégie où l'investissement public — 52 millions d'euros — vise avant tout la qualité paysagère, l'apaisement des mobilités et la reconnexion entre quartiers. Ici, la mutation foncière est secondaire : la transformation sociale et symbolique de l'entrée de ville est l'objectif premier.

La fragilité commerciale : une ouverture dans un système souvent verrouillé

Enfin, le vieillissement ou la perte de vitesse d'une enseigne majeure peut constituer un déclencheur décisif, en faisant peser un risque d'enfrichement sur une centralité commerciale et une menace directe sur l'emploi local. Cette fragilité peut alors ouvrir une fenêtre d'opportunité pour repenser en profondeur le fonctionnement d'un secteur d'entrée de ville.

Afin de ne pas assumer seule le risque financier lié à une acquisition foncière, la collectivité intervient le plus souvent dans une logique d'encadrement de la mutation à long terme. La requalification du tènement peut être portée par l'acteur privé, tout en s'inscrivant dans une transformation d'ensemble pilotée et coordonnée par la puissance publique.

À Nantes, la nécessaire modernisation d'un site commercial a conduit à une intervention conjointe : la requalification du site est portée par l'acteur privé, dans un cadre stratégique plus large défini et piloté par la collectivité afin d'assurer la cohérence urbaine et fonctionnelle de l'ensemble.

Cette transformation s'inscrit néanmoins dans des temporalités différenciées : le temps long des

études, soutenable pour la collectivité, peut représenter un risque pour l'opérateur privé, parfois soumis à l'évolution de la commande politique et au respect de procédures juridiques contraignantes, retardant le rééquilibrage de sa rentabilité. Le portage des études et du foncier par le privé suppose dès lors une capacité financière solide ainsi que des compétences internes adaptées.

ALIGNER DES INTÉRÊTS MULTIPLES : UNE CONDITION DECISIVE MAIS DIFFICILE A RÉUNIR

La requalification des entrées de ville ne peut être abordée selon un modèle unique. **Dès lors, les collectivités doivent adapter le juste niveau d'action, en arbitrant entre action directe, portage foncier et encadrement de l'initiative privée.**

Quatre grands modes d'intervention sur les projets d'entrée de ville, distincts par leur intensité, leur horizon temporel et leurs objectifs se dégagent.

Stratégie 1 : Une stratégie d'intervention centrée sur les espaces publics : transformer sans acquérir pour faire muter.

Stratégie 2 : Un projet urbain structurant avec remembrement : assumer une intervention forte

Dans d'autres cas, l'ambition politique ou les enjeux territoriaux commandent une action publique beaucoup plus affirmée. Il s'agit alors d'engager un projet urbain complet, intégrant restructuration des îlots, recomposition des fonctions, diversification des programmes, création d'espaces publics et parfois mise en place d'outils d'aménagement dédiés.

Ce second mode d'intervention correspond à une implication forte de la collectivité ou de l'aménageur public, tant sur le plan financier qu'opérationnel sur le temps long. Il vise la restructuration d'un secteur stratégique d'entrée de ville par le déploiement d'un projet urbain d'ensemble, intégrant logements, activités, équipements et espaces publics.

Les exemples de Saint-Étienne, Cahors ou Quimper révèlent les exigences de cette posture. Elle implique de conduire une stratégie foncière active — acquisitions, évictions commerciales, relocalisation d'activités —, de piloter des bilans d'opération complexes et d'assumer une part importante du risque financier.

Cette intervention est souvent justifiée par l'existence d'un enjeu structurant, qu'il soit commercial, environnemental ou social, rendant



l'inaction plus coûteuse que la transformation. Elle s'apparente souvent à une opération négociée d'ampleur, dans laquelle la puissance publique agit comme maître d'ouvrage et maître d'équilibre.

Elle repose sur une ingénierie renforcée : diagnostic territorial approfondi, cartographie de la dureté foncière, planification et conduites des acquisitions (indemnisation des locataires et propriétaires ou portage long terme du foncier) et pilotage de bilans d'opération complexes.

Stratégie 3 : L'anticipation foncière à long terme : préserver la capacité d'agir

Dans des contextes où la mutation n'est pas immédiatement envisageable, mais où l'entrée de ville revêt un intérêt stratégique pour l'avenir du territoire, certaines collectivités choisissent d'adopter **une posture de veille active**. Cette stratégie repose sur une constitution progressive de réserves foncières —sur le temps long -parfois 50 ans) — afin de sécuriser les vocations économiques ou préparer une transformation future lorsque les conditions de marché seront réunies et/ou une nouvelle infrastructure en place.

Les foncières publiques telles que l'EPORA ou Bretagne Foncier illustrent bien cette logique. Il s'agit moins de transformer immédiatement que d'éviter la spéculation, de maîtriser les évolutions spontanées du secteur et de se donner les moyens de réagir lorsque se présente une opportunité. Cette intervention discrète mais déterminante offre aux collectivités un levier essentiel dans des secteurs où les grandes foncières privées ou les enseignes disposent d'une position dominante. Elle constitue également un moyen de pérenniser des zones d'activités qui n'ont pas vocation à être mutées mais doivent être modernisées ou adaptées.

Cela suppose la mobilisation d'outils de portage adaptés (EPF, SEM, foncières publiques), une vision prospective claire des besoins du territoire et une capacité à immobiliser des capitaux sur des horizons longs, avec des rendements limités. Cette approche permet de conserver une capacité d'action publique, mais n'induit pas nécessairement de transformation visible à court terme.

Stratégie 4. L'encadrement de l'initiative privée : organiser l'urbanisme négocié

Dans les contextes où l'acteur privé reste le principal moteur de la transformation — notamment lorsqu'un déclencheur commercial existe —, la collectivité adopte une posture d'encadrement. Il ne s'agit pas d'imposer un projet, mais de définir un

cadre clair permettant d'accompagner des initiatives privées tout en garantissant la cohérence urbaine de l'ensemble. Cette démarche repose sur la définition de principes urbains partagés, l'élaboration d'un plan-guide évolutif et la mise en place d'instances de dialogue régulier.

Les cas de Mérignac Soleil montre que cette stratégie peut être particulièrement efficace, à condition qu'elle s'appuie sur une gouvernance structurée et une capacité d'animation soutenue. L'urbanisme négocié repose en effet sur une confiance mutuelle, une temporalité commune, et un arbitrage permanent entre intérêts privés et objectifs publics. La collectivité agit alors comme chef d'orchestre, garantissant la continuité du projet et veillant à maintenir le cap fixé, même lorsque les opérations se déploient de manière progressive, opportuniste ou différenciée selon les parcelles. La gouvernance partagée sur ces projets avec les acteurs privés restent encore à ces prémices et à inventer autant que les nouvelles compétences mobilisées (asset management).

Cette stratégie repose sur la définition de principes urbains et programmatiques clairs (OAP, plan guide évolutif), la mise en place d'instances de dialogue et l'accompagnement d'opérations progressives sur des sites en activité. Elle nécessite une forte capacité d'animation et une stabilité des orientations politiques.

Ces quatre modes d'intervention ne doivent pas être interprétés comme des modèles universels ou exclusifs. Ils constituent plutôt une palette de leviers permettant aux collectivités d'adapter leur stratégie en fonction de la maturité du projet, de l'état du marché, des contraintes foncières et de l'ambition politique. **Dans de nombreux cas, plusieurs stratégies se combinent** : une intervention sur les espaces publics peut préparer une phase de remembrement ; une approche d'encadrement peut mener à une anticipation foncière ; un investissement public massif peut déclencher une négociation avec les acteurs privés.

La clé réside dans la capacité à choisir la bonne intensité d'intervention, au bon moment, pour le bon secteur. C'est cette finesse d'analyse et cette capacité d'adaptation qui conditionnent la réussite des projets de requalification et leur réelle contribution à la transformation des territoires.

EN SYNTHÈSE : DIX ENSEIGNEMENTS CLÉS



1. Les entrées de ville ne sont pas des "gisements" disponibles : ce sont des territoires en activité, porteurs d'emplois, de flux et de valeur ; leur transformation n'est ni automatique ni uniforme.

2. Les "représentations dominantes" surestiment la mutabilité : la valeur des actifs commerciaux, la diversité des situations locales, la multiplicité des parties prenantes et la complexité du cadre juridique (baux, AEC) freinent fortement les mutations rapides.

3. Le passage à l'opérationnel reste rare : malgré l'abondance d'intentions, peu de permis de construire sont déposés ; l'atterrissage opérationnel nécessite une préparation méthodique et une anticipation de la "dureté foncière".

4 Les projets qui émergent relèvent d'un urbanisme négocié exigeant : ils combinent plan guide évolutif, acquisitions foncières ciblées, médiation entre acteurs et phasage en « opérations tiroirs » permettant de maintenir l'activité en place (ex. Mérignac Soleil), tout en engageant un travail sur la qualité du cadre urbain.

5. Des déclencheurs sont très souvent indispensables : risque environnemental, arrivée d'une infrastructure majeure, fragilité commerciale d'une enseigne ou volonté politique affirmée — sans eux, l'équation économique et décisionnelle reste verrouillée.

6. L'engagement public doit être ajusté au contexte : quatre postures se dégagent — requalification d'espaces publics, projet structurant avec remembrement foncier, anticipation foncière de long terme, encadrement de l'initiative privée — mobilisées seules ou combinées.

7. La gouvernance est déterminante : l'alignement durable d'acteurs aux intérêts divergents (foncières, preneurs, distributeurs, promoteurs, investisseurs, collectivités) conditionne l'émergence d'accords et la tenue du cap dans le temps long.

8. Les temporalités sont dissymétriques : le temps politique (mandat) s'accorde mal avec le temps opérationnel (10–20 ans) ; la stabilité des orientations publiques et la continuité du projet sont des facteurs critiques de crédibilité.

9. De nouvelles compétences sont nécessaires : pilotage d'actifs en site occupé, gestion des coûts de transition (fermetures, pertes d'exploitation, indemnisations), connaissance fine des mécanismes commerciaux et de l'asset management.

10. La bonne programmation dépend du contexte local et des besoins d'aujourd'hui et de demain : certaines entrées de ville doivent muter vers la mixité ; d'autres doivent être consolidées comme pôles d'emplois. L'enjeu n'est pas "tout transformer", mais de choisir où, quand, comment et avec qui intervenir pour maximiser l'impact territorial.



REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de ce travail de réflexion. La diversité de leurs profils, la qualité de leurs retours d'expérience et la richesse des échanges ont largement contribué à nourrir notre analyse et à asseoir le parti pris développé dans cette note. Leurs témoignages ont permis d'éclairer, de confronter et d'ancrer nos hypothèses dans des réalités opérationnelles concrètes.

Parmi les contributeurs, nous remercions particulièrement :

- Stanley GENESTE – AMO requalification de la ZAC de l'hippodrome – Quimper Bretagne Occidentale
- Aymeric FABRIS – Directeur général adjoint – EPORA
- Sandrine PATEROUR – Co-Directrice générale et Directrice de la stratégie et de l'innovation – EPF Bretagne
- Christophe JANET – Directeur Général délégué – Nhood
- Laurence GILLES – Responsable urbanisme Direction développement – Coopérative U



ÉQUIPE PROJET

Marion MICHEL

Responsable du Service Expertises Urbaines

BL Conseil & Exploitation

+33 (0)6 02 09 18 64

marion.michel@egis-group.com | www.egis-group.com

Lucie GORCE

Responsable Activité, Usages Programmation urbaine et Montage

BL Conseil & Exploitation

+33 (0)6 33 25 43 10

lucie.gorce@egis-group.com | www.egis-group.com

Julie LE BOURHIS

Consultante confirmée, Stratégie territoriale et développement économique

BL Conseil & Exploitation

+33 (0)6 08 83 20 50

julie.le-bourhis@egis-group.com | www.egis-group.com