

# Une stratégie économique au service de la sobriété

L'exemple de Pornic Agglo Pays de Retz



La ZA de Butai, à Chaumes-en-Retz  
Crédit photo :BALOON PHOTO

Retour d'expérience

MAI 2024

Le Cerema est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, présent partout en métropole et dans les Outre-mer grâce à ses 26 implantations et ses 2 400 agents. Détenteur d'une expertise nationale mutualisée, le Cerema accompagne l'État et les collectivités territoriales pour la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et la cohésion des territoires par l'élaboration coopérative, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

Doté d'un fort potentiel d'innovation et de recherche incarné notamment par son institut Carnot Clim'adapt, le Cerema agit dans 6 domaines d'activités : Expertise & ingénierie territoriale, Bâtiment, Mobilités, Infrastructures de transport, Environnement & Risques, Mer & Littoral.

**Site web : [www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)**

# Une stratégie économique au service de la sobriété foncière

## L'exemple de Pornic Agglo Pays de Retz

Commanditaire : [MTECT. Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires](#)

**Auteur : APRUZZESE Léa**

Responsable du rapport

<b>Gillio Nicolas – Direction Technique Territoire et Ville</b>
Tél. : +33(0) 4 72 74 57 74
Courrier : <a href="mailto:Nicolas.Gillio@cerema.fr">Nicolas.Gillio@cerema.fr</a>
DTecTV – DADET - 2 rue Antoine Charial 69003 LYON

## Références

N° d'affaire : 23-TV-0302 (Portail National du Foncier Économique)

Nom	Service	Rôle	Date	Visa
APRUZZESE Léa	Direction technique Territoires et Ville	<b>Auteur principal</b>	Mai 2024	x
GILLIO Nicolas	Direction technique Territoires et Ville	Contributeur et relecteur	Mai 2024	x

## Résumé de l'étude

La collectivité Pornic Agglo Pays de Retz connaît une attractivité grandissante en raison de sa proximité avec les pôles métropolitains de Nantes et de Saint-Nazaire, ainsi que grâce au cadre de vie qu'elle offre. Néanmoins, l'EPCI est fortement contraint par de nombreuses zones naturelles. Ainsi, pour poursuivre son développement économique, la collectivité s'est engagée dans une démarche de sobriété foncière exemplaire.

Ce document fait partie d'un ensemble de retours d'expérience ayant pour objectif de mettre en avant des projets, actions ou outils à l'initiative du secteur public comme privé et dont la mise en place à pour but de concilier **la sobriété foncière et le développement économique**. Il s'agit d'illustrer ainsi différentes démarches relatives aux méthodes de diagnostic et de connaissance du foncier économique, aux outils réglementaires et contractuels utilisés pour requalifier les sites économiques, les densifier ainsi que pour recycler le foncier, ou encore à des projets privés auxquels la collectivité a donné son soutien sans intervenir de manière significative.

## Mots clés à retenir de l'étude

<b>Cartographie</b>	<b>Contrainte naturelle</b>
<b>Sobriété foncière</b>	<b>Optimisation foncière</b>
<b>Village d'entreprise</b>	

## Statut de communication de l'étude

Les études réalisées par le Cerema sur sa subvention pour charge de service public sont par défaut indexées et accessibles sur le portail documentaire du Cerema. Toutefois, certaines études à caractère spécifique peuvent être en accès restreint ou confidentiel. Il est demandé de préciser ci-dessous le statut de communication de l'étude.

- ☐ Accès libre : document accessible au public sur internet
- ☐ Accès restreint : document accessible uniquement aux agents du Cerema
- ☐ Accès confidentiel : document non accessible

Cette étude est capitalisée sur la plateforme documentaire [CeremaDoc](https://doc.cerema.fr/depot-rapport.aspx), via le dépôt de document : <https://doc.cerema.fr/depot-rapport.aspx>

## Contexte et objet de l'étude

Ce document fait partie d'une série de retours d'expérience réalisés dans le cadre du développement du portail national du foncier économique, nommé France Foncier +. Ce portail commandité par le Ministère de la Transition Écologique et de la cohésion des territoires ainsi que par la Ministère chargée de l'industrie, a été développé par le Cerema en collaboration avec la Banque des Territoires.

La réalisation de ces fiches retours d'expérience fait suite à la demande de nombreux EPCI interrogés dans le cadre d'une enquête de cadrage des besoins et des usages pour la constitution de France Foncier +.

Car avec la promulgation de la loi « Climat et résilience » en 2021 qui instaure notamment l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050, les collectivités doivent limiter leur consommation foncière, en raison d'une raréfaction du foncier économique, notamment sur les territoires les plus en tension, afin de poursuivre leur développement. L'article 192 de la loi « Climat et résilience » définit l'artificialisation des sols comme l'« altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». L'artificialisation des sols présente donc des enjeux environnementaux importants. Pour favoriser un développement économique durable, les territoires doivent donc avoir recours à des pratiques qui favorisent la sobriété foncière. Cela passe notamment par l'optimisation et la densification du foncier économique, mais aussi par la maîtrise de l'artificialisation des sols à des fins d'activités économiques.

Cette série de retours d'expérience a pour objectif de diffuser les bonnes pratiques autour de la conciliation entre sobriété foncière et développement économique dans le but d'inspirer les territoires demandeurs d'exemples afin qu'ils puissent mener leur développement économique en adéquation avec les objectifs imposées par le ZAN.

## Introduction

Pornic Agglo Pays de Retz est une communauté d'agglomération située en Pays de la Loire et est issue de la fusion, en 2017, des communautés de communes de Pornic et du Cœur Pays de Retz. Son territoire, en bordure de littoral atlantique, est recouvert à plus de 80 % par des espaces agricoles et naturels (vignobles, bocages, zones humides, ...).

De plus, la collectivité est comprise dans l'aire d'attractivité du pôle métropolitain de Nantes Saint-Nazaire. Ainsi, en raison de sa position stratégique et des aménités dont elle dispose, l'agglomération connaît une attractivité grandissante. Touristes, habitants et entreprises sont de plus en plus nombreux sur le territoire. En effet, la collectivité connaît une croissance démographique de 1.7% par an, ce qui équivaut à près de 5000 habitants supplémentaires sur les 5 dernières années (DREAL Pays de la Loire) et a vu naître 850 nouvelles entreprises sur son territoire en 2022.

Or, la CA est fortement contrainte par l'existence de nombreuses zones humides qui empêchent la création de nouvelles extensions urbaines, alors même qu'elle dispose encore de possibilités d'artificialisation dans le cadre de l'objectif ZAN. Cette contrainte n'est cependant pas nouvelle, c'est pour cela que, dès 2019, l'agglomération s'est engagée dans une démarche de sobriété foncière exemplaire afin de poursuivre son développement et notamment celui économique. Un travail minutieux a été entrepris afin de cartographier chacune des 27 ZAE implantées sur le territoire afin de faire émerger de potentiels gisements fonciers. Ce dernier a alors permis à l'agglomération de proposer des solutions d'accompagnement concrètes auprès des entreprises et d'engager la construction de villages d'entreprises dans le cadre d'un appel à projet, pour répondre aux besoins du territoire.



# 1 CARTOGRAPHIE POUR CONNAÎTRE

Pornic Agglo Pays de Retz est un territoire relativement contraint. En effet, son littoral ainsi que ses nombreuses zones naturelles et agricoles, sont autant de ressources bénéfiques pour son attractivité (tourisme, cadre de vie,...) que de ressources fragiles à préserver. Ainsi, face à son attractivité croissante, la collectivité n'a pas d'autre choix que de revoir son mode de consommation foncière afin de continuer à se développer, mais de manière durable.

De plus, bien que l'objectif ZAN lui permettent d'artificialiser encore une quarantaine d'hectares, la collectivité est confronté à la difficulté de trouver des terrains adéquats, surtout pour ses zones d'activités économiques, c'est-à-dire hors zone humide, sans porter préjudices à la faune et la flore et suffisamment proche des axes de circulation. Conjointement, l'agglomération ne dispose quasiment d'aucune friche (la seule friche économique identifiée concerne l'ancienne usine des galettes Saint-Michel) et ses zones d'activités ont été relativement bien conçues, ce qui lui laisse, en somme, peu de marges de manœuvre.

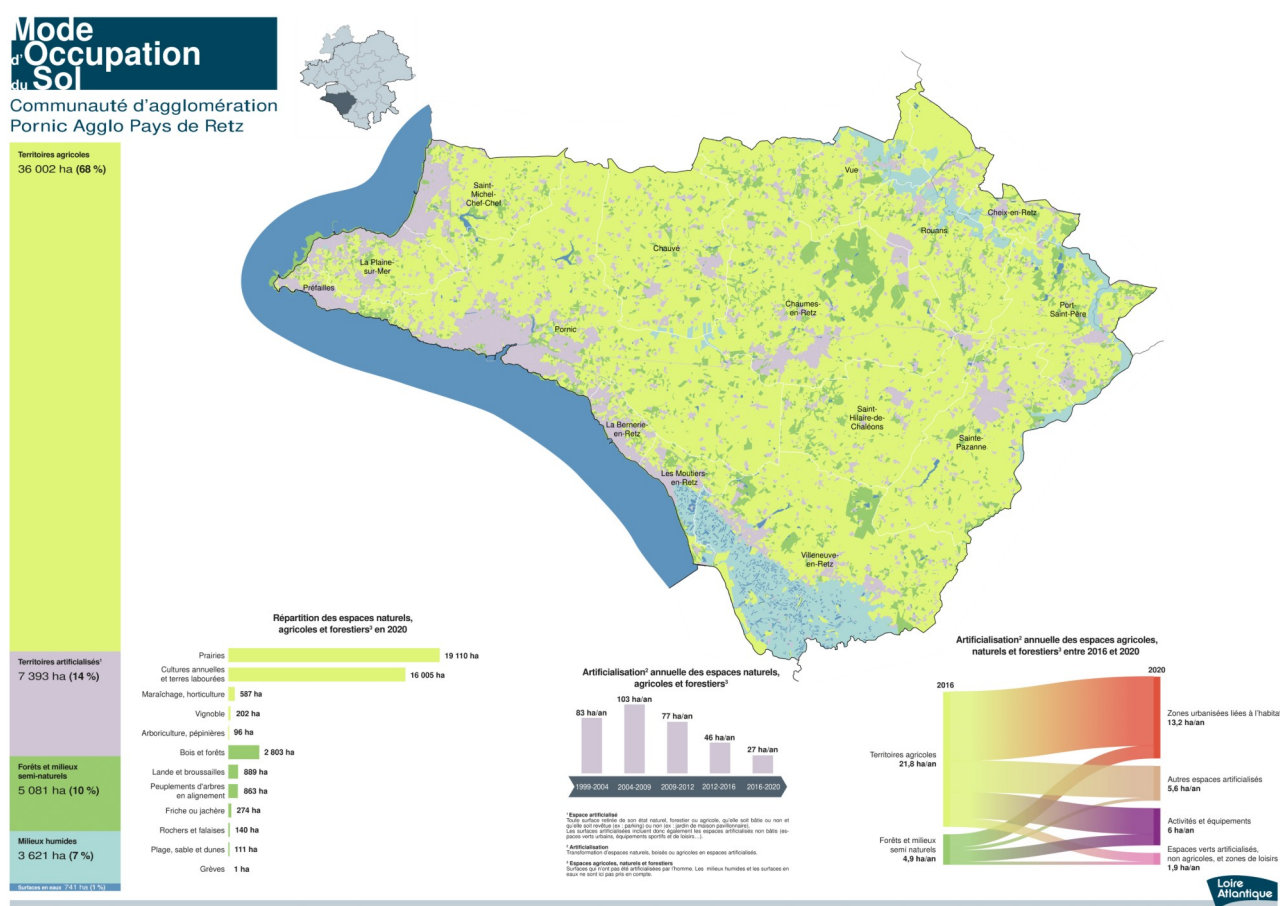
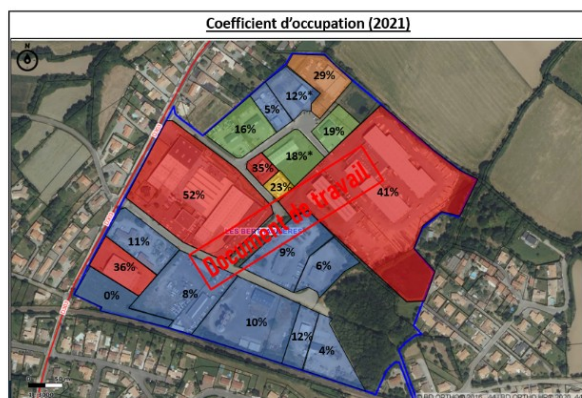


Illustration 1: Mode d'occupation du Sol à Pornic Agglo Pays de Retz

(Crédit image : Observatoire Loire Atlantique)



*Illustration 2: Coefficient d'occupation par parcelle (Crédit photo :Pornic Agglo Pays de Retz )*

C'est pour ces diverses raisons que la collectivité s'est tournée vers une démarche de sobriété en réalisant, dès 2019, une première stratégie foncière. Afin d'agir de manière précise, un travail minutieux pour connaître les ZAE du territoire a été entrepris. Les agents ont cartographié chaque zone d'activités, parcelle par parcelle, à partir d'une analyse réalisée par l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise. Bien que cette démarche demande du temps et peut paraître fastidieuse, elle a permis d'améliorer la connaissance des diverses zones ainsi que les entreprises qui les composent. De plus, cette nouvelle cartographie a permis de calculer pour chaque zone les

pourcentages d'occupation du sol. Cette démarche a ainsi révélé des potentiels d'optimisation à court, moyen et long termes.

À la vue de l'existant et de ce qui est possible de faire, la collectivité s'est positionnée sur un objectif quantitatif d'occupation du sol. Désormais, chaque parcelle doit atteindre un minimum de 30% d'occupation du sol avec un objectif de passer de 19 % sur l'ensemble des ZAE à 22 % en 10 ans. Le but est bien évidemment de pousser à une occupation plus importante tout en ne négligeant pas les espaces de circulation nécessaires à la vie des entreprises ainsi que les divers coefficients imposés à la parcelle tels que celui de naturalité. En plus d'une optimisation au sol, la collectivité souhaite inciter à la verticalité. C'est pour cela qu'elle a fait le choix de ne pas mettre en place de surface de plancher au sol et d'imposer aux entreprises du secteur tertiaire un ratio d'1 m<sup>2</sup> de bâtiment pour 1 m<sup>2</sup> pour les obliger à monter en étage.

## 2 SENSIBILISER, ACCOMPAGNER ET INNOVER

Avec des objectifs précis en tête et une réelle connaissance des marges de manœuvre, la collectivité a décidé de mener une campagne de sensibilisation auprès des entreprises et propriétaires de ses ZAE.

Elle a commencé par cibler, les acteurs les plus simples à mobiliser, c'est-à-dire les propriétaires exploitants dont les parcelles représentaient un potentiel non-négligeable et mobilisable à court terme. Ces derniers ont été contactés afin de prendre connaissance du potentiel d'optimisation théorique de leur parcelle, estimé par l'agglomération. Pour leur donner envie d'exploiter ces réserves, la collectivité a choisi de réaliser des fiches représentant de manière graphique où se situaient les potentiels et ce qu'ils représentaient en termes de mètre carré mobilisable, tout en ayant pris en compte la réalité du terrain, les besoins de l'entreprise et les contraintes du PLU.



Ce travail a porté ses fruits, puisque sur les 40 propriétaires contactés, 33 ont été accompagnés sur 14 ZAE différentes et 88 % d'entre eux ont exprimé leur intention de projets sous 5 ans. Les optimisations envisagées, dans la plupart des cas, sont la construction de nouveaux locaux sur la parcelle en vue d'une location.

#### ÉTUDE D'OPTIMISATION DE LA PARCELLE

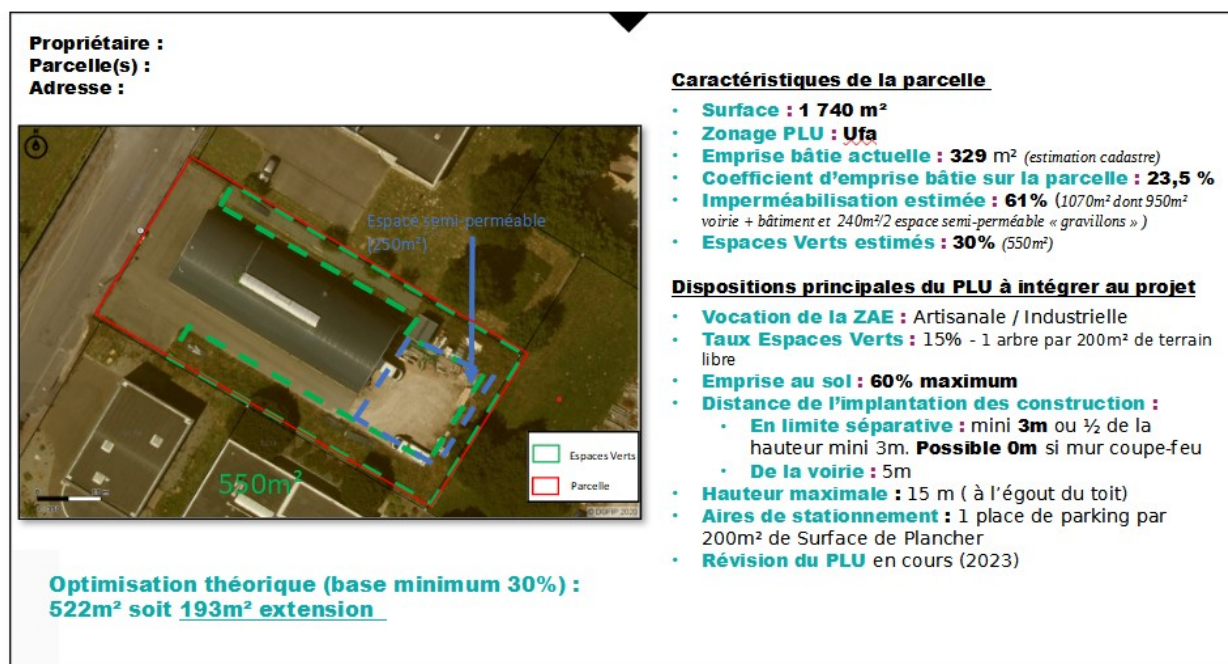


Illustration 3: Fiche d'optimisation théorique par parcelle (Crédit photo : Pornic Agglo Pays de Retz)

Conjointement, chaque année, se tiennent des comités de site par zone d'activités afin d'aborder avec toutes les entreprises d'une zone des sujets d'actualité. Depuis 3 ans, la collectivité essaie de sensibiliser les acteurs économiques sur les questions de pénurie foncière et d'optimisation. Grâce au travail cartographique qu'elle a réalisé, elle peut désormais avoir un impact plus fort pour inciter les entreprises à prendre le tournant de la sobriété foncière.

Grâce à ces diverses actions, une véritable dynamique émerge sur le territoire. Désormais, certains propriétaires viennent d'eux mêmes afin de demander de l'aide pour être aiguillés vers des possibilités d'optimisation, surtout à l'occasion du départ de leur locataire. Actuellement, ce sont quatre propriétaires qui sont accompagnés.

Parallèlement, le travail cartographique sur les derniers fonciers disponibles, a révélé quatre nouvelles disponibilités foncières. La collectivité, au lieu de les vendre de façon classique, a décidé de valoriser ces fonciers en créant l'appel à projet « Village d'entreprises ». Il a été lancé sur les 4 disponibilités en même temps dans le but de créer 3 villages à destination de l'activité productive et un autre tourné vers les activités tertiaires.

Les ambitions étaient à la fois de concilier la sobriété foncière ;

- En répondant à la pénurie foncière avec un immobilier dense sur un foncier optimisé,
- En donnant de nouvelles dynamiques aux ZAE grâce à la mise en place d'espaces mutualisés innovants et dynamiques,
- En proposant une offre immobilière à faible impact environnemental, et le développement économique ;
- En encourageant l'entrepreneuriat local tout en accueillant de nouvelles entreprises,
- En proposant un nouveau type d'offre à la location pour répondre aux demandes d'implantations,

Pour réaliser ses ambitions, la collectivité a sélectionné des promoteurs en «capacité de concevoir, construire et commercialiser à la vente et à la location» les futurs villages d'entreprises. L'appel à projet a rencontré un véritable engouement auquel ne s'attendait pas la collectivité. Les villages sont aujourd'hui en train d'être construits et commercialisés.

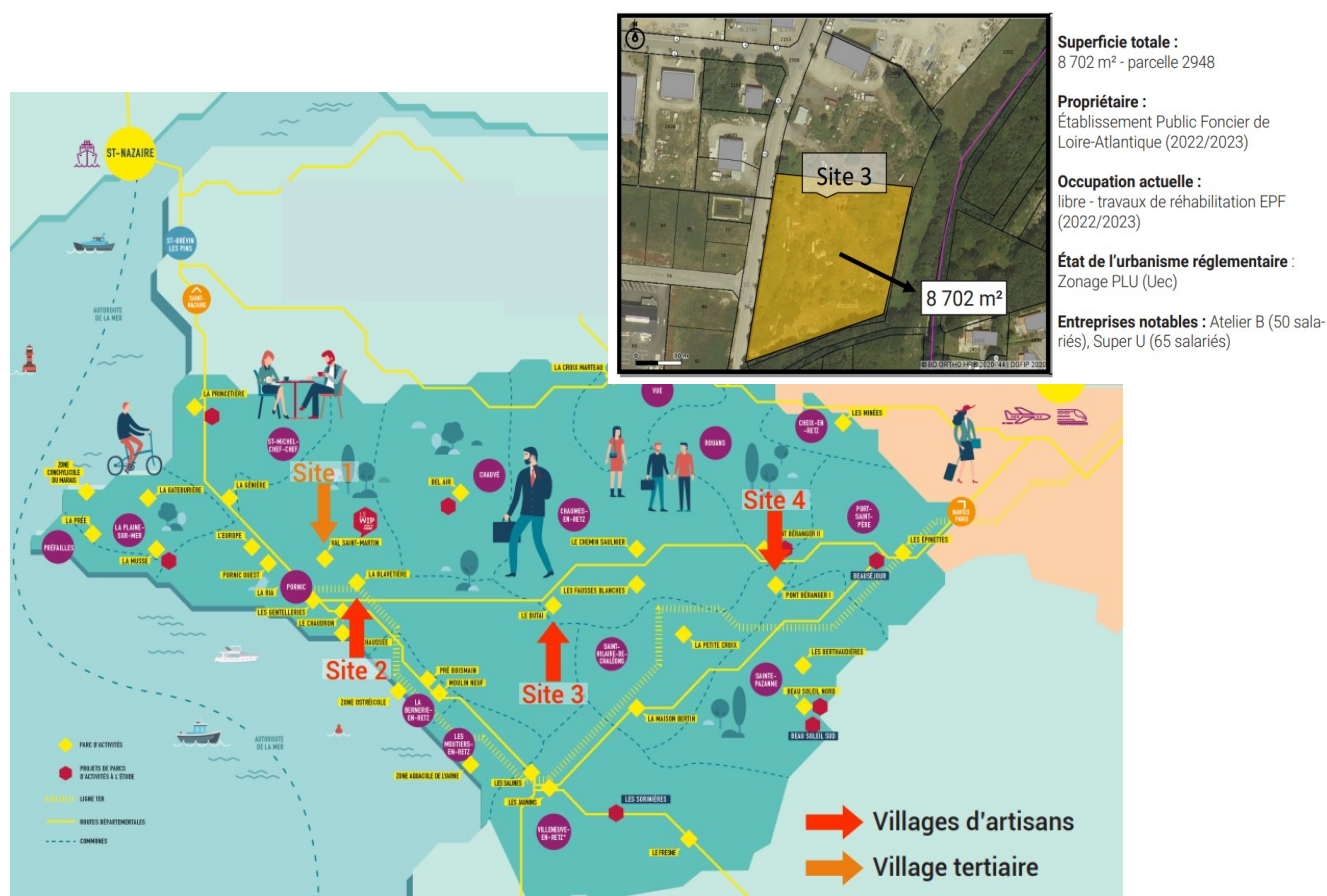


Illustration 4: Localisation des sites pour l'appel à projet et visualisation du site 3 (Crédit photo : Pornic Agglo Pays de Retz)

### 3 PRÉSERVER LE FONCIER ÉCONOMIQUE

Le foncier, et notamment celui à destination des entreprises, devenant de plus en plus rare, la collectivité mène diverses actions dans le but de récupérer des terrains pour de l'activité ainsi que pour protéger ces fonciers afin d'éviter qu'ils soient affectés à une fonction commerciale ou de stockage pour particulier.

La collectivité travaille avec l'EPF de Loire Atlantique afin de reconquérir de l'immobilier ou des terrains stratégiques pour les réattribuer à de l'activité économique, à l'image de la récente acquisition d'un bâtiment d'activité qui devait être transformé en salle des fêtes.

La CA mène aussi une réflexion afin de créer une typologie des zones d'activités de son territoire. Cette dernière permettrait de délimiter chaque zone et de définir les ambitions et objectifs de la collectivité pour chacune d'entre elles. On retrouve :

- Les zones commerciales. Elles sont désormais bien identifiées et n'ont plus vocation à croître. Les parkings des grandes surfaces ont été classés en périmètre d'étude, car la collectivité souhaite réfléchir à leur potentiel de densification.
- Les zones conchylicoles.
- Les zones tertiaires.
- Les zones d'activités économiques, artisanales et industrielles. Un travail conséquent a été mené sur ces zones dont l'orientation n'avait jamais été spécifiée dans les documents d'urbanisme. Elles souffraient d'un mitage de plus en plus prégnant, pour certaines, de la part des activités commerciales. Ainsi, afin de les sanctuariser, il a été décidé d'inscrire leur vocation dans les documents d'urbanisme afin d'éviter tout déclassement. Elles se divisent désormais en deux catégories: les zones de proximité pour les petites entreprises et les artisans et des zones nécessitant des équipements structurant pour l'industrie.

Toujours dans un objectif de préservation du foncier économique, la collectivité souhaite instituer le bail à construction pour chaque nouvelle implantation sur des terrains.

Même s'il n'a pas encore été instruit, la collectivité a déjà réfléchi aux différentes modalités d'applications. Les baux auront une durée moyenne de 60 ans, car ce type de montage permettrait de rassurer les entreprises en leur proposant un premier cycle de vie de leur bâtiment durant lequel elles l'exploiteraient et un second où elles pourraient le louer. Le loyer serait découpé en 3 échéances ; 10 % à la signature du bail, 60 % les trente premières années et 30 % pour les suivantes.

## **4 ENTREPRENDRE DES DÉMARCHES QUALITATIVES**

En lien avec les enjeux de sobriété foncière et de préservation de l'environnement, la collectivité mène de nombreuses autres initiatives afin de proposer des infrastructures et une gestion de son territoire toujours plus qualitatives.

Par exemple, grâce à l'appel projet, la collectivité a commencé à expérimenter la question de la mutualisation de services et d'infrastructures. Bien que ces premières actions de mutualisation n'aient pas été très poussées, elle souhaite les développer de manière plus ambitieuse sur l'ensemble de son territoire et notamment pour les places de stationnement. Le parking d'une zone d'activités a déjà fait l'objet d'une optimisation de son nombre de places afin d'être mutualisé entre plusieurs entreprises.

Ne disposant pas de PLUi, l'agglomération travaille avec les diverses communes qui la composent lors de la révision des PLU afin de revoir les clauses qui lui permettraient de regagner des droits à construire. Par exemple, les marges de recul par rapport aux limites séparatives et aux voiries seraient réduites et les bassins de rétention d'eau de pluie verraient leur capacité d'absorption augmentée afin d'éviter d'en construire de nouveaux.

Pornic Agglo Pays de Retz a aussi fait le choix de prendre le virage de la transition écologique. L'agglomération a notamment signé le Contrat d'Objectif Territorial (COT), un outil technique et financier mis en place par l'ADEME dans le but d'accompagner les territoires dans leur transition écologique. Enfin, elle a récemment employé une chargée de mission économie circulaire afin de développer ce nouveau modèle économique au sein du territoire, en plus des matinales déjà organisées autour de ce sujet, pour faire émerger des coopérations entre acteurs économiques.

## 5 ANNEXES

### 5.1 Pour en savoir plus

Projet Territoire en 2023 de Pornic Agglo Pays de Retz	<a href="https://www.pornicagglo.fr/wp-content/uploads/2022/02/reprise-projet-de-territoire-octobre-V7.pdf">https://www.pornicagglo.fr/wp-content/uploads/2022/02/reprise-projet-de-territoire-octobre-V7.pdf</a>
Mode d'occupation des sols de Pornic Agglo Pays de Retz	<a href="https://observatoire.loire-atlantique.fr/upload/docs/application/pdf/2023-06/poster_bdmos_ca_pornic_agglo_pays_de_retz.pdf">https://observatoire.loire-atlantique.fr/upload/docs/application/pdf/2023-06/poster_bdmos_ca_pornic_agglo_pays_de_retz.pdf</a>

### 5.2 Abréviations

- ZAN : Zéro Artificialisation Nette
- ZAE : Zone d'Activités Économiques
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- EPF : Établissement Public Foncier
- COT : Contrat d'Objectif Territorial
- ADEME : Agence de la Transition Ecologie

### 5.3 Remerciement

**Remerciement à** Didier LOPEZ, Directeur du service développement économique à la CA Pornic Agglomération Pays de Retz.



