

Réussir la trajectoire ZAN dans le périurbain

*Enseignements d'une expérimentation
dans le Pays de Blain en Loire-Atlantique*

La réduction du rythme de l'artificialisation des sols est évidemment une question d'urbanisme et de formes urbaines. Mais c'est aussi et peut-être surtout une question de gouvernance et de financement de l'aménagement et du développement urbains. Voilà l'hypothèse initiale d'une étude initiée par le Pays de Blain en Loire-Atlantique.

Le territoire fait partie des 22 sites sélectionnés par l'agence nationale de la transition environnementale (l'ADEME) dans le cadre d'un « appel à manifestation d'intérêt » pour expérimenter une trajectoire qui permet d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050. La communauté de communes du Pays de Blain s'est portée candidate à cet appel en partenariat avec le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Cette étude devait donc répondre à des attentes aux trois échelles de la communauté, du Pôle et de l'État. Pour la communauté de communes dans un premier temps, il s'agit de définir une stratégie locale en adéquation avec les orientations politiques des élus, tout en étant cohérente avec les capacités financières et techniques de l'écosystème local d'aménagement. A l'échelle du Pôle métropolitain, en pleine démarche de révision du SCoT, le travail réalisé à cette occasion a vocation à servir de démonstrateur pour les autres intercommunalités du territoire et à identifier des orientations souhaitables des divers acteurs de l'aménagement dans le département. A l'échelle nationale enfin, le but est d'éclairer les enjeux économiques, techniques et politiques de la mise en œuvre du ZAN à partir de l'expérimentation locale.

Le Pays de Blain est un territoire particulièrement intéressant pour conduire une étude de ce type. Avec une croissance démographique prévue particulièrement soutenue pour la France métropolitaine, c'est la capacité à réduire fortement les dynamiques d'artificialisation dans les territoires en fort développement qui a été au cœur des débats. Le Pays de Blain, à mi-chemin entre Nantes et Rennes, fait partie du « grand périurbain » nantais et a connu une croissance importante dans la dernière décennie. Dans le même temps, c'est aussi un territoire qui connaît déjà de fortes contraintes en matière de développement par la présence de zones humides sur la majorité des périmètres de projets identifiés par les acteurs locaux. A Blain, comme ailleurs, le ZAN est un vrai défi pour l'économie de l'aménagement. Le renouvellement urbain coûte plus cher que l'extension sur terres agricoles ou naturelles ! Cela conduit à repenser la répartition des rôles entre les acteurs de la chaîne de l'aménagement. Ces éléments vont nécessairement percuter les accords politiques locaux (autrement dit la gouvernance locale) et les clés de répartition des aides publiques locales au logement et à l'aménagement.

Tout au long de l'année 2023, une équipe pluridisciplinaire¹ a accompagné les équipes politiques et techniques du Pays de Blain dans cette démarche, à laquelle étaient étroitement associés le Pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire et l'Établissement public foncier de Loire-Atlantique. Des séquences de terrain dans les communes, des ateliers de débats et de réflexion réunissant une diversité d'acteurs locaux et des études de cas à la parcelle : plusieurs formats de travail et d'analyse ont été mobilisés pendant cette année d'étude. Cette note en présente les principaux enseignements, en revenant dans un



¹ L'équipe d'AMO était composée des géographes-urbanistes de la coopérative Acadie (Xavier Desjardins, Charlotte Desjuzeur et Jules Peter-Jan), d'un programmeur de l'agence BOC (Olivier Caro) et des architectes de l'agence Vendredi (Pierre Ledoux et Fanny Perrot).

L'étude était pilotée par le Pays de Blain (Isabelle Caron-Hucke, Mathilde Allery), le Pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire (Bertrand Girard) et l'EPF Loire-Atlantique (Ronan Marjolet).

premier temps sur la méthode suivie pour « décoincer le ZAN » localement et en posant dans un second temps les conditions de l'effort partagé à réaliser pour réussir le ZAN dans le Pays de Blain (et ailleurs).

Une méthode pour décoincer le sujet

Tout le monde le sait : le ZAN crispe ! La méthodologie suivie pour cette étude d'expérimentation nous semble particulièrement intéressante pour avancer collectivement sur les enjeux de sobriété foncière à l'échelle locale, pour partager et interroger les problématiques mais aussi construire collectivement des éléments de stratégie à mettre en œuvre. Elle s'articule autour de trois dimensions.

Prendre le temps d'associer les bons acteurs et s'appuyer sur les dynamiques déjà à l'œuvre

Au cours de l'année d'étude, les acteurs locaux ont été mobilisés dans différentes instances et dans des formats à géométrie variable, ce qui a permis une liberté d'expression et de confrontation des points de vue, par exemple entre l'expression des stratégies des acteurs publics et leurs perceptions par les acteurs privés du monde de l'aménagement. Un atelier d'une journée d'échanges a réuni les élus intercommunaux et communaux et un panel d'acteurs du monde de l'aménagement : les aménageurs, les acteurs du foncier (géomètres, notaires), les bailleurs sociaux, les opérateurs et aménageurs, les opérateurs commerciaux, les agences de développement économique, les membres des syndicats d'eau, etc. Le suivi de la démarche par un groupe politique régulier a également été facteur de succès mais aussi de cadrage de la démarche, initiée par un terrain dans les quatre communes. Ainsi, on a vu tout au long de la démarche des évolutions dans les postures vis-à-vis de la sobriété foncière, ce qui faisait dire à un adjoint au maire d'une des communes qu'« accompagner les élus de manière pédagogique : ça fonctionne ! ».

Un des apports de l'étude a également résidé dans l'articulation des échelles d'analyse pour mettre en perspective la trajectoire ZAN du territoire. Depuis l'étude des évolutions démographiques et économiques de la communauté de communes dans le contexte des transformations du territoire du SCoT, à des études à la parcelle dans les communes. Sur ce point, dans chacune des quatre communes un site à enjeu a été identifié et a fait l'objet d'une étude pré-opérationnelle, intégrant notamment des premiers éléments financiers, afin de tester la faisabilité d'opérations d'aménagement « volontaristes », c'est-à-dire avec des ambitions en matière de mixité programmatique ou de densité de logements plus fortes que les opérations habituellement conduites sur le territoire. Cette analyse par site a permis d'incarner concrètement pour les élus les transformations à venir induites par la mise en œuvre des politiques de sobriété foncière, mais aussi d'identifier les nombreuses problématiques et les potentielles solutions, qui seront décrites dans la seconde partie de cette note.

« On n'avait pas attendu d'avoir le mot ZAN pour commencer à faire des efforts » indiquait en début d'étude un élu en charge de l'urbanisme, en présentant différentes opérations initiées ou en projet. Dans le contexte de la grande couronne nantaise, le territoire du Pays de Blain a vu à partir de la fin



des années 2010 une bifurcation progressive de son modèle d'aménagement, avec de la densification douce, de nouvelles formes urbaines pour de l'individuel ou du petit collectif dans le tissu pavillonnaire et des premières opérations de renouvellement urbain, qu'elles soient initiées par la puissance publique (par exemple le projet de reconversion de la friche Richomme à Blain, avec une programmation mixte dont 86 logements, ou la réhabilitation du centre-bourg de Bouvron) ou portées par des acteurs privés (par exemple une opération de COGEDIM de 45 logements sur le terrain d'une ancienne grande maison à Blain). Revenir sur ces dynamiques, les partager avec les élus et avoir un regard critique sur celles-ci a permis d'illustrer aussi les avancées sur le « déjà là » en matière de changement de modèle d'aménagement, et de montrer que le ZAN sera sûrement plus un changement d'échelle qu'un changement complet des modes de faire.

Interroger de manière systémique le rapport aux bourgs et aux petites villes

Un autre des enseignements de l'étude est d'appréhender la mise en œuvre des politiques de sobriété foncière non pas uniquement sous l'angle d'un sujet d'urbanisme et d'aménagement mais bien comme l'accompagnement de l'évolution des modes de vie et donc d'un ensemble de politiques publiques du bloc local. « *Si l'on augmentait la part d'enfants qui vont à l'école à pied à la Chevallerais, on diminuerait la place des parkings et gagnerait en qualité de l'espace public et donc d'espaces collectifs* » ; cet exemple issu d'un atelier montre bien comme ces évolutions en matière de mobilités peuvent avoir des conséquences sur les politiques d'urbanisme et d'aménagement, par exemple sur les stationnements à proximité des écoles et leur potentielle réversibilité pour créer des équipements ou du logement.

« *Le combat de la densification et du changement de modèle est gagné auprès des élus et doit désormais l'être auprès des habitants, pour faire bouger les lignes et les imaginaires* » partageait un des vice-présidents de la communauté de communes. Cet enjeu du récit des nouveaux modèles d'aménagement qui est encore à construire, pour les habitants - mais aussi pour certains élus moins familiers de ces enjeux -, est apparu comme central pour favoriser l'acceptabilité locale des projets et en sécuriser les processus, notamment pour limiter les recours. Ce chantier collectif n'est pas de la seule responsabilité du bloc local et sera forcément itératif et à plusieurs échelles, par exemple dans l'élaboration du PLUi mais aussi dans le cadre de démarches portées par le Pôle métropolitain ou le Conseil départemental de Loire-Atlantique, qui a lancé une démarche de participation citoyenne sur le ZAN.

Ce « récit des transformations » nécessite d'avoir un regard critique sur les densifications en cours. « *Certaines opérations denses comme il existe déjà aujourd'hui peuvent faire figure de repoussoir dans nos communes* » témoignait un vice-président du Pôle métropolitain lors d'un temps de débat politique. Au-delà de la perception des riverains de certaines opérations, cet enjeu renvoie plus généralement à la question de ce que les opérateurs sont en mesure de produire dans le marché de ces territoires. La plupart du temps (en dehors des bailleurs), les opérations de densification se font dans un équilibre économique fragile, qui limite alors drastiquement les possibilités de qualité architecturale et urbaine.

La friche Richomme à Blain
Programmation mixte – 86 logements (Les Nouveaux Constructeurs)



Faire la pédagogie des nouvelles formes urbaines et incarner concrètement les transformations à l'œuvre

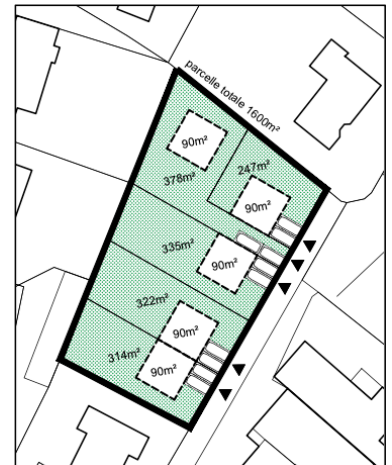
C'est peut-être dans le travail étroit avec les architectes et concepteurs que l'on trouve des solutions, afin de faciliter la production de formes urbaines qui correspondent aux attentes en matière de logements mais aussi leur appropriation par les habitants (et les élus). Un travail avec les participants en atelier a par exemple permis de partager collectivement que c'est finalement souvent moins la taille du jardin que la gestion de la covisibilité et de l'intimité qu'il faut viser dans la production de logements individuels, et qu'il faut veiller à avoir des prolongements extérieurs privatifs appropriables pour tous les appartements collectifs. « *Il nous faut avoir une vigilance et une exigence sur la présence d'équipements collectifs dans les nouveaux quartiers si on réduit les espaces privés de loisirs extérieurs que sont les jardins* », affirmait un élu en charge de l'urbanisme dans une commune, qui partait du constat des usages d'un récent quartier de lotissement où les équipements collectifs étaient très peu présents. L'un des sites d'expérimentation dans une commune proposait dans ce sens un projet en extension urbaine de logements, avec de petits jardins mais qui s'inscrivait dans un grand paysage commun partagé.

« *L'expérimentation à la parcelle nous permet de tester des scénarios volontaristes et de se projeter* » affirmait une élue dans un séminaire de restitution. C'est un des enseignements majeurs de la démarche : la mise en œuvre du ZAN passera par un travail de couture et d'analyse fine sur l'ensemble des nouveaux projets. Le travail pluridisciplinaire de préfiguration permet de « tester » et de co-construire des projets adaptés aux orientations programmatiques définies par les élus et aux besoins locaux. Cette approche fine et sur mesure a néanmoins un coût en matière d'ingénierie, qui fait souvent défaut à des territoires et structures comme les petites intercommunalités.

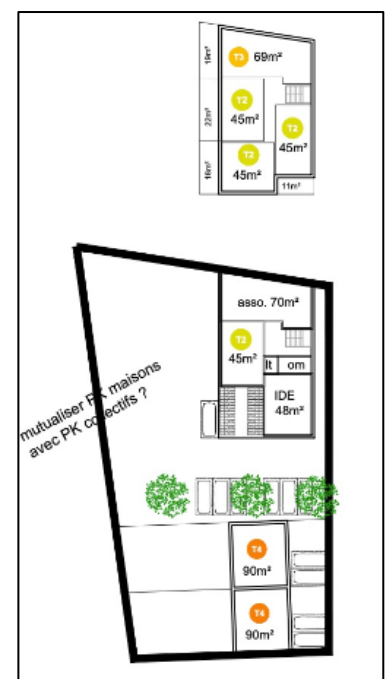
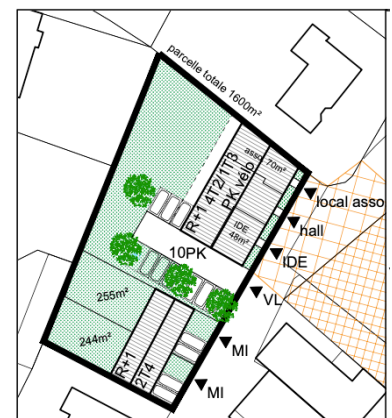
Cette approche volontariste permet aussi de se rendre compte de manière réaliste des défis à relever pour la mise en œuvre des projets, en premier lieu celui des difficultés économiques de ces scénarios réalisés à modèle constant, avec des opérations déficitaires dans le marché actuel. Les expérimentations sur les sites d'études montrent que dès que les options programmatiques se complexifient, par exemple en rajoutant un équipement collectif et un cabinet d'infirmiers dans une opération de logements sur un terrain nu, les équilibres économiques et les conditions d'engagement des opérateurs ne sont pas réunis. Plusieurs facteurs explicatifs ont été identifiés dans le cas de l'étude, en premier lieu la question des échelles des opérations qui restent bien souvent trop petites pour atteindre un équilibre économique, avec des marges nettes en-deçà des seuils d'engagement des opérateurs et des honoraires de gestion trop faibles par rapport aux seuils des opérateurs classiques. Dans cet exemple, la mise en projet nécessite une reconfiguration des acteurs, soit avec un investissement des acteurs publics (mais qui ne pourront pas intervenir partout), soit avec une évolution des modèles économiques des opérateurs privés, par exemple avec une reconfiguration des périmètres d'intervention des opérateurs « traditionnels » dans ces territoires comme les constructeurs de maisons individuelles.

Dans chacune des quatre communes, un site d'expérimentation a été choisi, afin de réaliser une étude de faisabilité sur une opération « volontariste ». Dans ce cas d'étude, il s'agit d'un terrain nu à proximité d'équipements de proximité où la programmation de logements s'est enrichie d'un équipement de proximité et d'un local d'activités médicales.

Scénario « au fil de l'eau »



Scénario « volontariste »



Le nécessaire effort collectif pour réussir le ZAN

A la lumière des résultats de l'expérimentation, en particulier au regard des contraintes et équilibres économiques, il apparaît que c'est bien l'ensemble des rôles de la chaîne de l'aménagement et de l'urbanisme qui va devoir évoluer. Trois hypothèses peuvent être formulées pour accompagner la mise en œuvre à grande échelle de la sobriété foncière, en particulier dans le périurbain.

Élargir et renforcer les périmètres de coopération

La Loire-Atlantique fait état d'une longue tradition de coopération entre les acteurs publics, preuve en est le montage de cette étude qui associe des acteurs à plusieurs échelles. Comment s'appuyer sur ces acquis pour relever le défi de la sobriété foncière ? « *On pourrait imaginer des partages d'ingénierie ou alors des accords-cadres pour avoir des bureaux d'études pour nous accompagner dans la préfiguration des opérations* » proposait une élue de la communauté de communes. Un renforcement de la coopération et de la mise à disposition d'ingénierie pourrait être acté, pour accompagner les communes et les intercommunalités dans le montage des projets et dans la définition de leurs stratégies locales. Dans cette dimension, le rôle des outils comme les plans-guides est particulièrement intéressant. En complément des documents de planification, ces outils permettent de bâtir une vision partagée, de communiquer vers l'ensemble des acteurs (y compris les acteurs de proximité, comme les constructeurs ou les géomètres) et d'articuler vision planifiée et identification des secteurs de projets pour y stabiliser des intentions.

« *Le SCoT en révision, c'est l'aménagement du territoire en débat* » : à l'échelle du Pôle métropolitain, la révision du SCoT Nantes Saint-Nazaire est l'occasion d'accompagner sa mise en œuvre et de coupler les démarches de planification avec l'accompagnement en matière d'aménagement opérationnel sur les projets. Plusieurs démarches d'expérimentations ont déjà été conduites sur ce sujet à l'échelle du Pôle métropolitain, comme sur l'habitat périurbain ; comment renouveler cette approche et accompagner la mise en opérationnalité des projets ? Le Pôle métropolitain doit également jouer un rôle clé dans le partage de l'approche des élus auprès de tous les acteurs, en premier lieu les habitants, pour réfléchir au changement de modèle et à son acceptabilité.

Ce renforcement des coopérations est aussi l'occasion pour les élus de l'ensemble du Pôle métropolitain de créer les conditions collectives pour initier les opérateurs publics nantais et nazairiens à agir plus fréquemment en dehors de leurs périmètres habituels d'intervention. Si la conditionnalité des interventions sur des modèles du type « une opération urbaine accordée implique une intervention dans un territoire rural » paraît complexe à mettre en œuvre, des mécanismes de solidarité territoriale pourraient être imaginés. Avec par exemple un financement des interventions de ces opérateurs dans les territoires qui en ont le plus besoin et dont les opérations ne portent pas intrinsèquement les conditions de leur rémunération.



Accompagner la reconfiguration du système d'acteurs de l'aménagement opérationnel

« Les acteurs classiques de la construction sur notre territoire pourraient être intéressés par de telles opérations et cela rentrerait dans leurs équilibres financiers, mais il faut travailler avec eux à cette reconfiguration » posait comme hypothèse un élu en charge de l'urbanisme. L'accompagnement de la mutation des acteurs locaux de l'aménagement, en premier lieu les constructeurs de maisons individuelles, pourrait être une solution pour garantir leur intervention sur des projets plus complexes dans les communes et bourgs. Cette proposition impliquerait de renforcer les cadres de travail entre les communes et les porteurs de projet.

Une autre piste est de s'appuyer sur et de renforcer l'action d'acteurs publics qui interviennent déjà aujourd'hui dans ces territoires, comme l'Établissement Public Foncier, les agences d'urbanisme ou les aménageurs publics. Cette action pourrait être particulièrement intéressante dans le sens d'une amplification de l'offre d'accompagnement à destination des communes pour construire des visions intégrées des projets (programme, montage, etc.).

Cette proposition de reconfiguration des acteurs de l'aménagement opérationnel renvoie à la nécessité de penser de nouveaux modèles d'intervention, adaptés au contexte des petites villes et des territoires ruraux. Pourraient ainsi être missionnés des opérateurs qui combindraient les fonctions d'aménagement et de développement, suivant un principe de « concession urbaine » permettant d'allier : la vision stratégique (études), les missions d'aménagement (espaces publics), les missions immobilières (les rénovations immobilières, la construction neuve) et éventuellement des missions de revitalisation commerciale. Dans certains territoires plus ruraux, ces acteurs émergent comme dans le Puy-de-Dôme, où a été créée une SEM multi-activités.

Expérimenter de nouveaux modèles économiques et fonciers

« Le foncier est la politique mère » indiquait un élu du Pôle métropolitain lors d'un séminaire. De la stratégie en amont aux conditions de portage, cet enjeu est au cœur de l'ensemble des réflexions, en particulier dans la mesure où il est une des clés de l'équilibre économique des projets. Quels montages juridico-économiques liés au foncier peut-on alors imaginer ? L'action de certains EPF, par exemple au Pays basque, sur des engagements de portage foncier à très long terme, est inspirante. D'autres réflexions sont également en cours sur la dissociation du foncier et du bâti, afin de séparer les coûts de production du logement et les coûts du foncier. La Loire-Atlantique est un territoire moteur sur le sujet avec des bailleurs sociaux et des coopératives d'accession abordable qui pratiquent le Bail Réel Solidaire, pour favoriser l'accession à la propriété. Si aujourd'hui ce dispositif ne s'applique qu'en zone tendue, dont le Pays de Blain ne fait pas partie, on pourrait imaginer que celui-ci devienne un outil des politiques publiques dans les zones sous influence métropolitaine, ce qui impliquerait une évolution de la législation. Dans les outils mobilisables aujourd'hui par des territoires comme le Pays de Blain, on retrouve le bail emphytéotique, qui place la collectivité dans une approche foncière à long terme mais qui permet de développer de nouveaux projets, en réhabilitation ou sur des terrains nus. Dans cette perspective, on retrouve des



initiatives en matière d'habitat participatif qui peuvent trouver leur pertinence dans ces territoires pour produire du logement abordable.

La Communauté de communes du Pays de Blain est engagée dans une série de démarches (Opération de Revitalisation du Territoire, Petites Villes de Demain) et d'élaboration d'outils (en particulier l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal). Comment en faire des vecteurs de changement de modèle d'urbanisme et d'aménagement ? Pour les démarches nationales, elles pourraient ouvrir à des réflexions en matière d'expérimentation, surtout dans le cadre de la réhabilitation des centres-bourgs sur les enjeux fonciers. L'élaboration du PLUi est quant à elle une opportunité pour agir et expérimenter sur ces enjeux, dans la sanctuarisation du foncier, la déclinaison des projets identifiés dans les études urbaines ou encore dans l'utilisation du sursis à statuer « ZAN ».

« Aujourd'hui, le modèle économique français d'aménagement ne valorise pas les espaces qui précisément doivent être protégés comme les zones humides ou les espaces naturels », cette remarque d'une élue du Pôle métropolitain illustre un enjeu majeur qui n'était pas au centre de l'étude mais qui renvoie au potentiel représenté par la restitution de terres à des usages agricoles ou naturels. Comment ouvrir la voie à une meilleure « valorisation » des espaces sanctuarisés ou renaturés ?

Conclusion

Cette expérimentation apporte une pierre à l'édifice des nombreuses contributions dans le foisonnement des débats actuels sur les conditions et les moyens de mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette. Elle nous paraît intéressante et utile sur au moins trois registres. Le premier est celui de la méthode itérative et partagée suivie, qui a permis une appropriation collective et progressive des enjeux et de se donner des perspectives d'actions partagées. Le deuxième est lié au positionnement territorial, cet espace périurbain dans un « triangle » métropolitain Nantes-Saint-Nazaire-Rennes peut accéder à des ressources et des opérateurs variés et diversifiés, ce qui peut faciliter la mise en œuvre des projets. Le troisième est dans le volontarisme politique qui a accompagné la démarche, qui peut laisser penser que des possibilités de mise en œuvre de politiques de solidarité et de coopération sont possibles. L'enjeu réside peut-être maintenant dans la capacité à se mettre en mouvement collectivement, avec une attention à produire des logements de qualité et d'avoir des moyens à hauteur de l'ambition, condition qui dépasse largement l'échelle du bloc local.