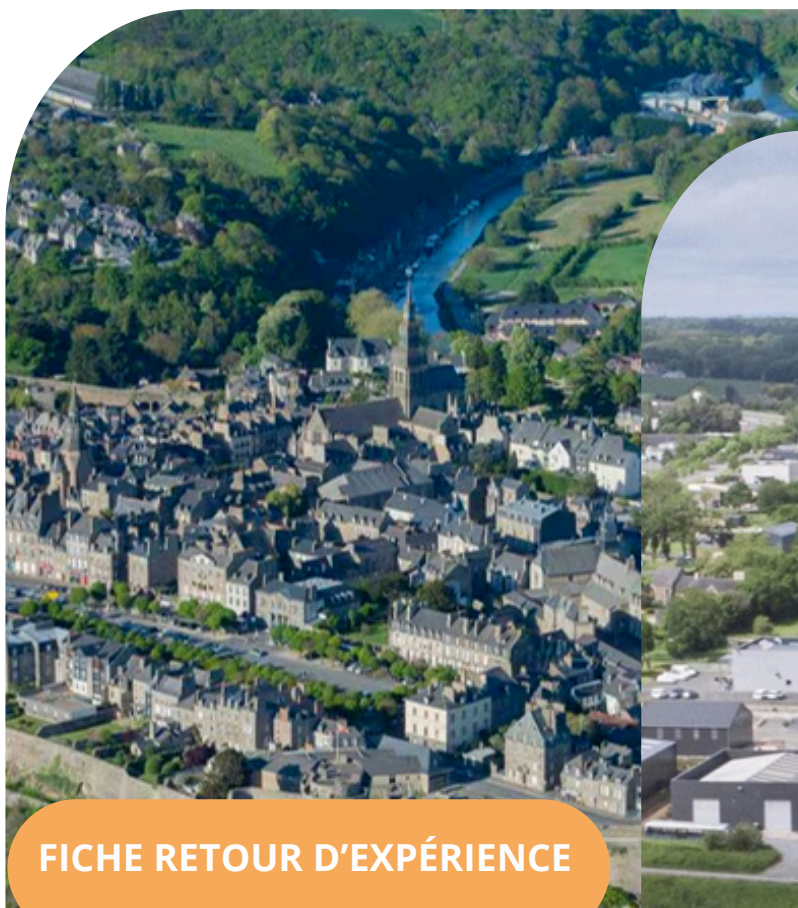




**PRÉFET
DE LA RÉGION
NOUVELLE-AQUITAINE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



FICHE RETOUR D'EXPÉRIENCE

CONCILIER DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE & SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Dinan Agglomération : comment rendre la pression foncière et le développement économique conciliables ?

DINAN
AGGLOMÉRATION

CONTEXTE

Portrait de territoire



Département : Côte d'Armor (22)

105 000 habitants

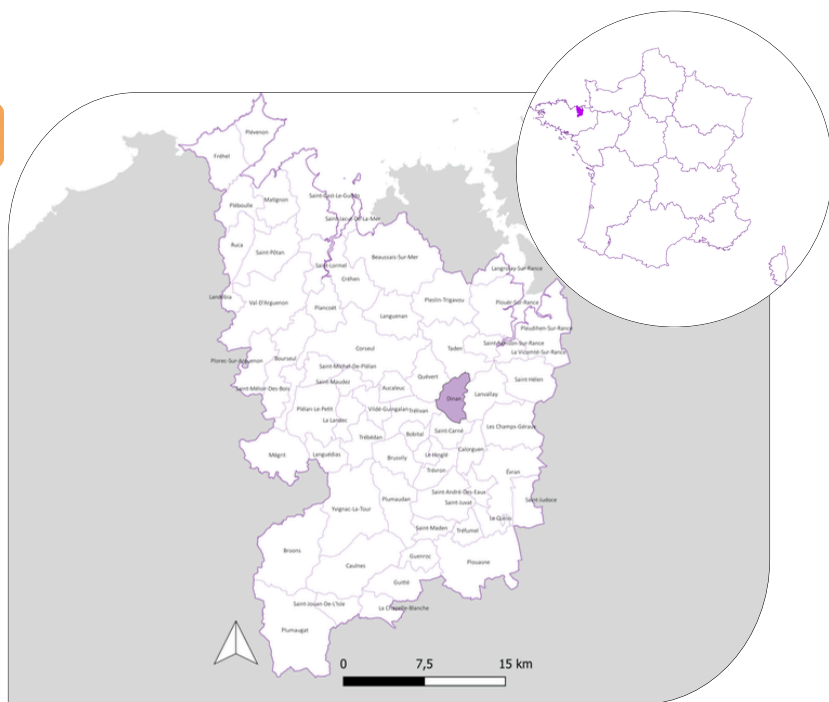
64 communes

997 km² de territoire

97 élus

563 agents à Dinan Agglomération

Budget global : **176** millions d'euros
(2025)



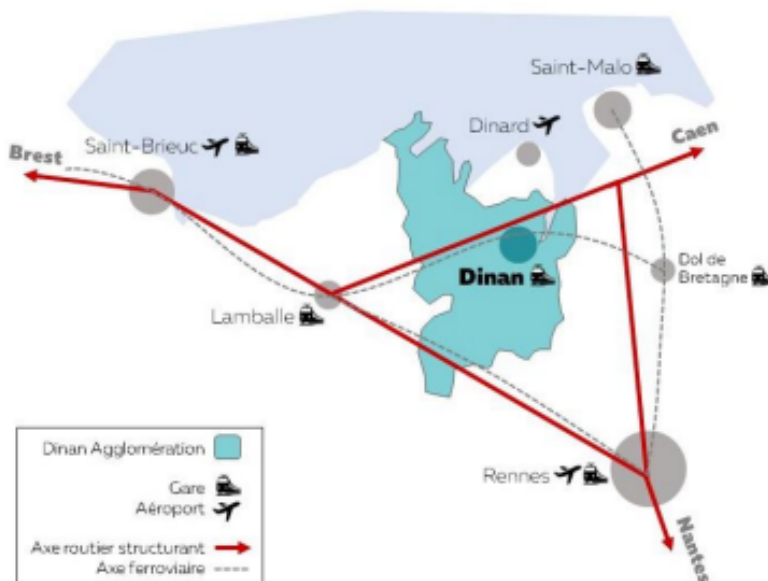
Cartographie de l'Agglomération de Dinan, Cerema, 2025

L'EPCI dans son environnement



Issue de la fusion de cinq intercommunalités en 2017, Dinan Agglomération constitue la troisième intercommunalité **la plus peuplée des Côtes-d'Armor** et la dixième de Bretagne, ce qui reflète son poids démographique et son influence à l'échelle régionale. Cet ensemble intercommunal regroupe **64 communes** et joue un rôle clé dans le développement **économique, social et environnemental** du territoire.

Le tissu économique local possède un maillage très diversifié avec une importante filière agricole, une économie de tourisme et un nombre important d'entreprises implantées sur le territoire (+1 200 entreprises en 2022). Située au **carrefour d'un pôle attractif** constitué par Rennes, Saint Malo et Saint Briec, Dinan Agglomération attire et capte tant les entreprises que les habitants ou les visiteurs. **Son rayonnement contribue à renforcer l'attractivité du territoire, au service d'un développement équilibré.**



Cartographie de la situation de Dinan Agglomération dans le territoire régional, PADD de Dinan Agglomération, 2022

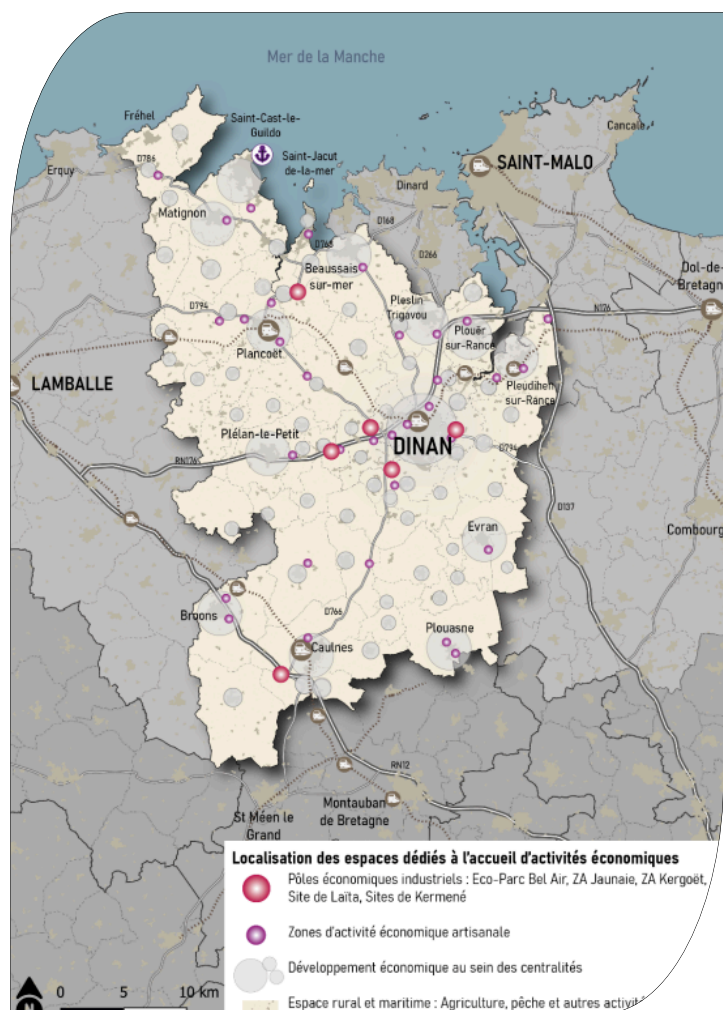
CONTEXTE

Les défis du territoire



L'agglomération accueille **7776 entreprises et 34 158 emplois (2025)**. Les 43 ZAE du territoire forment un tissu économique dense, principalement composé de **TPE/PME artisanales**, aux côtés de quelques acteurs industriels de taille intermédiaire. On peut noter :

- une forte **dynamique endogène**, avec 80 % des implantations issues du développement local,
- un besoin croissant d'espaces adaptés en raison de **l'attractivité économique**, dans un contexte de foncier contraint.



Cartographie de la localisation des espaces dédiés à l'accueil d'activités économiques, DOO ScoT AEC, Dinan Agglomération, Mars 2025

43 Zones d'Activités
700 entreprises

Comme de nombreux territoires littoraux, Dinan Agglomération fait face à de **fortes tensions sur le foncier résidentiel mais également sur le foncier économique**. Son attractivité importante et la récente fusion des intercommunalités en 2017 sont à l'origine de plusieurs **défis**. En premier lieu, l'agglomération recense une forte demande d'implantations d'entreprises pour la grande majorité endogènes : 80% sont déjà présentes sur le territoire et souhaitent s'installer dans un nouveau secteur ou se développer. D'après les derniers chiffres (Juillet 2025*), **130 demandes sont en cours**. Ce fort afflux s'accompagne d'une difficulté majeure : **plus de 80% des ZAE sont occupées** et il ne reste sur l'ensemble de l'agglomération que **25 ha** cessibles à la vente sur le parc existant (en densification) et **25 ha artificialisable en zone**. **Quatre extensions** - incluant des **villages d'entreprises** (voir *infra*) - sont programmées ou en cours de commercialisation, et une seule ZAE a été créée : l'éco-Parc de Bel Air, exemplaire en matière d'impact environnemental. Pour se conformer aux objectifs fonciers du ZAN (Zéro Artificialisation Nette), aucune autre création n'est prévue.

* Entretien réalisé avec M. Orveillon, VP stratégie économique, relance et numérique de Dinan Agglomération, le 21/07/2025

CONTEXTE

L'émergence d'une stratégie dans les documents d'urbanisme



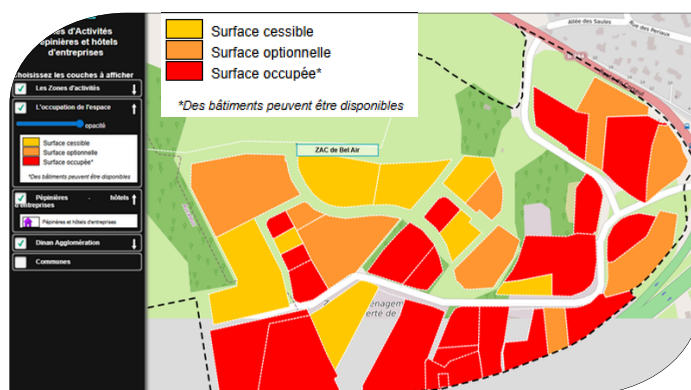
C'est à partir du **PLUi-h** approuvé en 2020 que la stratégie d'aménagement économique voit le jour. Dans le rapport de présentation, le cahier économique & équipements se fait déjà l'écho du **besoin de requalification des ZAE**. Il est stipulé que celles-ci **manquent d'organisation** ce qui les rend peu lisibles et leur développement difficile à encadrer. Les ZAE ont d'importantes **disparités en termes de qualité**, notamment les ZAE à dominante artisanale dans lesquelles les infrastructures sont moins développées. Le constat d'une **consommation foncière pas suffisamment optimale** est également formulé : *"L'implantation du bâti y est le plus souvent en retrait des voies et limites séparatives, produisant ainsi un effet d'isolement du bâti sur l'unité foncière et une prédominance d'espaces vides"* (extrait du PLUi-H). Enfin, un **enjeu de lisibilité de l'offre économique, d'amélioration de la qualité des aménagements** mais aussi de **maîtrise de la consommation foncière** se dessine pour garantir la dynamique économique.

Dans le **SCoT** ^{*} (au sein du **Document d'orientation et d'objectifs- DOO**), les zones d'activités sont classées en 2 catégories : **ZA destinées à l'accueil de nouvelles industries** et les **ZAE artisanales**. Pour distinguer ces catégories, la **première accueille les industries incompatibles avec le tissu urbain** en termes de nuisances (sonores, olfactives...) et nécessitant une importante surface d'implantation ; la seconde est dédiée aux artisans qui ne peuvent pas s'installer en centre-bourg ou qui ont un important besoin de foncier. Le DOO reprend également les principes de densification des zones dans une optique de renouvellement urbain. C'est la maîtrise publique qui est priorisée notamment sur "les terrains nus, les parcelles sans projet économique ou encore les grands fonciers inexploités". Cette politique favorise la résorption des friches économiques en zone d'activité ou en centre bourg et l'inventaire de celles-ci.

Un observatoire des ZAE



Pour appuyer l'élaboration de sa stratégie, l'Agglomération a réalisé un important **diagnostic** des ZAE et de qualification des terrains. Après consolidation (70 ha de densification théorique ont d'abord été identifiés), **27 ha de densification potentiels** à court terme (accessibles, pourvus en réseaux et dont les unités foncières sont suffisamment grandes) ont été répertoriés sur l'ensemble des ZAE (dents creuses, friches, terrains sous-occupés).



Cartographie en ligne de Dinan Agglomération. Inventaire des ZAE et des terrains cessibles, document stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération, 2024

^{*} Le projet de Schéma de Cohérence Territoriale Air Énergie Climat (SCoT AEC) de mars 2025 est actuellement arrêté pour enquête publique

STRATÉGIE DE LA COLLECTIVITÉ

Les 4 piliers de la stratégie



À partir de **l'inventaire des ZAE** imposé par la loi Climat & Résilience de 2021, Dinan Agglomération a mis en place une stratégie d'aménagement en intégrant notamment les **enjeux liés au Zéro Artificialisation Nette (ZAN)**. Après avoir réalisé cet inventaire réglementaire, l'agglomération a recensé en régie les gisements fonciers potentiels théoriques (70 ha) puis les a affinés en gisements potentiels (27 ha), et les a répertoriés sur un système d'information géomatique afin de faciliter l'usage et les mises à jour, se dotant ainsi d'un observatoire foncier et immobilier des ZAE.



Inventaire des ZAE 2023. Extrait du webinar organisé par l'EPF Bretagne le 4 octobre 2024: Favoriser la sobriété foncière dans les ZA : comment créer les conditions d'un passage à l'action ?

La stratégie a été élaborée dès les premières années du mandat (2020-2022 : gestion de la crise covid et plan de sauvegarde des entreprises) jusqu'à 2023-2024 et l'intégration des objectifs du ZAN dans la stratégie. L'objectif est de se doter d'une approche qualitative pour compenser les **restrictions foncières liées à la lutte contre l'étalement urbain**. Ce modèle permet de proposer aux entreprises de **s'implanter sur le territoire** tout en **accompagnant leurs besoins**. **Concilier développement économique et sobriété foncière est ainsi rendu possible.**

La stratégie adoptée repose sur les 4 piliers suivants :

Maîtriser la commercialisation des zones d'activités

- Adopter une charte de commercialisation
- Actualiser la grille tarifaire de lots cessibles au sein des ZA à l'échelle intercommunale
- Mettre en place le bail à construction

Encadrer l'artificialisation du foncier

- Statuer sur l'enveloppe foncière à vocation économique
- Aménager et restructurer les ZAE avec une approche systémique
- Sanctuariser des sites pour l'accueil d'industries

Favoriser l'immobilier d'entreprises

- Favoriser la mutualisation avec des villages d'entreprises
- Poursuivre la bourse des locaux (seconde main)
- Accompagner l'implantation d'entreprises en centralité

Créer du foncier économique en renouvellement urbain

- Accompagner les propriétaires dans la densification des ZAE
- Assurer la rénovation urbaine de l'immobilier d'entreprises
- Favoriser la réhabilitation des friches

Issu du Document stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération, 2024

STRATÉGIE DE LA COLLECTIVITÉ

Densifier l'existant



Plusieurs mesures visent à permettre une densification du foncier afin de limiter la consommation des espaces :

L'accompagnement des entreprises à la sobriété foncière

Après avoir été identifiés, les propriétaires des parcelles ayant un potentiel de densification sont sollicités par les chargés de mission et **des négociations peuvent se mettre en place pour favoriser l'implantation de nouveaux locaux**. Dans certains cas, les locaux sont eux aussi sous-utilisés et peu optimisés. Un travail est alors mené avec les propriétaires pour les densifier également. Par intermédiaire d'un **AMI ou de marchés publics**, l'Agglomération propose à des porteurs de projet d'investir ces parcelles. **L'EPF** peut alors les accompagner pour le portage foncier et réaliser une opération de densification. Par ailleurs, **le CAUE** (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement) **accompagne les propriétaires de parcelles ou de locaux sous utilisés vers cette logique de sobriété foncière**. Sous convention avec l'Agglomération, il intervient pour accompagner les entreprises du point de vue architectural ou de l'intégration urbaine afin de favoriser une implantation qualitative et peu consommatrice de foncier des locaux.

L'accompagnement des entreprises vers des locaux existants en centre bourg & périphérie

Pour favoriser la réutilisation de l'existant et réguler ainsi les extensions, l'Agglomération œuvre pour que **des activités productives s'installent en centre-bourg**, notamment les activités artisanales qui ne présentent pas de nuisances pour les riverains.

Pour faciliter les implantations, les entreprises et commerçants sont également accompagnés via une **bourse des locaux** qui permet de recenser les locaux disponibles sur le marché privé dans l'agglomération, et de mettre les porteurs de projet en lien avec les propriétaires de ces locaux. Les besoins sont identifiés et des aides financières comme le **Pass Commerce ou Artisanat** permettent de faciliter l'implantation (aide de la Région). C'est un moyen pour la collectivité d'encadrer les activités et de les maintenir, à terme, sur le territoire. Cela permet également de prévenir la vacance.



Illustration : ZA de Dinan-Quévert, exemple d'une cartographie de ZAE avec la localisation de bâtiment vacant et à louer.

Document stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération, 2024

STRATÉGIE DE LA COLLÉCTIVITÉ

Optimiser les extensions



Pour répondre aux besoins des entreprises, et en dépit des efforts de densification, l'Agglomération a prévu l'extension de quatre ZAE, notamment de villages d'entreprises. Pour être économe en espace et vertueux du point de vue environnemental, elle s'attache à les optimiser en s'appuyant sur plusieurs leviers : les villages d'entreprises mutualisés et la maîtrise du foncier.

Maîtriser le foncier

Malgré des craintes à l'échelle intercommunale, l'introduction du **bail à construction** est en expérimentation dans les villages d'entreprises. Cet outil permet d'éviter la spéculation sur le foncier et la patrimonialisation privée afin d'assurer une affectation économique durable du foncier pour les jeunes entreprises.

Également mis en place, le droit de **préemption** permet de cibler des terrains dans des ZAE pour une démonstration de densification qualitative *via* des villages d'entreprises. Il s'agit pour l'Agglomération d'intervenir sur le marché privé pour acquérir des terrains stratégiques auprès des propriétaires en achetant au prix du compromis.

Création des villages d'entreprises

Dispositif innovant mis en place par l'Agglomération avec l'appui de plusieurs maîtrises d'œuvres/ d'ouvrages, **"les villages d'entreprises"** sont dédiés aux TPE et PME avec des cellules de 100 à 300m². Ces villages ont pour particularité de densifier le bâti en s'appuyant sur le **modèle vertical de construction** (min. 30 % de coefficient d'occupation, et 40 % dans les villages d'entreprises). Ce gain de place est possible grâce au **partage de la circulation entre les entreprises** par exemple. De plus, des efforts sont demandés aux entreprises en leur imposant certains critères : perméabilisation des sols, des réseaux de noue communs ou encore la conservation de haies vives, etc...

Le bail à construction ?

(Art L251 C.C.H)



Contrat entre un bailleur (propriétaire du terrain) et un preneur (occupant du terrain) pour construire un bâtiment. La durée du bail peut être comprise de 18 à 99 ans.

Droit de préemption, dans quel cas ?

(Article L211-1 C.U)

Il s'agit de la faculté qu'a une collectivité d'acquérir un terrain faisant partie du périmètre d'un projet qu'elle porte. L'acheteur n'a pas le choix que de vendre à la collectivité.



Exemple du village d'entreprise de la ZAE de Bel Air à Quévert et Aucaleuc. Extrait du Document stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération, 2024

LA GOUVERNANCE INTERNE

Déploiement de la stratégie grâce à un service étoffé et des moyens



Un service dédié à la stratégie et à l'accompagnement des entreprises

Au regard des **nombreux accompagnements** portés par l'Agglomération (soutien pendant la crise sanitaire et plan de sauvegarde, appui aux porteurs de projets pour trouver des terrains ou des locaux, accompagnement des propriétaires à densifier leurs parcelles, AMI, marchés publics réguliers, bourse des locaux...) et de la stratégie ambitieuse mise en œuvre, **le service développement économique a dû être repensé**. Après la fusion des cinq EPCI, la service développement économique a été créé de toutes pièces pour gérer les ZAE anciennement communales/ intercommunales et éviter la concurrence que se faisaient les anciennes intercommunalités. Une directrice du service a été recrutée à cette occasion. Puis, le service a été étoffé au fur et à mesure.



Cas de Dinan Agglomération, quelle organisation interne ?

- un.e ou des élu.es portant le projet** pour en assurer le bon développement à l'échelle de la collectivité et le défendre auprès des autres élu.es.
- une directrice du service**, recrutée dès la fusion des communautés de communes.
- une chargée d'aménagement économique** qui s'occupe de la gestion des ZAE, des projets d'extension, de village d'entreprises et de densification, de la bourse des locaux (binôme).
- un chargé d'implantation des entreprises** qui accompagne les porteurs de projets, de la phase commercialisation et vente des terrains cessibles, la bourse des locaux (binôme), et la mise à jour de la base de donnée de l'observatoire des ZAE.*
- Un responsable pépinière Entreprises (ECODIA)** qui s'occupe de la mise en location des locaux, de la gestion immobilière, de la commercialisation et de l'accompagnement des entrepreneurs dans le lancement et le développement de leur activité.
- un chargé de mission mer et littoral, innovation et transition** qui s'occupe notamment des aides financières éco-transition pour les entreprises.
- une chargée de mission agriculture** qui gère les prêts à usage, des conventions précaires pour la mise à disposition des terrains nus en ZAE aux agriculteurs en attendant les futurs projets, en lien direct avec eux.
- un chef de projet Territoire d'industrie** qui assure le déploiement du programme sur le territoire labellisé « Territoires d'industrie », en travaillant notamment à la définition, à la mise en œuvre et au suivi d'un plan d'action opérationnel en matière de reconquête industrielle.

* Dans le cas de Dinan Agglomération, la mission d'identification des espaces de densification a été réalisée en amont par un stagiaire

LA GOUVERNANCE INTERNE

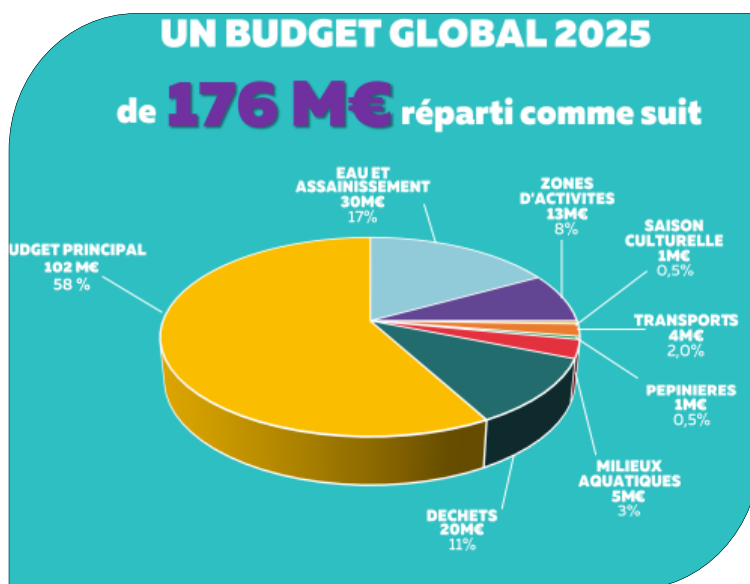
Budget et financement

Le budget de Dinan Agglomération représente environ **176 millions d'euros** (2025). Dans le budget global, **13 millions** sont notamment alloués aux Zones d'Activités Économiques, soit **8%**.

En outre, plusieurs lignes budgétaires sont dédiées à des opérations annuelles qui permettent de faire vivre la stratégie de développement économique du territoire :

- Pour financer les acquisitions foncières de l'Agglomération, il est prévu de consacrer une ligne budgétaire à **la préemption** et la voie amiable afin de renforcer la maîtrise du foncier et la mise en place de la stratégie
- Le **fonds de transition écologique de l'agglomération** permet d'accompagner les entreprises dans leurs projets de rénovation écologique (qualité de l'air intérieur, rénovation énergétique du bâti, gestion durable de l'eau...). Ces aides peuvent s'élever jusqu'à 50.000 euros par projet. L'enveloppe s'élève à 500.000 € en 2025.

L'investissement est pensé dans une logique de long terme, avec une montée en puissance progressive : on passe **d'une logique d'offre à une logique de sélection des projets**. Les exemples d'accompagnement individualisé des entreprises ou encore la mise en lien des entreprises vers la bourse des locaux permettent de démontrer que l'Agglomération souhaite investir dans son développement économique mais en conservant une certaine maîtrise.



*Répartition du budget global de Dinan
Agglomération, site de Dinan Agglomération,
décembre 2024*

LA GOUVERNANCE INTERNE

Piloter les stratégies à l'échelle intercommunale



Harmonisation des compétences

Depuis la **fusion en 2017** au sein de Dinan Agglomération, il a été nécessaire d'harmoniser la politique intercommunale pour éviter tout mécanisme de concurrence entre les territoires. Des bureaux communautaires ont régulièrement lieu afin de faire voter les différentes mesures faisant partie de la stratégie d'aménagement économique. Par exemple, à l'échelle de l'agglomération, une **grille tarifaire a été mise en place avec en complément, la charte de commercialisation**. Ces deux mesures ont permis d'harmoniser les prix et les critères pour faciliter l'implantation des entreprises sur le territoire.

	ZA de la zone agglomérée	Autres ZA
Artisanat (<5000 m ²)	40€/m ²	25€/m ²
Industrie (5000m ²)	45€/m ²	30€/m ²
commerce/logistique	50€/m ²	35€/m ²

Illustration : Grille tarifaire adoptée en 2024 pour les prix de commercialisation en ZAE au m², Délibération du conseil communautaire de Dinan Agglomération, novembre 2024

De plus, l'intercommunalité accompagne depuis 3 ans les entreprises pour l'implantation des locaux en analysant **les besoins de l'activité** mais aussi **la valeur ajoutée** de celles-ci sur le territoire. Cette sélection se fonde sur le nombre d'emplois créés, le type d'activité, la qualité architecturale du projet ainsi que sa densité. Cette compétence permet à l'Agglomération de **répondre aux enjeux généraux du développement économique du territoire** tout en favorisant les entreprises locales et l'accueil de nouvelles entreprises.

Articuler le développement des ZAE avec le maintien des commerces de centre-ville

Pour maintenir l'équilibre entre les territoires, la reconfiguration du service économique a également eu pour objectif de **maintenir le lien entre et avec les communes**, notamment sur la question des **commerces en centre-bourg**. Le service développement économique est principalement centré sur les ZAE, tandis que la gestion du commerce de centre-ville relève davantage des communes. La stratégie œuvre à ce que ces deux impératifs ne s'opposent pas, mais soient pensés de manière cohérente à l'échelle du territoire. L'un des axes de la stratégie économique mentionne explicitement **"l'implantation d'activités en centralité"**, visant à encourager des activités artisanales ou de services en cœur de bourg, lorsque cela est possible. Cette articulation nécessite une coordination entre les communes afin, à terme, de mixer ces deux types d'activités pour assurer le développement des centres-bourgs. **Le Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL, intégré au SCOT)**, en cours de concertation, vise à être restrictif sur l'installation de nouveaux commerces dans les zones commerciales.

LA GOUVERNANCE EXTERNE

Animer l'écosystème et créer des partenariats



Créer un lien et inclure systématiquement les entreprises dans la concertation

- L'Agglomération a organisé plusieurs **temps de concertation** thématiques, notamment sur le foncier, l'eau, l'énergie, les déchets. Ces réunions sous forme de "petits déjeuners de travail", permettent de consacrer plusieurs temps dans l'année pour échanger entre entrepreneurs privés et collectivités publiques, et favoriser ainsi les liens.
- Les échanges ont réuni les clubs d'entreprises, la **CCI** (chambre de commerce et d'industrie), la **CMA** (chambre des métiers et de l'artisanat) et des chefs d'entreprises qui se sont déplacés en nombre.
- Ce dialogue permanent (RV thématiques, ateliers de travail, Matinale de l'économie, réunion de bilan et propositions d'action) a permis **de sensibiliser et partager les enjeux de sobriété foncière et d'associer les entreprises à la mise en place de la stratégie économique**. Le projet de recours éventuels aux baux à construction a également été soumis à discussion.



Cérémonie des vœux aux entreprises 2024 de Dinan Agglomération. Document stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération, 2024

Se faire accompagner par des partenaires

Afin de développer son expertise et l'accompagnement des entreprises, l'Agglomération signe des conventions avec des partenaires techniques sur des étapes du projet stratégique afin de répondre aux besoins de l'agglomération mais aussi pour conseiller les entreprises. Les partenaires sont :

- **le CAUE**, qui conseille notamment les entreprises pour la densification du bâti en proposant des modélisations (par exemple des modèles de bâti plus verticaux ou encore l'optimisation de terrain pour l'implantation d'une autre entreprise).
- **l'EPF**, qui permet d'accompagner la collectivité pour intervenir sur le renouvellement urbain et la densification des zones d'activités, en faisant du portage foncier.
- Le **cabinet AS Associés** a accompagné l'Agglomération à réaliser le DAACL (document d'aménagement artisanal, commercial et logistique) pour le SCoT de l'Agglomération.
- Le **Cerema** a accompagné l'Agglomération dans l'élaboration de sa stratégie.*
- La **SemBreizh** (Société d'économie mixte bretonne) assure la maîtrise d'ouvrage de certains projets

Ce partenariat est toujours en cours avec notamment sur la question des baux à construction

CONCLUSION & ENSEIGNEMENTS

Dinan Agglomération incarne un exemple pertinent de collectivité engagée dans une **stratégie de sobriété foncière appliquée au développement économique**. Confrontée aux impératifs du ZAN, elle met en œuvre des outils pour **contenir la spéculation, anticiper la raréfaction du foncier et optimiser les ressources existantes**. Cette dynamique exige une véritable **stratégie d'aménagement**, articulant **sensibilisation des acteurs, accompagnement des porteurs de projets et attractivité économique**, dans une perspective à la fois immédiate et de long terme. Cela suppose un **diagnostic approfondi** des dynamiques territoriales et un recensement précis des disponibilités foncières : friches, dents creuses, et espaces mutualisables, pour accueillir de nouvelles activités sans étalement. En renforçant la gouvernance et la coopération entre acteurs publics et privés, Dinan Agglomération illustre la possibilité d'un **développement économique plus économe, mieux maîtrisé et adapté** aux enjeux de consommation foncière.



ZAE Bel Air, document stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération, 2024

Nous tenons à remercier E.HOUDAYER et T.ORVEILLON pour le temps accordé lors des entretiens.

Contact(s) de la collectivité et du Cerema



Emma HOUDAYER, chargée d'aménagement économique, Dinan Agglomération : e.houdayer@dinan-agglomeration.fr,

Anne-Laure JAUMOILLIÉ, chargée d'étude en foncier, Cerema Sud-Ouest : al.jaumouillie@cerema.fr