



Le 25 novembre 2024

Le Président

Dossier suivi par : Valérie Macquigneau
Greffière de section
T 02 40 20 71 44
valerie.macquigneau@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Réf. : ROD 2024-249

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD240795 KJF
25/11/2024

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9
du code des juridictions financières)*

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de Nantes Métropole, sur la thématique de la sobriété foncière, concernant les exercices 2005 et suivants, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil métropolitain. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification¹, ce document pourra être publié par la chambre et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Madame Johanna Rolland
Présidente de Nantes Métropole
2 Cours du Champ de Mars
44923 Nantes Cedex 9

¹ Conditions prévues par l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue du décret du 29 juin 2023.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil métropolitain et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre conseil métropolitain, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques, directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il prévoit ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.



Luc HÉRITIER



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

NANTES MÉTROPOLE

(Département de Loire-Atlantique)
Rapport thématique : la sobriété foncière

Exercices 2005 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE PLANIFICATION D’URBANISME QUI A PERMIS UNE BAISS IMPORTANTE DU RYTHME DE L’ARTIFICIALISATION MAIS DONT L’OBJECTIF DE PRODUCTION DE LOGEMENTS N’EST PLUS ATTEINT	14
1.1 Un objectif de sobriété foncière promu depuis longtemps par la loi qui devrait être fortement renforcé avec l’entrée en vigueur prochaine du dispositif « Zéro artificialisation nette » (ZAN).....	14
1.2 La présence, en Loire-Atlantique, de deux bases de données en libre accès permettant d’identifier les modes d’occupation des sols et de mesurer l’artificialisation	16
1.3 Les vingt-quatre plans locaux d’urbanisme (PLU) d’échelle communale adoptés par la métropole en 2006-2007 et applicables jusqu’en 2019 ont mis en place une politique d’urbanisme et d’aménagement tenant compte de la sobriété foncière.....	17
1.4 Le PLU métropolitain (PLUm) de 2019 s’inscrit dans la continuité des PLU d’échelle communale tout en renforçant de façon significative l’objectif de sobriété foncière.....	19
1.4.1 Le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire adopté en 2016 comporte des objectifs de sobriété foncière	19
1.4.2 Le PLUm s’inscrit dans le prolongement du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire et renforce l’exigence de sobriété foncière par rapport aux PLU communaux de 2006/2007	21
1.4.2.1 Le projet d’aménagement et de développement durable (PADD) du PLUm fixe comme objectif, à horizon 2030, de réduire de 50 % le rythme moyen annuel de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et anticipe ainsi le dispositif ZAN de la loi climat et résilience	21
1.4.2.2 La mise en place d’un zonage et d’un règlement favorisant la sobriété foncière	22
1.4.2.3 Les orientations d’aménagement et de programmation (OAP) du PLUm concourent à l’exigence de sobriété foncière même si certaines d’entre elles gagneraient à être plus précises	25
1.5 L’application des PLU communaux depuis 2006 puis du PLUm depuis 2019 a entraîné une forte baisse du rythme de l’artificialisation sur le territoire métropolitain	27
1.5.1 Une forte baisse du rythme de l’artificialisation depuis une décennie.....	27
1.5.2 Un territoire dont la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers est efficace	29
1.5.2.1 L’efficacité foncière de la consommation d’espaces NAF pour l’accueil de nouveaux habitants et ménages	29

1.5.2.2 L'efficacité foncière de la consommation d'espaces NAF pour l'accueil de nouveaux emplois.....	31
1.6 La production de logements est en forte baisse sur le territoire de la métropole depuis 2020	33
1.6.1 L'approbation du PLH 2019-2025 et l'objectif de produire chaque année 6 000 logements	33
1.6.2 Le bilan triennal du PLH 2019-2025 fait état d'une forte baisse de la production de logements au sein de la métropole qui est beaucoup plus importante que celle observée au niveau national.....	34
1.7 Une organisation administrative complexe qui limite le suivi opérationnel du PLUm	38
2 UNE INTERVENTION FONCIÈRE À PARFAIRE	42
2.1 Les objectifs de la stratégie foncière adoptée le 29 juin 2022 par le conseil métropolitain intègrent l'exigence de sobriété foncière.....	42
2.2 Les actions mises en œuvre par la métropole dans le cadre de la stratégie foncière métropolitaine tendent à optimiser l'espace.....	43
2.2.1 Une politique d'acquisitions foncières dotée de davantage de moyens depuis 2021	43
2.2.2 La métropole met en œuvre des actions de renaturation et de transformation d'espaces désaffectés sur son territoire mais ne dispose pas d'un programme de réhabilitation des friches	44
2.2.3 Un partenariat à renforcer avec l'établissement public foncier (EPF) de Loire-Atlantique.....	45
2.3 Les zones d'aménagement concerté métropolitaines participent à la production de logements et à l'exigence de sobriété foncière.....	46
3 UNE GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES QUI INTÈGRE L'OBJECTIF D'OPTIMISATION DE L'ESPACE MAIS QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	49
3.1 Présentation des ZAE métropolitaines	49
3.2 Un inventaire des ZAE qui n'est pas encore finalisé, dans un contexte de raréfaction de l'offre en foncier économique	50
3.3 Des stratégies de gestion des ZAE qui intègrent l'exigence de sobriété foncière mais qui ne sont pas pleinement opérationnelles et ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux.....	51
3.3.1 La stratégie de programmation économique responsable	51
3.3.2 Les stratégies de gestion sectorielles.....	52
3.3.2.1 La stratégie foncière et immobilière pour les activités productives de Nantes Métropole	52
3.3.2.2 Le schéma d'accueil des activités logistiques de Nantes Métropole	53
3.3.2.3 La stratégie de gestion des activités tertiaires.....	53
3.3.2.4 La stratégie de développement des espaces de loisirs	54
3.4 Une politique de commercialisation du foncier économique métropolitain qui pourrait intégrer le bail à construction afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation des ZAE	55

4 CERTAINS LEVIERS FISCAUX ONT ÉTÉ ACTIONNÉS SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN POUR OPTIMISER L'UTILISATION DU FONCIER	57
5 DES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES DONT LA PROTECTION POURRAIT ÊTRE ENCORE OPTIMISÉE	59
ANNEXE	63
Annexe n° 1. Glossaire.....	64

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les comptes et la gestion de Nantes Métropole pour les exercices 2005 et suivants sur la seule thématique de l'urbanisme, et plus particulièrement la prise en compte de l'exigence de sobriété foncière dans la politique d'aménagement de la métropole.

Une planification d'urbanisme qui a permis une baisse importante du rythme de l'artificialisation mais dont l'objectif de production de logements n'est plus atteint

Afin notamment de protéger la biodiversité et les espaces naturels et agricoles, la sobriété foncière est promue depuis longtemps par la législation et devrait être fortement renforcée avec l'entrée en vigueur future du dispositif mis en place par la [loi climat et résilience du 22 août 2021](#) qui implique la mise en place d'outils et la mobilisation de leviers en vue d'atteindre une trajectoire progressive et en deux étapes : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente, et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables doivent être déclinées dans les documents d'urbanisme à partir de fin 2024 et ne sont donc pas encore opposables juridiquement.

D'ores et déjà, la chambre constate que le rythme de l'artificialisation a fortement baissé sur le territoire de Nantes Métropole depuis une décennie et que cette consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) apparaît efficace puisque le territoire métropolitain présente l'un de meilleurs ratios des métropoles de taille comparable pour ce qui est de la superficie artificialisée pour chaque nouvel emploi et chaque nouveau ménage accueillis. Une telle efficacité dans la consommation d'espace se traduit par une densification importante de la métropole, dont la part des habitants vivant en maisons individuelles est passée de 44,2 % en 2006 à 38,9 % en 2020.

Cette trajectoire de sobriété foncière s'explique par certaines évolutions législatives ainsi que par l'application des 24 plans locaux d'urbanisme (PLU) d'échelle communale adoptés de façon harmonisée en 2006/2007 par Nantes Métropole qui ont mis en œuvre un certain nombre de règles afin d'urbaniser en priorité les centralités pour éviter le mitage de l'espace, tout en protégeant les espaces naturels et agricoles, qui représentent toujours aujourd'hui plus de la moitié de la surface métropolitaine. Le [PLU métropolitain \(PLUm\) de 2019](#) s'inscrit dans la continuité des PLU d'échelle communale en définissant un objectif ambitieux, qui est pour l'heure atteint, de réduire de 50 % le rythme annuel moyen de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030, anticipant ainsi de plus de deux ans le dispositif ZAN de la loi climat et résilience du 22 août 2021. À cette fin, il actionne un certain nombre de leviers, comme le fait de ne plus limiter la hauteur des constructions dans les zones dédiées à l'accueil d'activités économiques et d'équipements ou de diviser par deux la superficie des zones à urbaniser.

Si la métropole atteint pour l'heure l'objectif de sobriété foncière inscrit dans son PLUm, elle n'atteint toutefois pas l'objectif qui y est également affiché de créer chaque année 6 000 logements, traduisant ainsi ses difficultés à atteindre un équilibre entre, d'une part, sa volonté de ralentir fortement l'artificialisation et, d'autre part, son intention de faire face à la pression démographique exercée sur son territoire en proposant à ses habitants une offre de logements adéquate. En effet, le bilan triennal du [programme local de l'habitat \(PLH\) 2019-2025](#) fait état de seulement 4 150 logements autorisés en moyenne chaque année entre 2020 et 2022, ce qui marque une véritable rupture par rapport à la période antérieure qui avait vu un dépassement de l'objectif avec 7 000 logements autorisés et ne s'explique pas uniquement par la crise sanitaire : en effet, aucun rattrapage n'a eu lieu après le confinement de 2020, contrairement à ce qui a été observé au niveau national.

Outre le renchérissement du coût de la construction et des taux d'intérêts bancaires, de nombreuses causes peuvent expliquer cette situation, comme l'augmentation des recours contre les autorisations d'urbanisme, la volonté de certains élus de défendre un développement plus harmonieux et modéré de leur collectivité ou encore l'élaboration du PLUm, qui a entraîné une « levée de crayon » dans l'attente des nouvelles règles d'urbanisme, qui s'avèrent au final plus complexes que celles des PLU de 2006/2007 et sont donc susceptibles de rendre plus difficile la mise en œuvre des projets de construction, d'autant plus que le PLUm a réduit dans le même temps de moitié la superficie des zones à urbaniser.

Afin de redresser la production de logements, Nantes Métropole a identifié plusieurs leviers, notamment l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser à court terme, le renforcement de la maîtrise publique des opérations, l'approfondissement du dialogue citoyen et de la concertation pour favoriser l'acceptation de la densité des opérations d'aménagement, ou encore l'amélioration de la lisibilité des processus de validation et de suivi des permis de construire. Sur ce point, la chambre observe que la métropole a une connaissance insuffisante de l'application qui est faite de son PLUm, dès lors qu'en principe, les arrêtés communaux relatifs aux autorisations d'urbanisme ne lui sont pas transmis, ni même les décisions de justice s'y rapportant, ce qui l'empêche d'identifier pleinement les écueils qui pourraient affecter le PLUm du point de vue de sa mise en œuvre opérationnelle.

Une intervention foncière à parfaire

Nantes Métropole a renouvelé récemment sa stratégie foncière par une [délibération cadre du 29 juin 2022](#) qui promeut une intervention foncière dans les zones déjà urbanisées et la préservation des ressources naturelles et agricoles. Dans le cadre de sa stratégie, la métropole met en œuvre d'importantes réhabilitations de friches pour optimiser sa consommation foncière, comme la caserne Mellinet à Nantes ou les abattoirs de Pirmil les Isles à Rezé. La chambre observe toutefois qu'aucun programme d'ensemble de ces réhabilitations n'est actuellement défini. Un tel programme permettrait pourtant d'avoir une vision d'ensemble et de fiabiliser l'inventaire des friches présentes sur le territoire métropolitain, de détailler leurs caractéristiques, de définir de façon précise la faisabilité de leur réhabilitation, l'objet de celle-ci (renaturation, création d'une zone d'habitat ou économique, etc.), ses modalités opérationnelles, notamment sur le plan financier et juridique, sa temporalité et un suivi de son exécution.

En outre, Nantes Métropole a décidé de redevenir membre de [l'établissement public foncier \(EPF\) de Loire-Atlantique](#) en 2022, qu'il avait quitté en 2020, en mettant en valeur la nécessité d'adhérer de nouveau à un mécanisme de solidarité entre les territoires et de mutualisation du portage du foncier entre les EPCI urbains, périurbains et ruraux. La chambre observe toutefois qu'aucune convention-cadre entre la métropole et l'EPF n'a pour l'instant été conclue, ce qui serait pourtant de nature à renforcer leur partenariat, en définissant des priorités et des orientations stratégiques aux interventions de l'EPF sur le territoire métropolitain, qui opère en effet, pour l'heure, seulement au gré d'opérations ponctuelles.

Une gestion des zones d'activités économiques qui intègre l'objectif de sobriété foncière mais qui pourrait être améliorée

Les activités économiques génèrent une importante artificialisation. On estime en effet qu'au niveau national, une part de 23 % de la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers est consacrée à ces activités : cette part est la même à l'échelle de la région Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique mais apparaît supérieure de 11 points à Nantes Métropole. L'économie métropolitaine rayonne en effet bien au-delà des frontières de l'EPCI.

La métropole a élaboré une « stratégie de programmation économique responsable » ainsi que quatre stratégies sectorielles de gestion applicables aux activités productives, logistiques, tertiaires et de loisirs qui intègrent l'exigence de sobriété foncière. Toutefois, ces documents de planification gagneraient à être davantage opérationnels en prévoyant systématiquement des objectifs chiffrés, ou du moins suffisamment précis, un calendrier d'exécution et une méthodologie pour en assurer le suivi, qui devra en outre être effectivement opéré à intervalles réguliers. Par ailleurs la chambre observe que le commerce est la seule activité économique qui n'est pas dotée d'une telle stratégie de gestion sectorielle, ce qui n'est pas cohérent compte tenu de l'importance de cette activité dans les zones d'activités économiques (ZAE) métropolitaines.

En outre, l'EPCI commercialise les parcelles de ses zones en les cédant systématiquement aux entreprises souhaitant s'y installer. Cependant, il peut apparaître pertinent d'expérimenter d'autres outils, comme le bail à construction, qui permettrait en effet à la métropole de maîtriser les usages de la parcelle, en imposant par exemple au preneur de construire des bâtiments économes en espace, sans nécessairement s'engager dans des investissements lourds.

Des espaces naturels et agricoles dont la protection pourrait être encore optimisée

Le territoire de Nantes Métropole est encore couvert à 50 % par des espaces naturels et agricoles. Néanmoins, l'artificialisation à l'œuvre ces dernières années a avant tout impacté les espaces agricoles, dont la consommation a été de 1 194 ha entre 2004 et 2022. Le nombre d'exploitants agricoles a également baissé mais la surface agricole utilisée (SAU) a progressé de 2,3 % entre 2010 et 2020. Les PLU de 2006/2007 et le PLUm de 2019 ont en effet restreint la superficie des zones à urbaniser et augmenté celle des zones agricoles et naturelles, dont les droits à construire ont été définis de façon restrictive, ce qui a permis de limiter leur consommation.

Au-delà de cette protection apportée par les documents d'urbanisme, l'EPCI a également élaboré des dispositifs spécifiques tendant à préserver encore davantage ces espaces, à travers l'adoption du [Projet alimentaire territorial](#) (PAT) et de la [stratégie agricole foncière](#). Dans le cadre de cette dernière, la métropole a identifié le pôle Loire-Chézine comme présentant un intérêt particulièrement marqué pour la production alimentaire de son territoire, justifiant la création d'un nouveau périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PÉAN), qui constitue en effet un outil permettant de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols. La chambre observe que d'autres secteurs du territoire métropolitain comportent des superficies agricoles significatives qui subissent une pression foncière et pourraient donc également faire l'objet d'une protection au titre d'un PÉAN, comme la commune de Carquefou ou encore le sud-ouest de la métropole (Saint-Léger-les-Vignes, Brains, Saint-Jean-de-Boiseau, etc.).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Se rapprocher des communes membres afin que soient communiqués à la métropole, dès 2025, les arrêtés communaux refusant les projets d'urbanisme ainsi que l'ensemble des décisions de justice rendues à l'occasion de recours contre les autorisations d'urbanisme.

Recommandation n° 2. : Mettre en place un programme de réhabilitation des friches présentes sur le territoire métropolitain.

Recommandation n° 3. : Renforcer le partenariat stratégique avec l'établissement public foncier (EPF) de Loire-Atlantique par la conclusion d'une convention-cadre avec ce dernier.

Recommandation n° 4. : Élaborer dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025, l'inventaire des zones d'activités économiques métropolitaines (article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme).

Recommandation n° 5. : Intégrer de façon systématique à la stratégie de programmation économique responsable de la métropole, ainsi qu'aux quatre autres stratégies sectorielles applicables, des objectifs suffisamment précis, un calendrier d'exécution et une méthodologie pour en assurer le suivi, et opérer effectivement ce suivi à intervalles réguliers.

Recommandation n° 6. : Élaborer une stratégie de gestion et un programme d'actions couvrant la thématique du commerce.

Recommandation n° 7. : Expérimenter dans les zones d'activités économiques métropolitaines la conclusion de baux à construction.

Recommandation n° 8. : Se rapprocher du département de Loire-Atlantique, de la commune de Carquefou et des communes membres du sud-ouest de son territoire afin d'étudier la pertinence de la création ou de l'élargissement de PÉAN à ces communes.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole pour les exercices 2005 et suivants, sur le thème de l'urbanisme, en examinant en particulier la prise en compte par la métropole de l'exigence de sobriété foncière dans sa politique d'aménagement.

Une lettre d'ouverture de contrôle du 11 janvier 2024 a été notifiée à Mme Johanna Rolland, présidente de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ordonnatrice depuis 2014, une copie étant adressée, le même jour, au comptable public. Deux lettres d'ouverture de contrôle du 7 février suivant ont été notifiées à MM. Ayrault et Retière en leur qualité d'anciens ordonnateurs.

L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 9 février 2024 avec les représentants de l'ordonnatrice en exercice dûment habilités, et les 11 et 12 mars avec les anciens ordonnateurs. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu avec lesdits représentants de l'ordonnatrice en exercice le 20 juin. Cet entretien a eu lieu les 11 et 21 juin avec les anciens ordonnateurs.

La chambre a délibéré son rapport d'observations provisoires lors de sa séance du 11 juillet 2024. Après analyse des réponses reçues dans le cadre de la contradiction, la chambre a délibéré le 9 octobre 2024 son présent rapport d'observations définitives.

Présentation de Nantes Métropole

Nantes Métropole est l'une des vingt-et-une métropole française, et l'unique dans la région Pays de la Loire. Issue du district de l'agglomération nantaise, créé en 1992, devenue communauté urbaine au 1^{er} janvier 2001, elle a accédé à compter du 1^{er} janvier 2015 au statut de métropole en application des dispositions de la [loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM](#). Cette loi prévoyait, en effet, la transformation obligatoire en métropoles au 1^{er} janvier 2015 de tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Nantes Métropole est présidée par Mme Johanna Rolland, maire de Nantes, depuis le 16 avril 2014. Mme Rolland a succédé à M. Gilles Retière, maire de Rezé qui a présidé la communauté urbaine du 6 juillet 2012 jusqu'à cette date. M. Ayrault, maire de Nantes, a présidé la communauté urbaine entre le 1^{er} janvier 2001 et le 21 juin 2012.

Sixième métropole française et premier EPCI dans la région Pays de la Loire du fait de sa population de 672 420 habitants¹, dont 320 732 habitants pour la seule commune de Nantes, Nantes Métropole compte 24 communes membres.

¹ Source : Ministère de l'intérieur/DGCL.

Carte n° 1 : Communes membres de Nantes Métropole



Source : Nantes Métropole.

L'EPCI connaît un fort dynamisme démographique, supérieur à celui du département de Loire-Atlantique dont la croissance de la population est pourtant déjà quatre fois supérieure à celle constatée au niveau national, ce qui s'explique majoritairement par la variation de son solde migratoire. Son territoire est dense, avec 1 284 habitants au km², soit six fois plus qu'au niveau départemental et 10 fois plus qu'au niveau national².

Tableau n° 1 : Variation de la population de Nantes Métropole entre 2014 et 2020

	Nantes Métropole	Loire-Atlantique	Pays de la Loire	France
Taux annuel moyen de variation de la population entre 2014 et 2020, en %	1,4	1,2	0,6	0,3
Dont variation due au solde naturel, en %	0,6	0,4	0,2	0,3
Dont variation due au solde migratoire, en %	0,8	0,8	0,4	0

Source : [INSEE](#)

La population métropolitaine est plus jeune que la moyenne nationale mais a tendance à vieillir : en effet, la tranche d'âge 60-74 ans progresse nettement depuis 2009. Ce phénomène devrait d'ailleurs s'accélérer. L'INSEE estime en effet que d'ici à 2035, les seniors seront surreprésentés parmi les nouveaux habitants : 60 % d'entre eux auront plus de 60 ans, les moins de 20 ans représentant seulement 17 %, et les personnes entre 20 et 59 ans, 23 %³.

² Données INSEE 2020.

³ Source : INSEE et rapport de présentation du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm).

Tableau n° 2 : Population de Nantes Métropole par tranches d'âge (en %)

	Nantes Métropole 2009	Nantes métropole 2020	France Métropolitaine 2020
0 à 14 ans	17,4	17,6	17,7
15 à 29 ans	23,4	22,6	17,5
30 à 44 ans	19,9	20,4	18,6
45 à 59 ans	19,7	18	19,8
60 à 74 ans	11,9	13,7	16,9
75 ans ou plus	7,7	7,7	9,6

Source : [INSEE](#)

Le territoire métropolitain apparaît également dynamique sur le plan économique, avec une croissance de nombre d'emplois de + 19 % entre 2009 et 2020 et un taux de chômage inférieur à 6 % en 2022⁴. Début 2023, le territoire comptait 300 607 salariés privés⁵, soit environ 30 000 de plus qu'en 2019.

En conséquence, la situation économique et sociale des habitants de la métropole apparaît plus favorable qu'au niveau national, avec notamment un taux de pauvreté moins important et une part plus forte de ménages fiscaux imposés en 2020⁶.

Tableau n° 3 : Situation économique et sociale des ménages de Nantes Métropole

	Nantes Métropole	Loire- Atlantique	Pays de la Loire	France Métropolitaine
Part des ménages fiscaux imposés en 2020, en %	56,5	53,2	49	51,1
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2020, en euros	24 290	23 430	22 350	22 400
Taux de pauvreté en 2020, en %	11,9	10	10,5	14,4

Source : [INSEE](#)

La main d'œuvre disponible à l'intérieur des limites administratives de l'EPCI ne suffit pas à couvrir les besoins pour occuper l'ensemble des postes puisqu'en 2020, il y avait 1,28 emplois pour 1 actif à Nantes Métropole⁷. En conséquence, la métropole nantaise recrute des actifs dans les EPCI de sa première couronne mais aussi, de plus en plus, dans l'agglomération nazairienne (CARENE), pour laquelle Nantes Métropole représente également un vivier de travailleurs, ce qui souligne l'interdépendance entre les deux plus grandes villes du département.

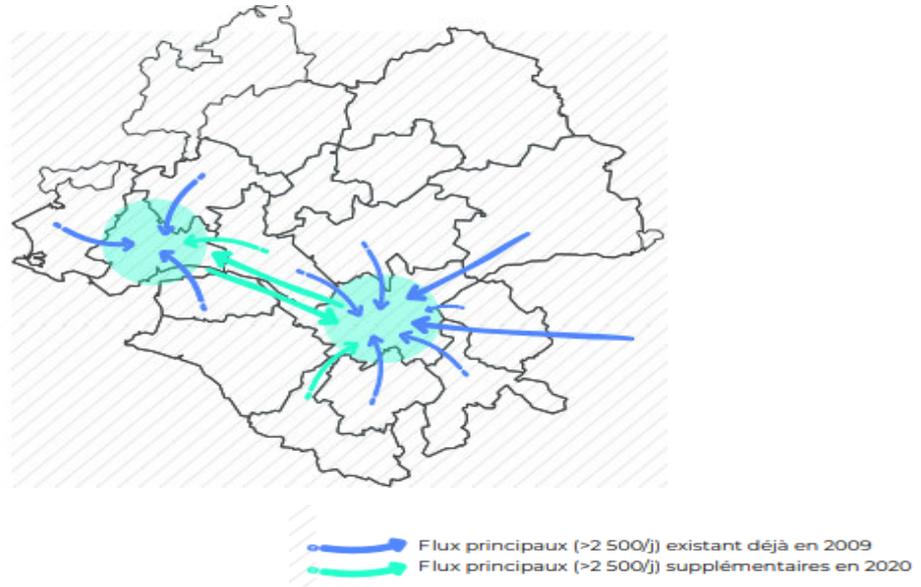
⁴ Source : Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) et INSEE.

⁵ Source : URSSAF avec traitements de la CCI Nantes-Saint-Nazaire.

⁶ Source : INSEE.

⁷ Source : AURAN.

Carte n° 2 : Flux structurants vers les emplois de Nantes Métropole et de l'agglomération nazairienne



Source : [INSEE avec traitement AURAN](#)

Le tertiaire supérieur (information, communication, numérique, études techniques, finance), qui pèse près de 30 % de l'emploi salarié privé, domine l'économie métropolitaine. Viennent ensuite le commerce (environ 15 % des emplois) ainsi que l'industrie, le secteur du transport-logistique et la santé (environ 10 % de l'emploi chacun).

1 UNE PLANIFICATION D'URBANISME QUI A PERMIS UNE BAISSSE IMPORTANTE DU RYTHME DE L'ARTIFICIALISATION MAIS DONT L'OBJECTIF DE PRODUCTION DE LOGEMENTS N'EST PLUS ATTEINT

1.1 Un objectif de sobriété foncière promu depuis longtemps par la loi qui devrait être fortement renforcé avec l'entrée en vigueur prochaine du dispositif « Zéro artificialisation nette » (ZAN)

La transformation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers en espaces urbanisés, si elle est nécessaire pour répondre au dynamisme économique et démographique de certains territoires, entraîne un certain nombre de conséquences néfastes⁸ :

- **accélération de la perte de biodiversité** : modification considérable, voire disparition de l'habitat des espèces animale ou végétale de cet espace naturel, pouvant conduire à leur disparition d'un territoire,
- **réchauffement climatique** : un sol artificialisé n'absorbe plus le CO² et participe donc à la hausse du réchauffement climatique,
- **amplification des risques d'inondations** : un sol imperméabilisé n'absorbe pas l'eau de pluie. En cas de fortes intempéries, les phénomènes de ruissellement et d'inondation sont donc amplifiés,
- **réduction de la capacité des terres agricoles** à nourrir la population par la perte de productivité agricole.

Afin de réduire ces impacts négatifs et de promouvoir une gestion économe de l'espace, le cadre législatif a été fortement renforcé au cours des vingt dernières années⁹. En 2000, la [loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains](#), dite « SRU », a en effet mis en place des dispositions visant à densifier de manière raisonnée les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain. En 2010, la [loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#), dite « Grenelle II », a imposé un diagnostic de la consommation passée d'espaces dans les documents d'urbanisme et une justification des objectifs chiffrés fixés par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en termes de modération de cette consommation. Par la suite, la [loi dite n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#), dite « ALUR », a durci les conditions d'ouverture des zones à urbaniser, puis la [loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#), dite « ÉLAN », a notamment introduit la lutte contre l'étalement urbain parmi les objectifs du code de l'urbanisme.

⁸ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

⁹ Rapport d'information du Sénat n° 584 déposé le 12 mai 2021.

Malgré ces évolutions, environ 276 000 hectares ont été consommés en France entre 2009 et 2019, soit l'équivalent du département du Rhône¹⁰. Le législateur a dès lors décidé de renforcer les dispositifs en place à travers l'[article 191](#) de la loi climat et résilience du 22 août 2021 qui fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Selon l'État¹¹, la priorité est en effet d'optimiser l'espace en revitalisant les centralités urbaines, en recyclant les 170 000 hectares de friches présentes en France et en mobilisant les 1,1 million de logements vacants. L'efficacité foncière doit également être améliorée puisqu'au niveau national, les opérations de moins de huit logements/ha sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces pour une production de logements de seulement 19 % du total. De manière générale, ce sont ces opérations peu denses qui pèsent sur la consommation d'espaces des communes.

La mise en œuvre du ZAN est à opérer dans les documents de planification et d'urbanisme : la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, visant à faciliter la réalisation des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux prévoit ainsi que les schémas régionaux, comme le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, puis les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) avant le 22 février 2027. Enfin, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que les cartes communales devront être mis en compatibilité avant le 22 février 2028. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables ne sont donc pas encore définies, ni opposables juridiquement. Une gouvernance, assurée notamment par une conférence régionale composée d'élus locaux, sera mise en place pour définir ces objectifs. Les efforts passés en matière de consommation d'espaces, les dynamiques démographiques et économiques prévisibles, les enjeux de recompositions spatiales face aux risques naturels devront être pris en compte dans ces derniers. Une surface minimale d'un hectare de consommation est en outre garantie pour la période 2021-2031 à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Enfin, la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur sera comptabilisée au niveau national, alors que les projets d'envergure régionale pourront être mutualisés au niveau du schéma régional.

¹⁰ Source : [CEREMA](#).

¹¹ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

1.2 La présence, en Loire-Atlantique, de deux bases de données en libre accès permettant d'identifier les modes d'occupation des sols et de mesurer l'artificialisation

La loi définit l'artificialisation comme étant « *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* »¹². De façon générale, l'artificialisation est entendue comme un processus de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par l'urbanisation. Toutefois, la nomenclature distinguant les surfaces artificialisées des surfaces qui ne le sont pas peut varier en fonction des bases de données utilisées. En Loire-Atlantique, les bases de données ouvertes en libre accès qui permettent de mesurer et de suivre avec précision l'artificialisation sont au nombre de deux.

Tout d'abord, il s'agit de la base des fichiers fonciers, disponible pour toute la France¹³, qui décrit la consistance du bâti et du non bâti, mise à jour chaque année. Toutefois, dès lors qu'il s'agit d'une base de nature fiscale gérée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), elle ne permet pas à elle-seule de mesurer le phénomène d'artificialisation et n'a d'ailleurs pas été conçue à cette fin. Elle fait donc l'objet d'un retraitement par le CEREMA pour permettre la production de données relatives à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Cette base de données sera *a priori* utilisée pour assurer le suivi de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espaces pour la période 2021-2031 issu de la loi climat et résilience précitée. À partir de 2031, le suivi sera opéré par une base de données conçue spécifiquement par l'IGN dans le cadre du ZAN : l'occupation des sols à grande échelle (OCS GE), dont l'élaboration sur l'ensemble du territoire national n'est pas finalisée et devrait s'achever d'ici fin 2024.

La seconde base de données disponible est celle du département de Loire-Atlantique, dénommée « Base de données sur les modes d'occupation des sols » ([BDMOS 44](#)). Cette dernière est une source de données géographiques utilisée par de nombreux acteurs, en particulier lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, comme les agences d'urbanisme, les collectivités territoriales ou les services de l'État. Elle a notamment été utilisée dans le cadre de l'élaboration du PLU métropolitain (PLUm) de Nantes Métropole actuellement en vigueur, l'EPCI s'appuyant sur un dérivé de la BDMOS 44 appelé « OCS Nantes Métropole » (OCS NM). Contrairement à la base des fichiers fonciers précitée, la BDMOS 44 est construite à partir de l'analyse d'images aériennes traitées par l'IGN et d'une partition du territoire en polygones ayant une taille égale ou supérieure à 2 000 m² hors espaces urbanisés et de 500 m² dans les territoires urbanisés, auxquels est attribué un code d'occupation du sol, parmi 38 codes définis par une nomenclature. Selon cette nomenclature, les espaces artificialisés comprennent ainsi les zones urbanisées liées à l'habitat (habitat collectif, pavillonnaire, mixte, etc.), les activités et équipements (zones d'activités, surfaces commerciales, écoles, santé, zones portuaires, etc.), les infrastructures de transport (emprises routières, ferroviaires, etc.), les espaces verts artificialisés non agricoles et les zones de loisirs (parcs et jardins urbains, camping, équipements sportifs, etc.) et les autres espaces artificialisés (décharges, carrières, friches urbaines, etc.).

¹² [Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme](#).

¹³ [Accueil \(beta.gouv.fr\)](#)

Dans le cadre du présent rapport, qui a pour objet d'examiner la façon dont Nantes Métropole a appréhendé l'objectif de sobriété foncière de 2005 jusqu'à aujourd'hui, la chambre a utilisé ces deux bases de données, en signalant les éventuelles discordances pouvant exister entre elles. La base des fichiers fonciers, compte tenu de sa dimension nationale, est toutefois la seule permettant de faire des comparaisons entre la trajectoire de consommation d'espace de la métropole et celle des autres métropoles et d'exploiter les échelles régionale et nationale.

1.3 Les vingt-quatre plans locaux d'urbanisme (PLU) d'échelle communale adoptés par la métropole en 2006-2007 et applicables jusqu'en 2019 ont mis en place une politique d'urbanisme et d'aménagement tenant compte de la sobriété foncière

La chambre a examiné les plans locaux d'urbanisme (PLU) applicables au territoire métropolitain. En effet, ces documents d'urbanisme constituent un outil essentiel de maîtrise de l'artificialisation de l'espace dès lors qu'ils traduisent la politique d'aménagement et d'urbanisme de l'EPCI à travers la définition des conditions d'aménagement et d'utilisation des sols. Ils édictent ainsi des règles opposables aux demandes d'autorisations de construire, en particulier les permis de construire, et peuvent par exemple rendre inconstructibles certaines zones ou, au contraire, les ouvrir à l'urbanisation. Ils comportent aussi des règles relatives à la densité du bâti (hauteur maximale des constructions, règles de distance des constructions les unes par rapport aux autres, etc.) et à la préservation des espaces agricoles et naturels.

Comme les données relatives à l'artificialisation du territoire métropolitain sont disponibles jusqu'en 2020 dans la BD MOS 44 et 2022 dans la base des fichiers fonciers à la date du présent rapport, ces dernières sont donc, en grande partie, le résultat de l'application des PLU qui étaient alors en vigueur, c'est-à-dire les vingt-quatre PLU d'échelle communale adoptés par Nantes Métropole en 2006-2007 et qui ont été appliqués jusqu'au 5 avril 2019, date à laquelle ils ont été remplacés par le PLU métropolitain ([PLUm](#)).

La compétence en matière d'aménagement de l'espace, et par suite, celle tenant aux PLU, relève en effet de l'EPCI depuis la création de la communauté urbaine le 31 décembre 2000. Jusqu'en 2019 et l'adoption du PLU métropolitain (PLUm), qui constitue un document unique applicable à l'intégralité du territoire de la métropole, l'EPCI adoptait un PLU pour chaque commune membre. Ces 24 PLU d'échelle communale ont été adoptés en 2006-2007 dans une démarche d'harmonisation.

La métropole a en effet adopté lesdits PLU sur une période restreinte s'étendant du 23 octobre 2006 au 17 décembre 2007 afin de mettre en œuvre des principes communs d'aménagement et d'urbanisme à ses communes membres.

Ainsi, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) des PLU communaux comprend des objectifs communautaires. Parmi ceux-ci, on peut citer le fait d'accompagner le dynamisme de la métropole, avec notamment comme cible la construction de 3 900 logements neufs en moyenne par an dont 900 logements sociaux, en privilégiant des logements plus compacts, plus économes d'espace, en petits collectifs, mitoyens et groupés pour des parcelles plus petites. Par ailleurs, l'un de ces objectifs communautaires consiste à assurer une urbanisation tendant à renforcer les centres-villes et à assurer la pérennité des espaces agricoles et naturels. Ces objectifs communautaires, gages d'une cohérence de la politique d'urbanisme de la métropole, sont ensuite déclinés dans chacun des PLU d'échelle communale et adaptés au contexte local.

Il faut également noter que les règlements et documents graphiques des PLU, qui en constituent des pièces centrales dès lors qu'ils définissent les différents zonages et les règles d'urbanisation applicables au sein de ces dernières, déclinent ces principes d'aménagement, également dans le cadre d'une démarche d'harmonisation.

En effet, de grandes typologies de zones ont été définies pour l'ensemble des communes membres. Par exemple, cinq grands types de zones naturelles ont été mis en place à l'échelle de la métropole : les zones NN correspondant à des espaces naturels à protéger pour leur qualité biologique ou paysagère, les zones NL correspondant à des espaces naturels aménagés en vue d'activités de découverte ou de loisirs, la zone NE, qui s'attache à apporter une protection à la Loire, les zones NH, qui sont dédiées aux constructions isolées dans l'espace rural, et enfin les zones NX qui constituent des zones naturelles dans lesquelles il existe un usage agricole qui n'est pas pérenne.

Dans ces zones naturelles, les droits à construire sont limités, le principe étant l'inconstructibilité. C'est également le cas dans les zones agricoles.

La réglementation applicable aux zones définies par les PLU est également, en grande partie, harmonisée, ainsi pour les conditions de desserte des terrains, les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ou encore la constructibilité limitée imposée aux hameaux.

Des règles différenciées sont toutefois mises en œuvre sur certains points, afin de tenir compte de la spécificité des communes, par exemple pour la hauteur maximale des constructions. Ainsi le règlement de la zone UA du PLU de Nantes autorise des constructions jusqu'à 22 mètres de hauteur de façade (rez-de-chaussée + 8 niveaux maximum) alors que dans le PLU de Saint-Aignan de Grand Lieu, cette hauteur maximale est fixée à 7 mètres.

Les PLU communaux comportent également des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dédiés à certains secteurs, avec parfois pour objectif de densifier ces derniers et d'économiser ainsi l'espace. Parmi ces nombreuses OAP, on peut citer celle de la rue de la Grillonnais située à Basse-Goulaine, à vocation d'habitat et d'une surface de 2,8 ha, avec pour cible la création de 90 logements pour une surface de plancher minimale de 7 300 m², ou encore celle de la côte Saint-Sébastien à Nantes, d'une surface de 1,6 ha, avec comme objectif la création de 110 logements.

L'une des évolutions les plus importantes apportée par ces PLU d'échelle communale par rapport aux plans d'occupation des sols (POS) auxquels ils succèdent réside dans le fait que la superficie des zones à urbaniser (1AU et 2AU) baisse de façon substantielle, à hauteur de 2 654 ha. Certes, l'extension des zones urbaines progresse dans le même temps de 2 445 ha mais, au final, une réduction totale de 209 ha des zones U et AU est donc opérée. La superficie des zones agricoles et naturelles progresse quant à elle d'environ 250 ha et celle des espaces boisés classés d'environ 325 ha. Les PLU de 2006/2007 actent ainsi une nette progression des zones dont les droits à construire sont restrictifs. Au total, environ 60 % du territoire métropolitain est couvert par un zonage agricole ou naturel, ce qui permet de limiter l'urbanisation et donc, la consommation d'espace.

Tableau n° 4 : Évolution de la superficie des zonages entre les plans d'occupation des sols des communes membres de Nantes Métropole et les PLU qui les ont remplacés en 2006/2007 (en hectares)

	Zones urbaines	Zones à urbaniser (1AU et 2AU)	Zones agricoles et naturelles	Espaces boisés classés (EBC)
Anciens POS	16 475	4544	32 314	2930
PLU adoptés en 2006/2007	18 920	1890	32 565	3255
Évolution	+ 2445	- 2654	+ 251	+ 325

Source : Nantes Métropole / SIG de Nantes Métropole

Enfin, des évolutions législatives¹⁴ ont également contraint les PLU à abandonner certaines règles qui étaient contraires au principe de sobriété foncière : ainsi, a disparu la possibilité de fixer une surface minimale de constructibilité des terrains, laquelle limitait fortement la densification de ces secteurs dans les POS.

1.4 Le PLU métropolitain (PLUm) de 2019 s'inscrit dans la continuité des PLU d'échelle communale tout en renforçant de façon significative l'objectif de sobriété foncière

1.4.1 Le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire adopté en 2016 comporte des objectifs de sobriété foncière

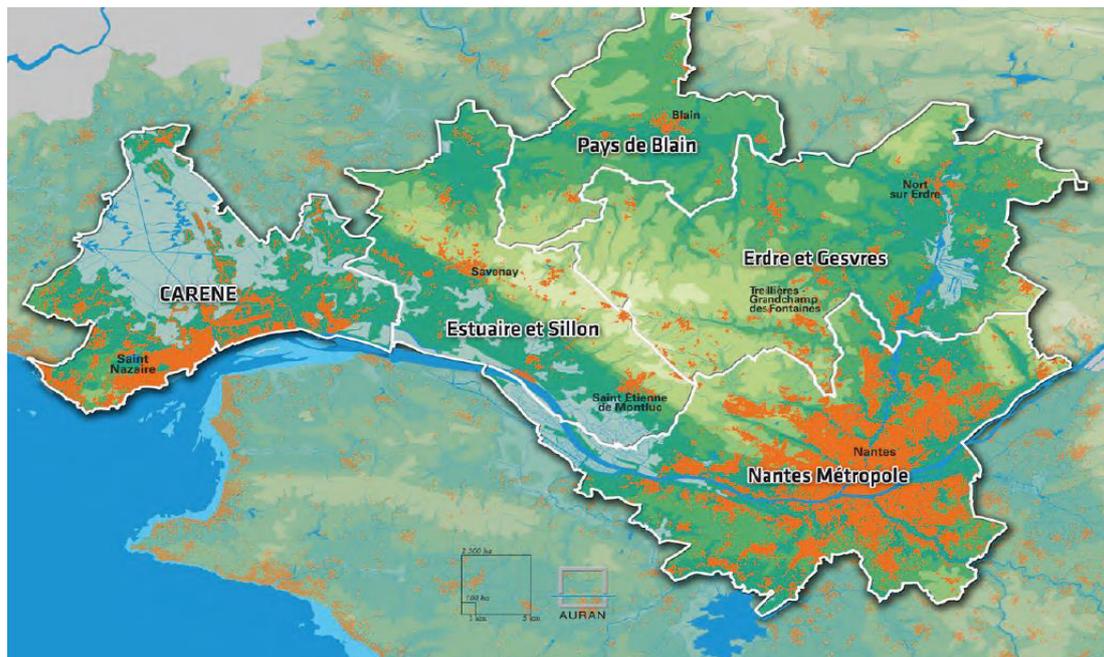
Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à long terme dont la vocation opérationnelle est moins forte que les PLU : leurs dispositions ne sont ainsi, en principe, pas opposables aux autorisations d'urbanisme. Souvent partagés par plusieurs intercommunalités, ils sont généralement d'un périmètre plus large que les PLU et les PLUi. Les SCoT s'inscrivent dans une hiérarchie des normes où le rapport de compatibilité prédomine : les SCoT doivent ainsi être compatibles avec le [SRADDET](#), dont la version actuelle a été adoptée par le conseil régional le 17 décembre 2021, et les PLU avec les SCoT¹⁵.

Le [Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire](#) actuellement en vigueur a été approuvé par le comité syndical du pôle métropolitain Nantes - Saint-Nazaire le 19 décembre 2016. Il est exécutoire depuis le 21 février 2017. Son périmètre couvre cinq EPCI : Nantes Métropole, la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), les communautés de communes de la région de Blain, d'Erdre et Gesvres et d'Estuaire et Sillon.

¹⁴ [Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains](#), complétée par celle du [2 juillet 2003 urbanisme et habitat](#).

¹⁵ Articles [L. 131-1](#) et [L. 131-4](#) du code de l'urbanisme et [L. 4251-3](#) du code général des collectivités territoriales.

Carte n° 3 : Périmètre du Pôle Métropolitain Nantes-Saint-Nazaire (en rouge les zones urbanisées)



Source : [AURAN](#)

Comme le prévoit la loi¹⁶, son document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui est opposable aux plans locaux d'urbanisme, fixe des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par secteur géographique. Cette trajectoire de sobriété foncière doit être conciliée avec le dynamisme démographique et économique du pôle métropolitain, dont tient également compte le DOO, qui fixe en effet comme objectif la création de 100 000 logements supplémentaires d'ici 2030 afin d'accueillir à cette échéance 950 000 habitants, contre 839 000 en 2013. Afin d'opérer la conciliation entre ces deux objectifs, le DOO prévoit que l'urbanisation, qu'elle soit à destination d'habitat ou d'activités économiques, doit être contenue au maximum dans l'enveloppe urbaine existante, qui est définie comme un périmètre à l'intérieur duquel le tissu bâti existant est en continuité et forme un ensemble morphologique cohérent. Le DOO oriente dès lors les nouveaux projets vers la constructibilité des délaissés et des dents creuses, le renouvellement urbain et la reconversion des friches au sein de cette enveloppe urbaine.

À ce titre, les communes de Nantes et Saint-Nazaire sont identifiées comme des centralités à renforcer ayant vocation à accueillir 80 % de la croissance démographique et économique du pôle métropolitain. Par ailleurs, lorsque la densification de cette enveloppe urbaine n'est pas possible, seule une extension limitée de celle-ci est autorisée par le DOO. Ce dernier cible ainsi, à horizon 2030, une réduction de 50 % de l'urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine par rapport à la période précédente, anticipant en partie l'objectif fixé dans le cadre du ZAN par la loi climat et résilience du 22 août 2021. À cette fin, des objectifs différenciés minimum sont définis pour chaque intercommunalité, à savoir une réduction de 50 % pour Nantes Métropole et de 35 % pour les quatre autres EPCI couverts par le SCoT.

¹⁶ [Article L. 141-6 du code de l'urbanisme.](#)

L'objectif consiste au final à concentrer, en 2030, la consommation d'espace à 59 % dans l'enveloppe urbaine et à 41 % en extension afin d'inverser le rapport constaté lors de la période précédente (1999-2012).

Afin de limiter l'extension de l'enveloppe urbaine, le DOO du SCoT utilise la possibilité offerte par la législation d'imposer des densités minimales aux PLU inclus dans son périmètre¹⁷. En l'occurrence, est définie une densité moyenne minimale de 20 logements par hectare au sein de zones ouvertes à l'urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine, cette densité étant rehaussée à 25 logements par hectare pour les pôles structurants à l'échelle des communes et à 40 logements par hectare pour Saint-Nazaire et l'intérieur du périurbain nantais. En outre, dans les secteurs où se trouvent des bâtis isolés, aucune nouvelle construction n'est autorisée et l'extension de l'enveloppe urbaine des hameaux n'est pas autorisée, sauf hypothèses limitatives.

Par ailleurs, en ce qui concerne spécifiquement les zones d'activités, le DOO prévoit que des réflexions doivent être systématiquement engagées dans le cadre des requalifications, extensions et créations de ces zones, sur les possibilités de densification, d'optimisation des droits à construire par un dimensionnement adapté des parcelles, d'optimisation volumétrique de l'espace par des formes urbaines compactes (coefficient d'espace vert, coefficient d'emprise au sol, etc.), de mise en place d'espaces mutualisés de circulation, de stationnement et de services pour les activités qui le permettent ou encore de traitement des friches et de remembrement dans une logique de rationalisation foncière.

Enfin, le SCoT se donne comme objectif de maintenir la proportion de 80 % d'espaces agricoles, naturels et forestiers sur son périmètre. À cette fin, il identifie des corridors écologiques à protéger de l'urbanisation ainsi que des zones agricoles à pérenniser, à hauteur d'un minimum de 80 000 hectares, répartis sur les 5 EPCI du pôle métropolitain.

1.4.2 Le PLUm s'inscrit dans le prolongement du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire et renforce l'exigence de sobriété foncière par rapport aux PLU communaux de 2006/2007

1.4.2.1 Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUm fixe comme objectif, à horizon 2030, de réduire de 50 % le rythme moyen annuel de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et anticipe ainsi le dispositif ZAN de la loi climat et résilience

Le PADD [du PLUm adopté par le conseil communautaire en 2019](#) retient comme projet spatial celui d'une métropole compacte qui favorise donc l'urbanisation :

- d'abord dans les villes situées à l'intérieur et le long de la ceinture du périurbain,
- ensuite, dans les centralités urbaines déjà constituées,
- puis le long des axes structurants de transports collectifs (tramway, busway, chronobus, tram-train, etc.),
- enfin, seulement, dans le reste du tissu urbain existant.

¹⁷ [Article L. 141-8 du code de l'urbanisme.](#)

La métropole promeut ainsi une forme de développement tourné vers le renforcement des centralités afin de limiter l'étalement urbain pour préserver les espaces agricoles, naturels et forestiers. Le PADD prévoit en conséquence qu'au moins 80 % du développement urbain à l'horizon 2030 se réalise au sein de l'enveloppe urbaine, et que les 3/4 de la production de logements se réalisent à l'intérieur du périurbain et dans les centralités en extra-périurbain.

Est également fixé un objectif, plus ambitieux que celui du SCoT, de réduire de 50 % le rythme annuel moyen de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers anticipant ainsi le dispositif ZAN¹⁸ adopté plus de deux ans après le PLUm par la loi climat et résilience du 22 août 2021. Le PLUm prévoit que cette réduction d'ici à 2030 sera opérée par rapport à la période 2004-2014.

En outre, une cible tendant à protéger au minimum 15 000 hectares de zones agricoles durables est également définie.

Afin d'accompagner le dynamisme économique et démographique du territoire métropolitain, le PADD anticipe la création de 60 000 emplois et l'accueil de 75 000 nouveaux habitants d'ici 2030 et fixe ainsi, conformément au programme local de l'habitat (PLH) métropolitain, un objectif de construction de 6 000 logements neufs en moyenne par an, dont 2 000 logements sociaux. La moitié de cet objectif de construction est dévolue à la commune de Nantes.

1.4.2.2 La mise en place d'un zonage et d'un règlement favorisant la sobriété foncière

Tout d'abord, pour favoriser davantage la sobriété foncière par rapport aux PLU communaux, le PLUm étend de façon significative les zones agricoles et naturelles (+ 634 ha) et divise par deux la superficie des zones à urbaniser (- 915 ha¹⁹), les zones urbaines progressant quant à elles beaucoup moins que cette baisse (+ 343 ha). Les espaces boisés classés gagnent par ailleurs 826 ha²⁰.

¹⁸ Le dispositif ZAN recouvre l'ensemble des mesures à mettre en œuvre (déclinaison dans les documents d'urbanisme, indicateurs de suivi des objectifs, outils fiscaux et budgétaires...) pour respecter la trajectoire progressive permettant d'atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années, d'ici à 2031.

¹⁹ Sur ces 915 ha de ZAU supprimés, 78 ha ont été reclassés en zone A ou N à la demande des personnes publiques associées à l'élaboration du PLUm, comme le Pôle métropolitain de Nantes-Saint-Nazaire ou encore la mission régionale d'autorité environnementale.

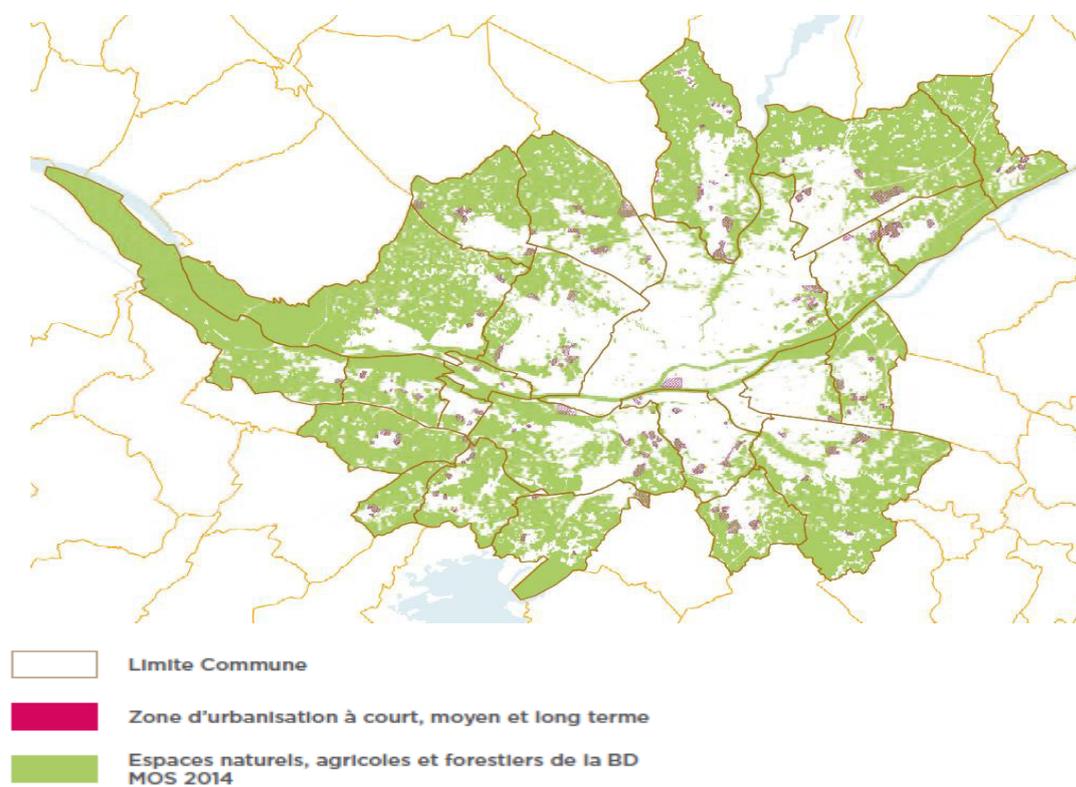
²⁰ Le Centre Régional de la propriété forestière Bretagne-Pays de la Loire a toutefois émis un avis défavorable sur le projet de PLUm le 9 juillet 2018, notamment au motif que la vocation productive des parcelles boisées ne serait pas prise en compte.

Tableau n° 5 : Évolution de la superficie des zonages entre les PLU des communes membres de Nantes Métropole adoptés en 2006/2007 et le PLU métropolitain de 2019 (en hectares)

	Zones urbaines	Zones à urbaniser (1AU et 2AU)	Zones agricoles et naturelles	Espaces boisés classés (EBC)
<i>PLU adoptés en 2006/2007</i>	18 920	1890	32 565	3255
<i>PLUm adopté en 2019</i>	19 263	975	33 199	4081
Évolution	+ 343	- 915	+ 634	+ 826

Source : Nantes Métropole / SIG de Nantes Métropole/Rapport de présentation du PLUm

Carte n° 4 : Espaces naturels, agricoles et forestiers et zones d'urbanisation futures du PLUm



Source : Rapport de présentation du [PLUm](#)

Dans les zones agricoles et naturelles, les règles édictées par le PLUm restreignent les droits à construire puisqu'est posé le principe d'inconstructibilité, les travaux autorisés étant définis de façon limitative²¹. Ces derniers ne peuvent, en tout état de cause, porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et agricoles et des paysages et doivent limiter l'imperméabilisation des sols.

Le PLUm crée également des espaces paysager à protéger (EPP), à concurrence d'une superficie de 1 257 ha. Il s'agit d'éléments tels que par exemple des haies ou des zones humides à protéger pour des motifs d'ordre écologique et/ou paysager. Dans le cas où un terrain est concerné par un EPP identifié au règlement graphique, les constructions, ouvrages et travaux ne sont donc autorisés que s'ils ne portent pas atteinte à leur intégrité.

Le levier de la densification a également été davantage actionné dans le PLUm par rapport aux précédents PLU. Ainsi, par exemple, le règlement pose le principe que la hauteur des constructions n'est plus limitée dans la zone UE, dédiée à l'accueil d'activités économiques de production, de fabrication ou de logistique, ainsi que dans la zone US, consacrée aux grands équipements d'intérêt collectif et de services publics qui concourent au fonctionnement de la métropole (recherche, enseignement supérieur, sport, culture, loisirs, gestion des déchets, transports, énergie, etc.).

Le PLUm crée en outre un coefficient de biotope par surface (CBS), qui impose que tout projet de construction nouvelle ou d'extension doit comprendre une proportion de surfaces favorables à la biodiversité, au cycle de l'eau et à la régulation du microclimat, dites surfaces éco-aménagées. Ainsi, dans les zones UE dédiées aux activités économiques, le CBS applicable est de 0,3, ce qui signifie qu'au moins 30 % de la parcelle du projet de construction doivent être éco aménagés²².

Enfin, le règlement, en particulier celui afférent à la zone UM, autorise une certaine mixité des fonctions urbaines (logements, bureaux, équipements et services). En permettant plusieurs types de destination, le but ainsi recherché est notamment de favoriser l'intensification et le renouvellement du tissu urbain existant et d'employer de façon plus efficiente l'espace occupé.

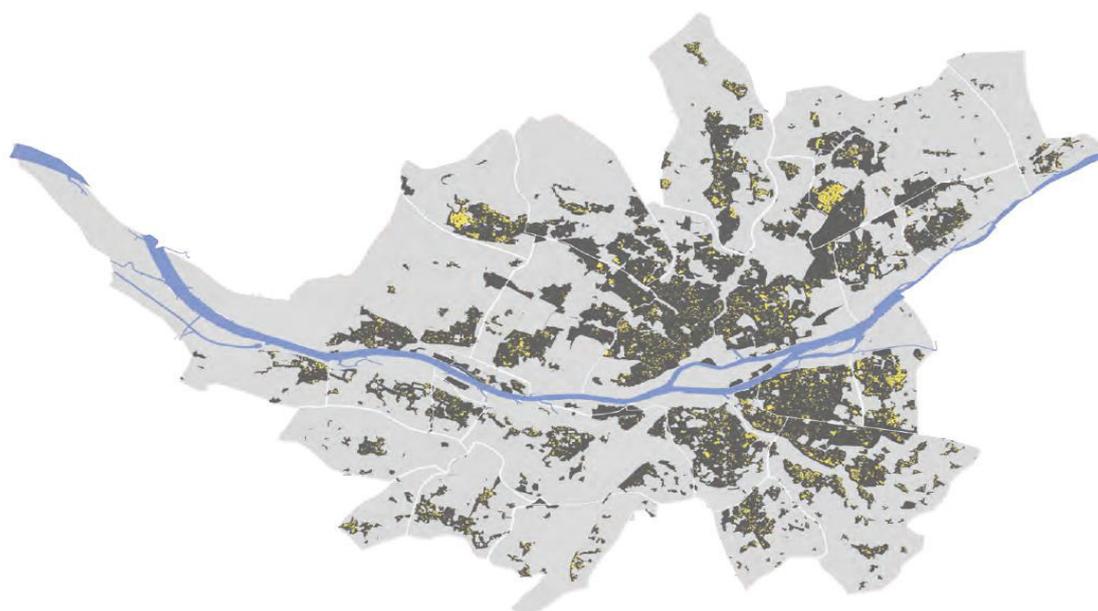
Nantes Métropole estime à ce titre qu'il existe un potentiel total à l'horizon 2030 d'environ 2 760 000 m² de surface de logements par densification et mutation à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Cela correspond à environ 41 000 nouveaux logements²³.

²¹ Sont par exemple autorisés les travaux de réhabilitation, d'extension de constructions existantes à la date d'approbation du PLUm relevant de la sous-destination logement, dans la limite de 50 m² d'emprise au sol.

²² À travers le CBS, mais aussi d'autres dispositifs comme les OAP « Trame verte et bleue », « Loire » et « Climat, air, énergie », le PLUm intègre ainsi les objectifs du Plan climat-air-énergie territorial (PCAET), approuvé le 7 décembre 2018 par la métropole, définis pour protéger le cycle de l'eau, la biodiversité et les paysages.

²³ Rapport de présentation du PLUm.

Carte n° 5 : Localisation des parcelles identifiées comme sous-densitaires sur le territoire métropolitain



Légende: Carte des parcelles identifiées comme sous-densitaires

Parcelles identifiées comme sous-densitaires

Surface d'analyse

Source : Rapport de présentation du [PLUm](#)

1.4.2.3 Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUm concourent à l'exigence de sobriété foncière même si certaines d'entre elles gagneraient à être plus précises

Les OAP définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et peuvent notamment définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification²⁴.

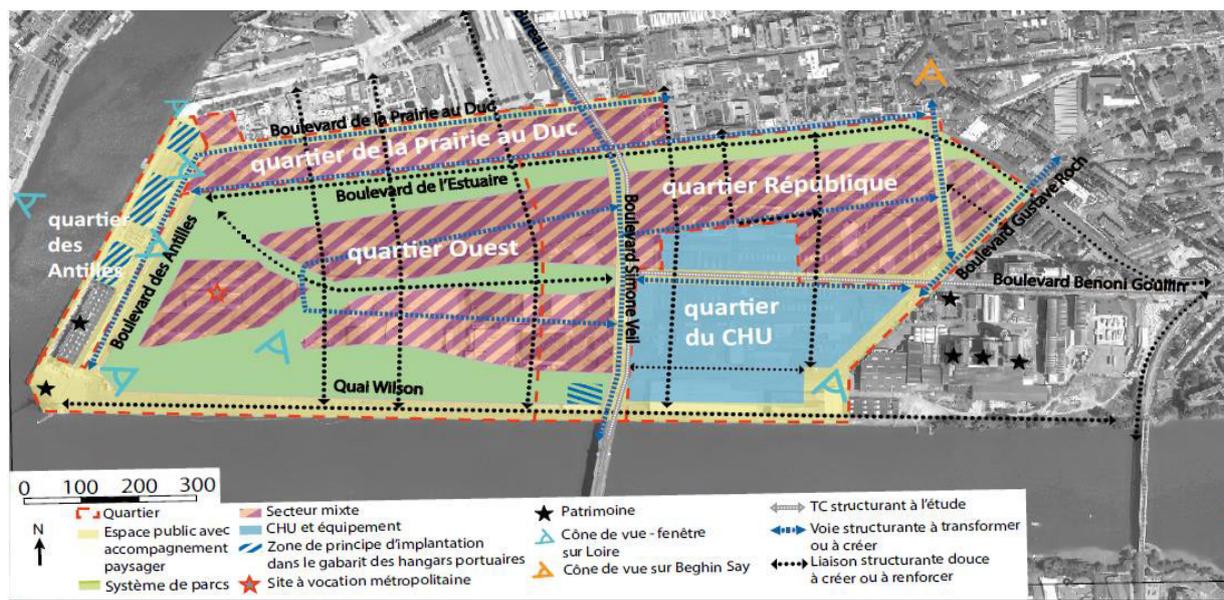
Le PLUm comporte de nombreuses OAP qui concourent à l'exigence de sobriété foncière, soit en protégeant des espaces naturels et agricoles de l'urbanisation, soit en densifiant des secteurs. Au total, 197 OAP sur les 226 que compte le PLUm concernent le renouvellement de l'enveloppe urbaine et 29 OAP encadrent le développement de zones situées en extension de l'enveloppe urbaine.

²⁴ Articles L. 151-6 et suivants du code de l'urbanisme.

Certaines OAP sont thématiques. L’OAP commerce définit ainsi un objectif stratégique d’aménagement visant à développer par densification et polarisation l’offre commerciale dans les polarités existantes et à optimiser les espaces de stationnement par mutualisation. Les OAP Loire et Trame Verte et Bleue et paysage (OAP TVBp) visent notamment à protéger les réservoirs de biodiversité, à préserver et conforter les corridors écologiques et à mettre en valeur les espaces végétalisés des parcelles privées et publiques. Une partie du contenu de ces trois OAP est toutefois formulée selon des termes généraux dotés, en conséquence, d’un caractère peu contraignant, les rendant difficilement opposables aux demandes d’autorisations d’urbanisme²⁵. Ces OAP sont donc, *in fine*, peu opérationnels et constituent un simple rappel des grands principes d’aménagement poursuivis par la métropole plutôt qu’une réelle orientation d’urbanisation des zones concernées.

Deux OAP sont dites de secteur d’aménagement. Elles concernent la commune de Nantes (aménagement des quartiers de la caserne Mellinet et du sud-ouest de l’île de Nantes) et celle de Couëron. Cette dernière OAP participe à l’objectif de réduction de la consommation d’espace en programmant l’opération d’aménagement « Rives de Loire » qui vise en effet à créer sur une ancienne friche industrielle un nouveau quartier en entrée de ville et proche de la centralité urbaine.

Schéma n° 1 : Schéma d’aménagement de l’OAP de secteur d’aménagement relative au sud-ouest de l’île de Nantes



Source : [PLUm de Nantes Métropole](#)

Enfin, le troisième et dernier type d’OAP du PLUm correspond aux OAP dites sectorielles, qui sont rattachées à chacune des 24 communes membres de la métropole. Ces OAP sont, de loin, les plus nombreuses.

²⁵ CE, 8 novembre 2017, N° 402511, mentionné au recueil Lebon.

La plupart d'entre elles ont pour objet de programmer l'aménagement de nouvelles zones d'habitat, zones d'activités ou zones mixtes. Leur contenu est très variable en fonction de la commune et du quartier dans lesquelles elles s'appliquent. Par exemple, les OAP « *Saint-Herblain-Bourg* » et « *Saint-Herblain-Piliers de la Chauvinière* » comportent des programmes très denses, avec des densités respectives de 120 à 145 logements par ha pour la première et de 60 logements par ha pour la seconde, quand d'autres OAP fixent des densités beaucoup moins importantes comme l'OAP « *Basse-Goulaine-Hamelin* » qui programme la construction de 20 maisons sur 2 ha. Les densités minimales précitées du SCoT de Nantes-Saint-Nazaire à respecter, de 20 logements par ha (zones en extension de l'enveloppe urbaine) ou de 40 logements par ha (zones en extension de l'enveloppe urbaine à l'intérieur du périphérique nantais), sont en effet des densités moyennes et sont calculées non pas pour chaque OAP mais à l'échelle de l'EPCI.

Si certaines OAP prévoient des cibles de densités chiffrées à atteindre, d'autres sont toutefois peu précises sur ce plan, particulièrement celles qui ouvrent des secteurs à l'urbanisation afin de créer des zones d'activités, pourtant traditionnellement fortement consommatrices d'espace. En effet, un certain nombre d'entre elles n'affichent pas dans leurs principes d'aménagement l'objectif d'optimisation foncière et ne fixent pas de densité minimale à atteindre, comme, par exemple, la mise en place d'une surface de plancher minimale à atteindre.

On peut citer à ce titre les OAP « *ZA de la forêt ouest* » (4,6 ha) et « *Extension du parc d'activités D2A* » (2 ha) situées à Saint-Aignan-de-Grand-lieu, l'OAP « *Les Norgands* » à Sautron, qui concerne pourtant une importante superficie de 18 ha, l'OAP « *Parc d'activité Borne 16* » à Bouaye (5,2 ha), l'OAP « *Maison Neuve 2 Est et Ouest* » à Sainte-Luce-sur-Loire (17 ha) ou encore l'OAP « *La barrière noire* » à Couëron (7 ha). Ces OAP auraient donc gagné à être davantage détaillées, et donc plus contraignantes, afin de mettre en œuvre de façon plus efficiente les axes du PADD prônant la sobriété foncière.

Enfin, la chambre constate que Nantes Métropole opère un suivi des objectifs des OAP à travers, d'une part, les fiches communales relatives au programme local de l'habitat (PLH) dont l'objet est de contrôler la mise en œuvre des opérations d'aménagement dans lesquelles des autorisations de logements neufs ont été délivrées et, d'autre part, le Répertoire des Opérations d'Aménagement (ROA) qui permet de suivre l'avancement de ces dernières, dont les OAP. Ainsi, par exemple, le suivi relatif à la densité moyenne des OAP en extension urbaine à vocation d'habitat sur le territoire métropolitain est, en l'état, de 22,87 logements/hectare, ce qui est conforme à l'objectif défini par le SCoT.

1.5 L'application des PLU communaux depuis 2006 puis du PLUm depuis 2019 a entraîné une forte baisse du rythme de l'artificialisation sur le territoire métropolitain

1.5.1 Une forte baisse du rythme de l'artificialisation depuis une décennie

L'analyse des fichiers fonciers montre une forte baisse du rythme de l'artificialisation sur le territoire métropolitain d'environ 40 % entre 2011/2012 et 2021/2022. L'évolution de la consommation de NAF n'a toutefois pas été linéaire avec une forte augmentation en 2013/2014, puis une baisse qui s'installe de façon pérenne par la suite, et ce de façon particulièrement marquée depuis 2019, année qui correspond d'ailleurs à l'adoption du PLUm.

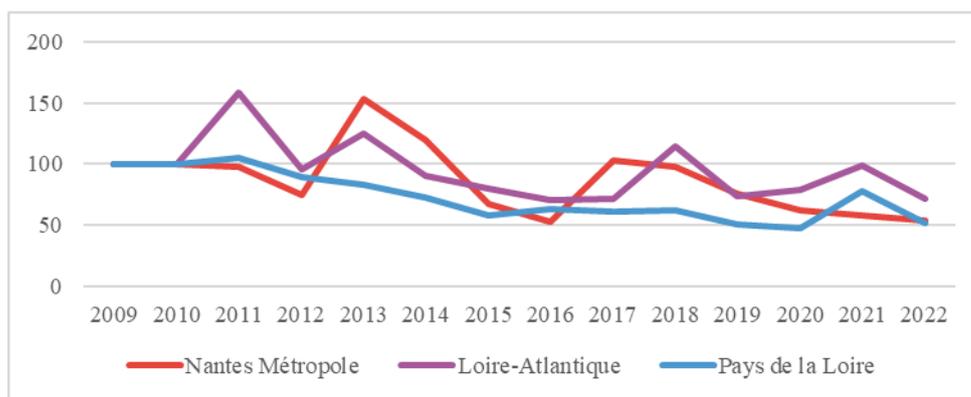
Si on tient compte de la BDMOS 44, la baisse est quant à elle plus forte, d'environ 64 %²⁶.

Comme vu plus haut, l'objectif fixé par le PADD du PLUm est de réduire, par rapport à la période de référence 2004-2014, de 50 % le rythme annuel de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Selon le rapport de présentation du PLUm, qui se fonde sur la BDMOS 44, la consommation d'espaces NAF était de 1 668 ha entre 2004 et 2014. L'objectif du PADD est donc de limiter la consommation d'espaces NAF à 834 ha d'ici 2030, soit 77,2 ha en moyenne par an entre 2019 et 2030²⁷.

Pour l'heure, il apparaît que cet objectif est tenu, tant au regard de la BDMOS 44, qui fait en effet état d'une consommation de 55,1 ha en moyenne par an sur la période 2016/2020, que de la base des fichiers fonciers, qui fait ressortir une consommation de 69,4 ha, 56,4 ha, 49 ha et 44 ha sur les années 2019, 2020, 2021 et 2022.

Comme le montre le graphique ci-après, le ralentissement du rythme de l'artificialisation sur le territoire de la métropole s'inscrit dans une tendance qui est également observée à l'échelle de la région Pays de la Loire, qui enregistre également une baisse de 40 % entre 2011/2012 et 2021/2022. Sur la même période, la baisse est de 33 % au niveau départemental²⁸.

Graphique n° 1 : Évolution de la consommation des espaces agricoles, boisés ou naturels par l'artificialisation (Comparaison indice base 100)



Source : CRC Pays de la Loire d'après les fichiers fonciers

Les cinq communes membres qui ont consommé le plus depuis 2009 sont Carquefou, Rezé, Couëron, Bouguenais et Saint-Herblain²⁹.

²⁶ En effet, selon la BDMOS 44, la consommation des espaces agricoles, boisés ou naturels par l'artificialisation sur Nantes Métropole était en moyenne de 153,5 ha par an sur la période 2009/2012 et de 55,1 ha en moyenne par an sur la période 2016/2020.

²⁷ Calcul de la limite de consommation d'espaces NAF annuelle : 834 ha divisé par 10,8 années (entrée en vigueur du PADD en avril 2019).

²⁸ En intégrant la baisse de l'artificialisation consentie par Nantes Métropole.

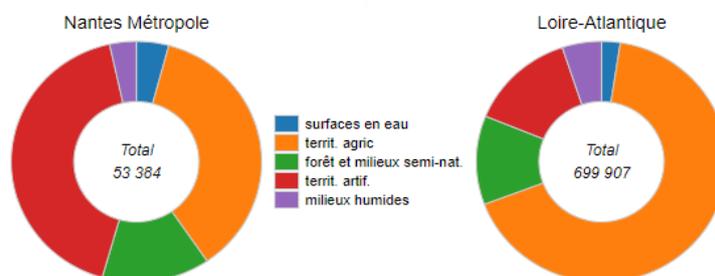
²⁹ Source : fichiers fonciers.

À Nantes Métropole, la consommation d'espaces NAF sur la période 2011/2012 à 2021/2022 est pour moitié consacrée à la création de zones d'habitat et à 34 % de zones d'activités, alors qu'au niveau départemental et régional la part des zones d'activités dans cette consommation est inférieure de plus de dix points³⁰, ce qui s'explique par la forte augmentation du nombre d'emplois sur le territoire métropolitain ces dernières années, comme expliqué plus haut.

La part de Nantes Métropole dans la consommation de NAF du département et de la région est relativement modérée, compte tenu de la taille et du rayonnement de l'EPCI, puisqu'elle est respectivement de 15 % et de 4 %³¹.

Au final, si la part des superficies artificialisées a progressé depuis 2009 sur le territoire métropolitain³², ce dernier reste majoritairement couvert par des espaces NAF.

Schéma n° 2 : Répartition de l'occupation du sol par type d'espace en 2020



Source : BDMOS - Département de Loire-Atlantique

1.5.2 Un territoire dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est efficace

1.5.2.1 L'efficacité foncière de la consommation d'espaces NAF pour l'accueil de nouveaux habitants et ménages

Au-delà de la consommation brute d'espaces naturels, agricoles et forestiers de la métropole, il apparaît utile d'examiner l'efficacité de cette consommation, c'est-à-dire le rapport entre cette dernière et la pression démographique exercée sur le territoire.

À ce titre, le ratio mesurant le rapport entre la consommation d'espaces NAF et le nombre de nouveaux ménages accueillis laisse apparaître que le territoire métropolitain est trois fois plus efficace que ce qui est observé à l'échelle départementale, et six fois plus qu'à l'échelle

³⁰ Source : fichiers fonciers.

³¹ Source : fichiers fonciers.

³² Passant de 40,4 % du total des superficies métropolitaines en 2009 à 42,1 % en 2020 (source : BDMOS).

régionale³³. Il faut toutefois relever que d'importantes disparités existent entre communes membres : la commune de Nantes, du fait de sa densité et du nombre de nouveaux ménages accueillis chaque année, présente par exemple une consommation cinquante fois plus efficace que Saint-Aignan-Grandlieu.

Tableau n° 6 : Consommation d'espaces NAF annuelle divisée par l'évolution du nombre de ménages (en ha par nouveau ménage accueilli)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Nantes	Non Significatif (car très faible)	NS	0,02								
Saint-Sébastien-sur-Loire	0,01	0,01	0,01	0	0	0	0	0,01	0	0	0,04
Saint-Herblain	0,02	0,02	0,11	0,11	0,13	0,01	0,01	0	0	0,01	0,42
Carquefou	0,03	0,03	0,05	0,02	0,30	0,06	0,06	0,02	0,05	0,04	0,66
Saint-Aignan-GrandLieu	0,16	0,16	0,04	0,19	0,11	0,13	0,06	0,02	0,05	0,07	0,99
Nantes Métropole	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,19
Département de Loire-Atlantique	0,06	0,06	0,10	0,06	0,08	0,05	0,04	0,04	0,04	0,06	0,59
Région Pays de la Loire	0,15	0,15	0,15	0,13	0,12	0,11	0,09	0,10	0,09	0,10	1,19

Source : CRC, d'après la base des fichiers fonciers et <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>

La consommation d'espaces NAF de Nantes Métropole au regard de l'évolution du nombre de ménages accueillis apparaît également performante au regard de celle des autres métropoles de taille comparable.

Tableau n° 7 : Consommation d'espaces NAF annuelle divisée par l'évolution du nombre de ménages de Nantes Métropole et des métropoles de taille comparable (en ha par nouveau ménage accueilli)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Nantes Métropole	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,19
Montpellier Méditerranée Métropole	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,19
Bordeaux Métropole	0,02	0,02	0,04	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,19
Toulouse Métropole	0,04	0,04	0,03	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,27
Eurométropole Strasbourg	0,03	0,03	0,05	0,02	0,05	0,02	0,01	0,03	0,04	0,01	0,29
Rennes Métropole	0,03	0,03	0,02	0,04	0,03	0,06	0,03	0,04	0,04	0,04	0,36
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	0,04	0,04	0,41	0,05	0,04	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,67
Métropole Nice Côte d'Azur	0,12	0,12	0,10	0,13	0,15	0,06	0,05	0,04	0,06	0,06	0,89

Source : CRC, d'après la base des fichiers fonciers et <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>

³³ Le ratio mesurant le rapport entre la consommation d'espaces NAF et le nombre de nouveaux habitants accueillis donne des résultats comparables.

Il faut en outre relever qu'en 2020, une moyenne de 108 m² a été artificialisée sur le territoire de Nantes Métropole pour accueillir chaque nouveau ménage, ce qui est donc très inférieur au ratio observé à l'échelle de la France et de l'outre-mer³⁴, qui est de 791 m².

Cette efficacité dans la consommation d'espaces se traduit par une densification importante de l'urbanisation, qui est notamment illustrée par le fait que la part des habitants de Nantes Métropole vivant en maisons individuelles est passée de 44,2 % en 2006 à 38,9 % en 2020, contre respectivement 63,2 % et 60,9 % à l'échelle du département de Loire-Atlantique³⁵.

1.5.2.2 L'efficacité foncière de la consommation d'espaces NAF pour l'accueil de nouveaux emplois

Le ratio mesurant le rapport entre la consommation d'espaces NAF et le nombre de nouveaux emplois accueillis laisse apparaître que le territoire métropolitain est trois fois plus efficace que ce qui est observé à l'échelle départementale et huit fois plus qu'à l'échelle régionale sur la période 2011-2020.

Tableau n° 8 : Efficacité foncière de la consommation d'espaces NAF dédiés à l'activité de Nantes métropole et de ses principales communes membres

	<i>Consommation de NAF 2011-2020 dédiée à l'activité selon fichiers fonciers (en ha)</i>	<i>Nombre d'emplois 2011 (INSEE)</i>	<i>Nombre d'emplois 2020 (INSEE)</i>	<i>Évolution</i>	<i>Superficie artificialisée par emploi nouveau</i>
Bouguenais	26,3	11 255	12 905	+ 1650	159 m ²
Saint-Herblain	28,1	39 084	44 277	+ 5193	54 m ²
Carquefou	56,8	18 558	18 903	+ 345	1646 m ²
Couëron	19,2	5 668	6664	+ 996	192 m ²
Nantes	13,8	170 532	204 501	+ 33 969	4 m ²
Orvault	10	13 017	12 932	- 85	<i>Consommation de surface malgré une destruction d'emplois</i>
Rezé	60	13 269	15 566	+ 2297	261 m ²
Nantes Métropole	291,5	323 717	375 781	+ 52 064	55 m ²
Département de Loire-Atlantique	1149	561 798	635 774	+ 73 976	155 m ²
Région Pays de la Loire	4488	1 493 159	1 587 180	+ 94 021	477 m ²
France métropolitaine et DOM	64 400	26 318 573	27 035 139	+ 716 566	898 m ²

Source : CRC d'après la base des fichiers fonciers et les données de l'INSEE.

Il faut toutefois relever que d'importantes disparités existent entre communes membres, comme dit plus haut s'agissant du ratio relatif aux nouveaux ménages accueillis.

³⁴ Source : CRC d'après les données des fichiers fonciers et de l'INSEE.

³⁵ Source : BDMOS 44.

La commune de Nantes, du fait de sa densité et du nombre de nouveaux emplois accueillis chaque année, consomme ainsi seulement 4 m² d'espaces NAF pour chaque nouvel emploi alors que Carquefou en consomme 1 646 m², ce qui est dix fois plus que la moyenne départementale et presque deux fois plus que la moyenne nationale.

Selon Nantes Métropole, cette donnée s'explique par la commercialisation de la zone d'activité de la Haute-Forêt spécialisée dans la logistique dont le ratio emploi/surface est très nettement inférieur aux ratios observés dans les autres secteurs d'activités. Néanmoins, même en tenant compte de cet élément, la chambre constate que le ratio de 1 628 m² artificialisés par emploi nouveau demeure très supérieur au ratio métropolitain de surface occupée par emploi pour le secteur de la logistique, qui est de 3,2 emplois pour 1 000 m² ³⁶. En effet, toutes les pistes d'optimisation de l'espace dédié aux zones d'activités n'ont pas été exploitées³⁷.

En outre, 10 hectares ont été artificialisés à Orvault entre 2011 et 2020 alors que dans le même temps, le nombre d'emplois diminuait sur le territoire communal. Selon Nantes Métropole, la forte dégradation de ce ratio est notamment la conséquence de l'aménagement de la zone d'activité de la Jalière accueillant un centre de détention et la fermeture, en 2015, du site Alcatel, qui était le premier employeur de la commune avec 500 salariés³⁸.

Malgré ces deux ratios dégradés, il faut relever que le ratio moyen de 55 m² de superficie artificialisée par emploi nouveau observé à l'échelle de Nantes Métropole est l'un des meilleurs des métropoles de taille comparable sur la période 2011-2020.

Tableau n° 9 : Efficacité foncière de la consommation d'espaces dédiée à l'activité de Nantes Métropole et des métropoles de taille comparable

	<i>Consommation 2011-2020 dédiée à l'activité selon fichiers fonciers (en ha)</i>	<i>Nombre d'emplois 2011 (INSEE)</i>	<i>Nombre d'emplois 2020 (INSEE)</i>	<i>Évolution</i>	<i>Superficie artificialisée par emploi nouveau</i>
Bordeaux Métropole	226,2	384 903	445 169	+ 60 266	37 m ²
Nantes Métropole	291,5	323 717	375 781	+ 52 064	55 m ²
Montpellier Méditerranée Métropole	180	206 592	237 605	+ 31 013	58 m ²
Toulouse Métropole	443	421 879	487 660	+ 65 781	67 m ²
Eurométropole de Strasbourg	175	245 862	261 839	+ 15 977	109 m ²
Métropole Nice côte d'azur	57,3	209 931	214 843	+ 4 912	116 m ²
Rennes Métropole	343,1	235 257	263 125	+ 27 868	123 m ²
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	480,4	165 865	176 417	+ 10 552	455 m ²

Source : CRC d'après la base des fichiers fonciers et les données de l'INSEE.

³⁶ Source : tome 3 du rapport de présentation du PLUm, page 72.

³⁷ Voir ci-dessous la partie sur les zones d'activités économiques.

³⁸ Source : Nantes Métropole.

1.6 La production de logements est en forte baisse sur le territoire de la métropole depuis 2020

1.6.1 L'approbation du PLH 2019-2025 et l'objectif de produire chaque année 6 000 logements

Approuvé le 7 décembre 2018 pour la période 2019-2025, le [Programme Local de l'Habitat \(PLH\) de Nantes Métropole](#) comporte quatre orientations stratégiques : conforter la diversification de l'offre de logements pour mieux répondre aux besoins, prendre en compte les besoins liés à la transition démographique (vieillesse de la population, handicap et accueil des jeunes), développer une métropole solidaire avec les plus précaires et répondre aux besoins spécifiques en logements et en hébergement et, enfin, accompagner le développement de la métropole nantaise à l'horizon 2030 en l'inscrivant dans la transition énergétique.

Afin d'atteindre ces objectifs, le PLH définit notamment une cible de production de 6 000 logements par an, dont 2 000 logements sociaux et 3 000 logements pour la seule commune de Nantes.

En effet, le PLH fait le constat que les besoins en logements augmentent en raison d'une dynamique démographique encore plus forte qu'auparavant (+ 9 415 habitants/an au sein de la métropole entre 2013 et 2018 contre + 5 672 entre 2008 et 2013), l'INSEE estimant par ailleurs, comme vu plus haut, à 75 000 habitants l'augmentation de la population pour la métropole d'ici à 2030.

Parallèlement, la taille des ménages métropolitains a fortement diminué, passant de 3,2 personnes en 1968³⁹ à 2,02 personnes en 2021⁴⁰, accentuant ainsi encore plus le besoin de logements. Le territoire métropolitain est donc en forte tension, avec des prix immobiliers élevés et une part de ménages non propriétaires beaucoup plus forte qu'au niveau national⁴¹. En outre, les possibilités de mobilisation du parc existant sont limitées en raison notamment d'un taux de résidences secondaires⁴² et de vacance plus faible que la moyenne nationale⁴³.

Cet objectif de production de logements s'inscrit dans la continuité du précédent PLH applicable pour la période 2010-2016, prorogé jusqu'en 2018, qui avait en effet fixé dans un premier temps un objectif de production annuelle de 4 500/5 000 logements, porté ensuite à 6 000 logements, objectif qui avait été dépassé puisque 7 000 logements ont été mis en chantier en moyenne chaque année pour cette période⁴⁴.

³⁹ Source : [rapport de présentation du PLUm](#).

⁴⁰ Source : INSEE

⁴¹ En 2020, 50,2 % des ménages de Nantes Métropole étaient propriétaires de leur résidence principale contre 57,7 % en France métropolitaine (source : INSEE).

⁴² En 2020, la part des résidences secondaires à Nantes Métropole était de 3,4 % versus 10 % en France métropolitaine (source : INSEE).

⁴³ En 2020, la part des logements vacants à Nantes Métropole était de 5,1 % versus 8,3 % en France métropolitaine (source : INSEE).

⁴⁴ Source : [PLH 2019-2025](#).

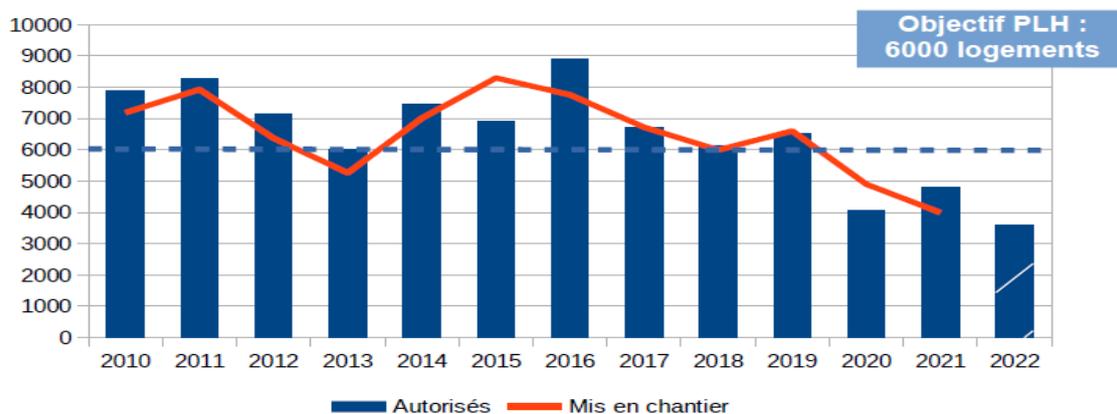
1.6.2 Le bilan triennal du PLH 2019-2025 fait état d'une forte baisse de la production de logements au sein de la métropole qui est beaucoup plus importante que celle observée au niveau national

Le bilan triennal du PLH 2019-2025 présenté lors du conseil métropolitain du 10 février 2023 acte le fait que l'objectif de production de 6 000 logements par an n'est pas atteint en raison d'un ralentissement très marqué de cette production depuis 2020.

En effet, alors qu'en 2019, 6 520 logements avaient été autorisés, seuls 4 056 logements l'ont été en 2020, 4 824 en 2021 et 3 575 en 2022. Ainsi, sur les trois premières années du PLH, 18 900 logements ont été autorisés contre 24 000 prévus, soit un déficit de 5 100 logements⁴⁵, ce qui marque une véritable rupture par rapport à la période antérieure qui avait vu un dépassement de l'objectif.

Selon le bilan triennal, les conséquences d'une telle baisse de production de logements sont une nette progression des prix de l'immobilier, des parcs locatifs, social et privé sous tension, avec un taux de rotation en baisse, un niveau de vacance résiduel et une demande locative sociale qui continue de progresser : au 1^{er} janvier 2022, on dénombrait ainsi 36 079 demandeurs de logements sociaux contre 34 005 en 2020. Enfin, il est indiqué dans le bilan triennal que les prévisions de production pour la fin du PLH ne permettront pas de compenser le retard ainsi enregistré.

Graphique n° 2 : Production de logements neufs à Nantes Métropole



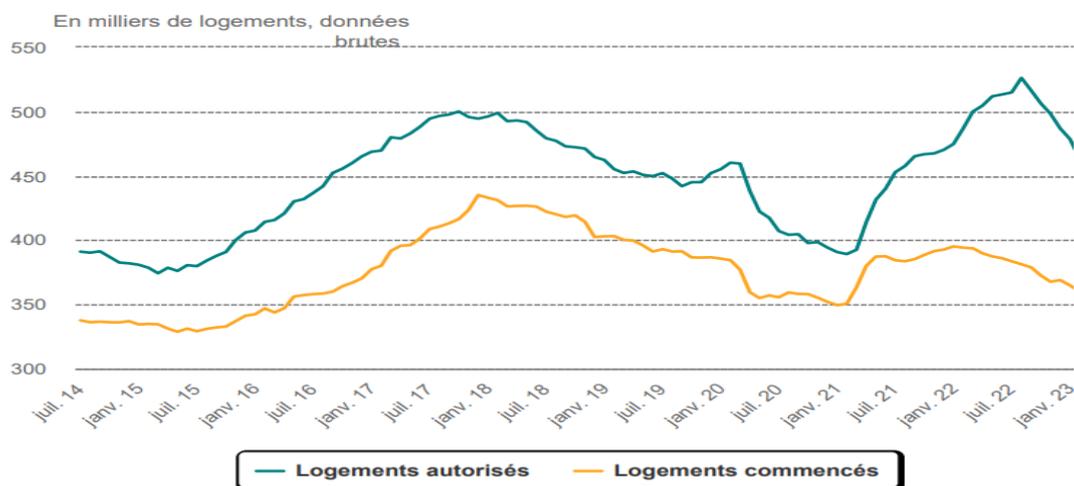
Source : bilan du PLH 2019-2025

La chambre observe que la trajectoire de production de logements neufs à Nantes Métropole est beaucoup plus dépréciée que celle observée au niveau national sur la même période. En effet, du fait d'un rattrapage imputable à la période post-covid, une très forte progression du nombre d'autorisations de construire des logements est à relever en France, et ce de façon continue de janvier 2021 à fin 2022, alors que le territoire métropolitain connaissait quant à lui une légère progression en 2021 puis une forte baisse en 2022, année pendant laquelle le nombre d'autorisations de construire était même inférieur à 2020, année qui était pourtant

⁴⁵ Source : [bilan triennal du PLH 2019-2025](#).

celle du confinement. Par ailleurs, en 2022, au niveau national, le nombre d'autorisations de logement était revenu à niveau supérieur de 4,8 % à celui des 12 mois précédant la crise sanitaire (de mars 2019 à février 2020)⁴⁶. À Nantes Métropole, une baisse de 45 % des autorisations de logement est au contraire à relever entre l'année 2019 et l'année 2022⁴⁷.

Graphique n° 3 : Nombre de logements autorisés et mis en chantier en France (en milliers)



Source : ministère de la transition écologique.

Le document tirant le bilan du PLH 2019-2025 identifie plusieurs causes expliquant cette très forte baisse de la production de logements sur le territoire métropolitain.

Certaines sont conjoncturelles : des chantiers mis à l'arrêt et retardés du fait de la crise sanitaire, l'élaboration du PLUm, qui a entraîné une « levée de crayon » dans l'attente de nouvelles règles d'urbanisme, une augmentation des coûts de la construction, liée notamment à l'augmentation du prix du foncier et des matières premières, et un durcissement des conditions d'accès aux prêts bancaires. D'autres sont, selon ce bilan, structurelles : une augmentation des recours contre les autorisations d'urbanisme, une volonté de certains élus de défendre un développement plus harmonieux et modéré de leur commune, la difficulté à identifier qui pilote et qui décide notamment entre les communes et la métropole et au sein des services de la métropole dans le cadre des processus de conception et d'instruction des projets ou encore la complexité des règles. La chambre relève sur ce point que les nouveaux dispositifs du PLUm complexifient les règles applicables par rapport aux PLU de 2006/2007, ce qui peut avoir pour effet de rendre plus difficile la mise en œuvre des projets de construction, d'autant plus que le PLUm a réduit dans le même temps de moitié la superficie des zones à urbaniser.

Le calcul du CBS, qui est le résultat de la somme des surfaces éco-aménagées pondérées divisée par la surface du terrain d'assiette et qui diffère, au surplus, en fonction des zones et secteurs, peut ainsi s'avérer ardu pour le pétitionnaire qui doit le faire figurer précisément dans sa demande de permis de construire.

⁴⁶ Source : [ministère de la transition écologique](#).

⁴⁷ Voir les données issues du bilan du PLH évoquées ci-dessus.

En outre, les OAP thématiques comportent des principes d'aménagement voire potentiellement des règles supplémentaires qui viennent se superposer à celles du règlement du PLUm.

Enfin, ce dernier édicte également des règles complexes, comme les règles d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives latérales et de fond de parcelle. Ainsi, en zone UM, qui est une zone urbaine, ces règles dépendent du secteur dans lequel la construction est projetée, qui sont au nombre de cinq (UMa, UMb, UMc, UMd et UMe), et dépendent parfois même de sous-secteurs (UMb2, UMb3a, UMd1, etc). Par ailleurs, l'énoncé de la règle, qui comprend des exceptions et procède par renvoi, ce qui la rend difficilement lisible, est également susceptible d'entraîner des difficultés dans sa mise en œuvre⁴⁸.

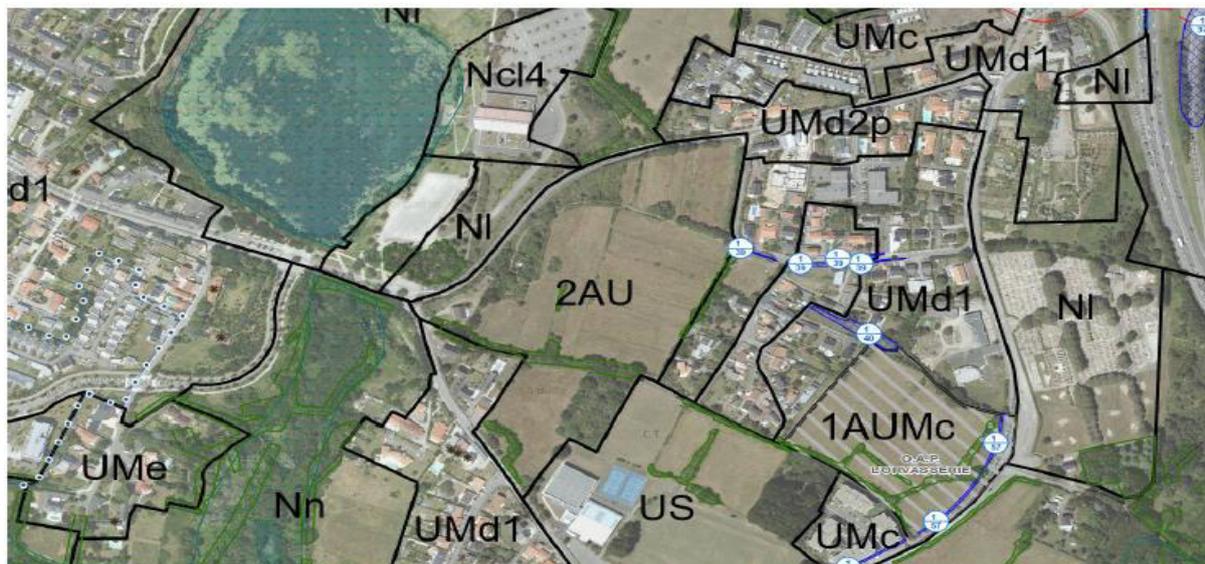
La chambre observe par ailleurs que lors de l'élaboration du PLUm, le potentiel de production de logements, à savoir 4 900 logements/an en renouvellement et densification dans l'enveloppe urbaine et 1 100 logements/an en extension de cette dernière⁴⁹, avait sans doute été surestimé au regard de la production de logements, qui a finalement été nettement inférieure à ces estimations.

⁴⁸En secteur Uma, les constructions doivent ainsi être implantées sur l'une des deux limites séparatives latérales au moins et en cas de retrait ce dernier est au moins égal au tiers de la hauteur de la construction à édifier avec un minimum de 3 mètres. Par ailleurs, les constructions doivent respecter un retrait du fond de parcelle au moins égal au tiers de la hauteur de la construction à édifier avec un minimum de 3 mètres. En outre, des ouvertures doivent être créées dans les façades latérales implantées en retrait et en cas de construction implantée en peigne, les règles d'implantation suivantes peuvent être admises ou imposées en fonction du contexte urbain environnant et des particularités du site : • l'implantation en limite séparative latérale est autorisée pour les rez-de-chaussée uniquement ; • L'implantation en retrait des deux limites séparatives latérales est autorisée et en cas de retrait, celui-ci est au moins égal à la moitié de la hauteur de la construction à édifier avec un minimum de 6 mètres. L'ensemble de ces règles peut toutefois être remise en cause lorsqu'une implantation différente est autorisée ou imposée dans les 7 hypothèses prévues par l'article B.1.1.2. des dispositions générales du PLUm auquel il est donc renvoyé. Une implantation différente de celle exigée au règlement particulier de chaque zone peut ainsi être admise ou imposée dans les hypothèses suivantes : 1. Afin de prendre en compte l'implantation, la volumétrie des constructions et la morphologie urbaine environnante (de la portion de rue, ou de l'îlot, ou du quartier) afin que le projet s'insère sans rompre l'harmonie des lieux, d'un front bâti constitué ou d'une organisation urbaine particulière ; 2. Afin de prendre en compte les caractéristiques particulières du terrain d'assiette telle qu'une configuration irrégulière ou atypique, une topographie accidentée, une situation en décalage altimétrique par rapport au niveau de la voie, une localisation au contact de plusieurs voies ou emprises publiques afin d'adapter le projet en vue de son insertion dans le site ; 3. À proximité du patrimoine bâti et non bâti identifié au règlement graphique afin de ne pas compromettre leur mise en valeur ; 4. Dans le cas de travaux d'aménagement, de surélévation ou d'extension limitée d'une construction existante implantée différemment de la règle définie au règlement particulier de chaque zone, dans le respect d'une harmonie d'ensemble des constructions ; 5. Pour les constructions existantes et en cas d'isolation par l'extérieur, un débord de 30 cm peut être autorisé dans le retrait ; 6. Pour les constructions relevant de la destination Équipements d'intérêt collectif et services publics pour répondre à des préoccupations de fonctionnalité ou de sécurité ; 7. Lorsque le projet jouxte une voie ferrée, l'implantation doit respecter les prescriptions édictées par SNCF Réseau et SNCF Mobilités figurant en annexes, si celles-ci sont plus contraignantes que celles du règlement du PLUm.

⁴⁹ Voir rapport de présentation du PLUm.

Le besoin en zones à urbaniser à court terme semble quant à lui avoir été sous-estimé. Ce constat est d'ailleurs conforté par le fait que la métropole a lancé, concomitamment à l'adoption du bilan triennal du PLH début 2023, la modification n° 2 du PLUm afin d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones destinées à l'accueil d'habitants, de locaux d'activités ou d'équipements pour une superficie de 94 ha, dont le secteur de « L'Orvasserie » à Saint-Herblain.

Photo n° 1 : Ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU « L'Orvasserie » à Saint-Herblain



Source : modification n° 2 du PLUm.

Compte tenu de la nécessité de procéder à une évaluation environnementale et à une concertation préalable, l'approbation de cette modification est toutefois prévue en février 2025 et ne donnera donc lieu à la production de logements qu'à la fin voire postérieurement à l'expiration du PLH actuellement applicable. La chambre observe que si le besoin en zones à urbaniser à court terme avait été mieux identifié initialement, cette ouverture à l'urbanisation aurait pu être décidée dès l'approbation du PLUm en 2019, ce qui aurait facilité l'atteinte des objectifs du PLH.

Au total, si la métropole remplit pour l'heure l'objectif de sobriété foncière inscrit dans son PLUm, elle n'atteint toutefois pas l'objectif de création de 6 000 logements qui y est également affiché, traduisant ainsi ses difficultés à trouver un équilibre entre, d'une part, sa volonté de ralentir fortement l'artificialisation des espaces NAF et, d'autre part, son intention de faire face à la pression démographique exercée sur son territoire en proposant à ses habitants une offre de logements adéquate. Afin de redresser cette production de logements, Nantes Métropole a déjà identifié plusieurs leviers, notamment le renforcement de la maîtrise publique des opérations dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie foncière métropolitaine, l'approfondissement du dialogue-citoyen et de la concertation pour favoriser l'acceptation de la densité des opérations d'aménagement ou encore l'amélioration de la lisibilité des processus de validation et de suivi des permis de construire, qui présentent en effet certains écueils comme le relève la chambre dans les développements qui suivent. Ces mesures s'inscrivent dans un plan de relance de la production de logements, adopté en 2023, souligné par la présidente de Nantes Métropole dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

1.7 Une organisation administrative complexe qui limite le suivi opérationnel du PLUm

Comme vu plus haut dans le présent rapport, la compétence en matière d'aménagement de l'espace, et par suite, celle tenant aux PLU, relève de Nantes Métropole depuis la création de la communauté urbaine le 31 décembre 2000. Jusqu'en 2019 et l'adoption du PLU métropolitain (PLUm), qui constitue un document unique applicable à l'intégralité du territoire de la métropole, l'EPCI adoptait un PLU pour chaque commune membre.

Si la métropole est compétente s'agissant de la planification de la politique d'urbanisme, l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme mettant en œuvre le PLUm, appelées également autorisations du droit des sols (ADS), relèvent toutefois des communes membres, sauf en ce qui concerne les communes membres du Pôle Sud-Ouest⁵⁰, pour lesquelles l'EPCI, dans le cadre d'un service commun, assure l'instruction compte tenu de la taille modeste des services de ces communes.

Aucun transfert de l'ensemble de l'instruction et/ou de la délivrance des autorisations d'urbanisme vers Nantes Métropole n'est envisagé à ce jour : cette dernière estime en effet que l'instruction réalisée dans les communes permet leur pleine responsabilisation dans l'application du PLUm et que la présence d'un agent chargé d'animer le réseau des services instructeurs est de nature à faciliter l'harmonisation des pratiques d'instruction des ADS et de faire remonter les difficultés qui se posent à ce titre.

La chambre observe toutefois que la métropole a une connaissance insuffisante de l'application qui est faite de son PLUm, ce qui l'empêche ainsi d'avoir une vision d'ensemble de la mise en œuvre opérationnelle de sa politique d'urbanisme, dans le domaine de la sobriété foncière mais aussi dans d'autres domaines comme le logement.

En effet, à l'heure actuelle, la métropole n'assure pas le suivi de la délivrance des ADS dès lors que les arrêtés communaux ne lui sont pas transmis, ni même les décisions de justice s'y rapportant, sauf dans les hypothèses limitatives où la légalité du PLUm est soulevée dans le cadre du mécanisme d'exception d'illégalité à l'occasion du recours contre une autorisation d'urbanisme.

Nantes Métropole ne connaît d'ailleurs pas le nombre de recours contentieux portant sur les ADS, un tel suivi n'étant effectué que par trois communes membres, et ne sait donc pas s'il existe une augmentation ou une diminution de ces derniers, donnée qu'il serait pourtant intéressant à objectiver, notamment depuis 2019, date de l'adoption du PLUm.

Surtout, l'EPCI ne peut pas savoir non plus avec précision comment les règles de son PLUm sont interprétées et appliquées concrètement par les communes membres ou par la juridiction administrative, ce qui constitue un angle mort dans sa politique d'urbanisme. La présidente de Nantes Métropole indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que le suivi des recours contentieux relatifs aux ADS est effectué par un service mutualisé avec la commune de Nantes. La chambre constate néanmoins qu'aucune procédure formalisée de transmission d'informations n'a été mise en place entre le service en charge de l'élaboration et du suivi du PLUm et ce service mutualisé, qui ne concerne qu'une commune,

⁵⁰ Il s'agit des communes de Bouaye, Brains, Indre, La Montagne, Le Pellerin, Saint-Aignan de Grandlieu, Saint-Jean-de-Boiseau et Saint-Léger-les-Vignes.

bien que la plus importante démographiquement, sur les 24 communes membres. L'EPCI n'est donc ni en mesure d'identifier pleinement les écueils qui pourraient affecter son PLUm du point de vue de sa mise en œuvre opérationnelle, ni, par voie de conséquence, en capacité d'y remédier via le lancement d'une procédure de modification ou de révision.

Par exemple, Nantes Métropole ne sait pas combien de demandes d'autorisations d'urbanisme sont refusées ou assorties de prescriptions et pour quels motifs (application du coefficient de biotope par surface, des règles de hauteur, d'implantation par rapport à l'emprise publique, aux limites séparatives latérales, des normes de stationnement, etc.). Elle ne sait donc pas quelles règles de son document d'urbanisme font échouer les projets des pétitionnaires, alors que cette information lui serait particulièrement utile en ce qui concerne par exemple les projets portant sur la création de logements. En effet, dans ce cas précis, cette donnée lui permettrait, le cas échéant, de faire évoluer le règlement de son PLUm afin de faciliter l'aboutissement de ces derniers, dans un contexte où, comme dit plus haut, la production de logements sur le territoire métropolitain est aujourd'hui très largement en-dessous de l'objectif de 6 000 logements par an.

Enfin, il est rappelé que le bilan triennal du PLH 2019-2025 présenté lors du conseil métropolitain du 10 février 2023 notait que, parmi les causes expliquant la baisse substantielle de la production de logements sur le territoire métropolitain, figurait le fait que les opérateurs déploraient un manque de lisibilité des modalités de prise de décision vis-à-vis des projets avec la difficulté à identifier qui pilote et qui décide, notamment entre les communes et la métropole, mais aussi au sein des services de la métropole dans le cadre des processus de conception et d'instruction des projets. Ledit bilan constatait également que les communes avaient elles aussi expérimenté des difficultés dans ces mêmes processus, regrettant les nombreux allers-retours et, *in fine*, les retards pris dans le calendrier des opérations.

Dans une optique de mutualisation et de rationalisation, il pourrait donc être envisagé qu'à terme, l'instruction des ADS, voire également la signature des arrêtés relatifs à ces dernières, soit totalement prise en charge par Nantes Métropole, qui l'assume au demeurant déjà pour les communes membres du pôle sud-ouest, en conservant le cas échéant un service à l'échelle communale afin de maintenir une proximité avec l'utilisateur.

Dès maintenant, il apparaît en tout état de cause nécessaire d'améliorer l'organisation administrative actuelle afin que la métropole ait une meilleure connaissance de l'application qui est faite de son PLUm.

Dans cette optique, il apparaît utile que l'EPCI ait *a minima* connaissance de l'ensemble des décisions de justice rendues à l'occasion de recours en matière d'autorisations d'urbanisme.

En outre, il serait pertinent que les arrêtés refusant les projets d'urbanisme lui soient également communiqués par les communes membres. En effet, la communication de ces arrêtés, qui sont moins nombreux que ceux portant délivrance et doivent comporter une motivation explicite contrairement à ces derniers, permettrait à l'EPCI d'avoir facilement et immédiatement une lecture opérationnelle de son PLUm, notamment afin d'identifier les éventuels obstacles à l'aboutissement des projets d'urbanisme portant sur la création de logements.

Si la présidente de Nantes Métropole relève, dans sa réponse aux observations provisoires, que ces échanges d'informations supposent une coopération des communes membres, la chambre souligne néanmoins l'intérêt pour ces dernières et l'EPCI de mutualiser les données relatives aux décisions d'urbanisme.

Recommandation n° 1. : Se rapprocher des communes membres afin que soient communiqués à la métropole, dès 2025, les arrêtés communaux refusant les projets d’urbanisme ainsi que l’ensemble des décisions de justice rendues à l’occasion de recours contre les autorisations d’urbanisme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin notamment de protéger la biodiversité et les espaces naturels et agricoles, la sobriété foncière est promue depuis longtemps par la législation et devrait être fortement renforcée avec l’entrée en vigueur future du dispositif mis en place par la loi climat et résilience du 22 août 2021 qui fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d’artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d’ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c’est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables doivent être déclinées dans les documents d’urbanisme à partir de fin 2024 et ne sont donc pas encore opposables juridiquement.

D’ores et déjà, la chambre constate que depuis une décennie le rythme de l’artificialisation a fortement baissé sur le territoire de Nantes Métropole et que cette consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers apparaît efficace puisque le territoire métropolitain présente l’un de meilleurs ratios des métropoles de taille comparable pour ce qui est de la superficie artificialisée pour chaque nouvel emploi et chaque nouveau ménage accueillis. Une telle efficacité dans la consommation d’espace se traduit par une densification importante de la métropole, qui est notamment illustrée par le fait que la part des habitants vivant en maisons individuelles est passée de 44,2 % en 2006 à 38,9 % en 2020.

Cette trajectoire de sobriété foncière s’explique par certaines évolutions législatives ainsi que par l’application des 24 plans locaux d’urbanisme d’échelle communale adoptés de façon harmonisée en 2006/2007 par Nantes Métropole qui ont mis en œuvre un certain nombre de règles afin d’urbaniser en priorité les centralités pour éviter le mitage de l’espace, tout en protégeant les espaces naturels et agricoles, qui représentent toujours aujourd’hui plus de la moitié de la surface métropolitaine. Le PLU métropolitain (PLUm) de 2019 s’inscrit dans la continuité des PLU d’échelle communale en définissant un objectif ambitieux, qui est pour l’heure atteint, de réduire de 50 % le rythme annuel moyen de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d’ici 2030, anticipant ainsi de plus de deux ans le dispositif ZAN de la loi climat et résilience du 22 août 2021. À cette fin, il actionne un certain nombre de leviers, comme le fait de ne plus limiter la hauteur des constructions dans les zones dédiées à l’accueil d’activités économiques et d’équipements ou de diviser par deux la superficie des zones à urbaniser.

Si la métropole atteint pour l’heure l’objectif de sobriété foncière inscrit dans son PLUm, elle n’atteint toutefois pas l’objectif qui y est également affiché de créer chaque année 6 000 logements, traduisant ainsi ses difficultés à atteindre un équilibre entre, d’une part, sa volonté de ralentir fortement l’artificialisation et, d’autre part, son intention de faire face à la pression démographique exercée sur son territoire en proposant à ses habitants une offre de logements adéquate.

En effet, le bilan triennal du programme local de l’habitat (PLH) 2019-2025 fait état de seulement 4 150 logements autorisés en moyenne chaque année entre 2020 et 2022, ce qui marque une véritable rupture par rapport à la période antérieure qui avait vu un dépassement de l’objectif avec 7 000 logements autorisés et ne s’explique pas uniquement par la crise sanitaire : en effet, aucun rattrapage n’a eu lieu après le confinement de 2020, contrairement à ce qui a été observé

au niveau national. Outre le renchérissement du coût de la construction et des taux d'intérêts bancaires, de nombreuses causes peuvent expliquer cette situation, comme l'augmentation des recours contre les autorisations d'urbanisme, la volonté de certains élus de défendre un développement plus harmonieux et modéré de leur collectivité ou encore l'élaboration du PLUm, qui a entraîné une « levée de crayon » dans l'attente des nouvelles règles d'urbanisme, qui s'avèrent au final plus complexes que celles des PLU de 2006/2007 et sont donc susceptibles de rendre plus difficile la mise en œuvre des projets de construction, d'autant plus que le PLUm a réduit dans le même temps de moitié la superficie des zones à urbaniser.

La chambre relève à ce titre que lors de l'élaboration du PLUm, le potentiel de production de logements, à savoir 4 900 logements/an en renouvellement et densification dans l'enveloppe urbaine et 1 100 logements/an en extension de cette dernière, avait sans doute été surestimé au regard de la production de logements qui a finalement été nettement inférieure à ces estimations. La métropole a d'ailleurs lancé, début 2023, la modification n° 2 du PLUm afin d'ouvrir à court terme à l'urbanisation de nouvelles zones pour une superficie de 94 ha. Compte tenu de la nécessité de procéder à une évaluation environnementale et à une concertation préalable, l'approbation de cette modification n'est toutefois pas prévue avant février 2025 et ne donnera donc lieu à la production de logements qu'à la fin voire postérieurement à l'expiration du PLH actuellement applicable. La chambre observe que si le besoin en zones à urbaniser à court terme avait été mieux identifié initialement, cette ouverture à l'urbanisation aurait pu être décidée dès l'approbation du PLUm en 2019, ce qui aurait facilité l'atteinte des objectifs de ce dernier.

Au final, la chambre invite la métropole à améliorer la production de logements sur son territoire afin d'atteindre la cible de 6 000 logements annuels inscrite dans son PLUm et observe que l'EPCI a déjà identifié plusieurs leviers à cette fin, notamment le renforcement de la maîtrise publique des opérations dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie foncière métropolitaine, l'approfondissement du dialogue-citoyen et de la concertation pour favoriser l'acceptation de la densité des opérations d'aménagement ou encore l'amélioration de la lisibilité des processus de validation et de suivi des permis de construire.

Sur ce point, la chambre observe que la métropole a une connaissance très insuffisante de l'application qui est faite de son PLUm, ce qui l'empêche ainsi d'avoir une vision d'ensemble de la mise en œuvre opérationnelle de sa politique d'urbanisme, dans le domaine de la sobriété foncière, mais aussi dans d'autres domaines comme le logement. En effet, à l'heure actuelle, la métropole n'assure pas le suivi de la délivrance des autorisations d'urbanisme dès lors que les arrêtés communaux ne lui sont pas transmis, ni même les décisions de justice s'y rapportant, sauf dans les hypothèses limitatives où la légalité du PLUm est soulevée dans le cadre du mécanisme d'exception d'illégalité à l'occasion du recours contre une autorisation d'urbanisme. L'EPCI ne peut donc pas savoir avec précision comment les règles de son PLUm sont interprétées et appliquées concrètement par les communes membres ou par la juridiction administrative, ce qui constitue un angle mort dans sa politique d'urbanisme. Il n'est donc ni en mesure d'identifier pleinement les écueils qui pourraient affecter son PLUm du point de vue de sa mise en œuvre opérationnelle, ni, par voie de conséquence, en capacité d'y remédier via le lancement d'une procédure de modification ou de révision.

Dès maintenant, il apparaît donc utile que l'EPCI ait a minima connaissance de l'ensemble des décisions de justice rendues à l'occasion de recours en matière d'autorisations d'urbanisme. En outre, il serait pertinent que les arrêtés refusant les projets d'urbanisme lui soient également communiqués par les communes membres.

2 UNE INTERVENTION FONCIÈRE À PARFAIRE

2.1 Les objectifs de la [stratégie foncière adoptée le 29 juin 2022 par le conseil métropolitain](#) intègrent l'exigence de sobriété foncière

Une stratégie foncière consiste à organiser et prioriser la mobilisation du foncier en cohérence avec les besoins d'un territoire pour le logement, le développement local et économique, les infrastructures ou encore les équipements ainsi que pour les enjeux de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers⁵¹.

Nantes Métropole adopte, depuis au moins 2004, des stratégies foncières. L'EPCI a ainsi renouvelé récemment sa stratégie par une délibération cadre du 29 juin 2022 qui définit un certain nombre d'objectifs, dont les principaux sont les suivants :

- **l'anticipation**, qui consiste à identifier des secteurs amenés à muter dans une démarche prospective en ayant qualifié ces gisements fonciers par des analyses de dureté foncière et des faisabilités programmatiques et économiques, puis de juger de la pertinence de l'acquisition par la collectivité ou de créer les conditions de libération de ces fonciers pour faciliter l'accès à des opérateurs ;
- **l'optimisation** de l'intervention foncière, qui s'effectue en effet principalement dans des zones déjà urbanisées. L'approche doit ainsi intégrer notamment les hypothèses de déconstruction et de dépollution éventuelle des biens ainsi que leur valorisation à travers des vocations multiples et des mixités fonctionnelles ;
- **le renforcement** des partenariats avec les acteurs du foncier et de l'immobilier que sont les institutionnels, les opérateurs et les grands propriétaires ;
- **la régulation du prix** du foncier, notamment à travers la dissociation du foncier et du bâti via les baux constitutifs de droits réels afin de neutraliser le coût du foncier pour faciliter le développement d'opérations à usage d'habitat ou économique ;
- **la préservation** des ressources naturelles et agricoles, à travers notamment la lutte contre les friches agricoles en vue de leur remise en culture.

⁵¹ [« Définir sa stratégie foncière », Ministère de la transition écologique.](#)

2.2 Les actions mises en œuvre par la métropole dans le cadre de la stratégie foncière métropolitaine tendent à optimiser l'espace

2.2.1 Une politique d'acquisitions foncières dotée de davantage de moyens depuis 2021

Tout d'abord, la métropole opère un suivi des gisements fonciers qui est assumé par son service stratégie foncière. Ce suivi est principalement mis en œuvre en vue de densifier l'enveloppe urbaine et ainsi limiter la consommation d'espace. L'EPCI a, dans ce cadre, développé l'outil Urbansimul grâce à un partenariat conclu avec le CEREMA en 2018, qui est pour l'instant utilisé pour identifier des fonciers nus dans les zones d'habitat. Un module est toutefois développé pour inclure à terme les parcelles bâties, tant pour l'habitat que pour les zones d'activités économiques (ZAE).

Un inventaire précis du potentiel foncier du territoire est en effet indispensable pour mettre en œuvre des projets d'acquisition, en vue en particulier de relancer la production de logements, qui est en forte baisse au sein de la métropole, comme dit plus haut. Le PLH 2019-2025 indique d'ailleurs la nécessité d'élaborer une stratégie d'intervention foncière au service de la politique publique de l'habitat.

La programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de Nantes Métropole adoptée le 9 décembre 2021 jusqu'en 2026 définit à ce titre la stratégie foncière comme un axe important, avec un budget global d'environ 90 M€, en hausse par rapport au précédent mandat.

Le bilan des acquisitions foncières, directement opérées par l'EPCI et non par ses satellites, laisse en effet apparaître une forte augmentation des dépenses, qui doublent presque sur la période 2020-2022 par rapport à la période 2017-2019, même si la superficie acquise reste la même. Cela peut s'expliquer par l'augmentation des prix de l'immobilier sur la période mais aussi par le fait que l'EPCI acquiert désormais davantage de terrains déjà bâtis, qui sont souvent plus coûteux que les terrains nus, dès lors que la priorité est désormais de procéder au renouvellement urbain et non à l'extension de l'enveloppe urbaine existante via l'artificialisation d'ENAF, dont le coût d'acquisition est sensiblement inférieur.

Tableau n° 10 : Bilan des acquisitions foncières de Nantes Métropole

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Superficie (en ha)	79	23	23	53	42	30
Nombre d'acquisitions	149	136	163	174	210	158
Coût	31,97 M€	21,08 M€	5,23 M€	25,24 M€	53,80 M€	30,17 M€

Source : CRC, d'après Nantes Métropole

Les acquisitions foncières de la métropole se répartissent en trois grandes catégories :

- **les réserves foncières métropolitaines**, qui sont constituées en priorité pour produire de l'habitat social mais également pour répondre aux politiques sectorielles définies en matière économique, de développement urbain et d'aménagement de l'espace ou d'actions pour l'aménagement et la valorisation d'espaces naturels ;

- **les réserves foncières dans le cadre du Programme Action Foncière Habitat (PAFH)** : Nantes Métropole assure en effet un portage foncier de réserves foncières constituées pour le compte des communes, dans le cadre de ce programme ;
- **les acquisitions opérationnelles**, qui correspondent aux transactions liées aux besoins opérationnels métropolitains, pilotées par les différentes directions thématiques et les pôles de proximité (réalisation de voirie, d'équipements publics, etc.).

Enfin, les acquisitions foncières de la métropole sont réalisées aux deux tiers à l'amiable, le tiers restant étant opéré par voie de préemption. En effet, selon l'EPCI, l'acquisition amiable est un mode d'acquisition avantageux puisqu'il évite, contrairement à la préemption, de figer le devenir du bien à terme et limite par ailleurs fortement l'exposition au risque contentieux. L'expropriation est quant à elle un mode minoritaire dans les acquisitions métropolitaines puisqu'elle est mise en œuvre principalement par les aménageurs sur des points de dureté foncière ou par l'EPCI pour les projets structurants comme les lignes de transports en commun.

2.2.2 La métropole met en œuvre des actions de renaturation et de transformation d'espaces désaffectés sur son territoire mais ne dispose pas d'un programme de réhabilitation des friches

Afin de réduire les espaces artificialisés, Nantes Métropole est en train d'élaborer un « plan pleine terre » à l'instar de celui adopté par le conseil municipal de Nantes le 24 juin 2022, qui a fixé un objectif de désimperméabilisation de 7 ha d'ici 2026. Selon l'EPCI, depuis 2021, 3,8 ha ont été ainsi désimperméabilisés et végétalisés à Nantes mais la renaturation hors de ces plans est aujourd'hui difficilement quantifiable.

En outre, le conseil métropolitain du 7 avril 2023 a mis en place un fonds de concours spécifique pour la végétalisation des cours d'écoles et des crèches visant à financer des opérations d'investissement, d'un montant total de 500 000 € pour l'ensemble des 24 communes de la métropole.

Cette dernière procède également à des réhabilitations de friches⁵² : ainsi de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Nantes-Mellinet (friche militaire reconvertie en quartier à dominante d'habitat) ou encore de la ZAC Pirmil les Isles à Rezé (abattoirs reconvertis en quartier d'habitat).

Si Nantes Métropole met donc en œuvre d'importantes réhabilitations de friches pour optimiser sa consommation foncière, la chambre observe toutefois qu'aucun programme d'ensemble de ces réhabilitations n'est actuellement défini, seule une action portant sur la réhabilitation des friches industrielles étant intégrée à sa stratégie foncière et immobilière pour les activités productives⁵³. L'EPCI indique à ce titre que son territoire comporte peu de friches et qu'il s'inscrit plutôt dans une démarche d'anticipation lorsqu'il a connaissance de la fin de l'activité d'un site pour instaurer un dialogue en amont avec le propriétaire et définir un programme opérationnel afin d'éviter l'apparition d'une nouvelle friche.

⁵² [Article L. 111-26 du code de l'urbanisme](#) : « Au sens du présent code, on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables (...). »

⁵³ Voir la partie ci-dessous du présent rapport relative à la gestion des ZAE.

La chambre observe néanmoins que l'outil « [Cartofriches](#) » élaboré par le [CEREMA](#), qui est également utilisé par Nantes Métropole, identifie une vingtaine de friches métropolitaines et que les données les concernant sont bien souvent incomplètes (type de friches, état de dégradation des bâtiments, pollution des sols, etc.). Au-delà de ces friches vérifiées par le CEREMA, une centaine de friches potentielles sont également référencées dans Cartofriches sur le territoire de l'EPCI.

Un programme de réhabilitation des friches permettrait ainsi d'avoir une vision d'ensemble et de fiabiliser cet inventaire en détaillant les caractéristiques de ces friches, de définir de façon précise la faisabilité de leur réhabilitation, l'objet de celle-ci (renaturation, création d'une zone d'habitat ou économique, etc.), ses modalités opérationnelles, notamment sur le plan financier et juridique, sa temporalité et un suivi de son exécution.

La chambre recommande donc à Nantes Métropole de mettre en place un tel programme.

Recommandation n° 2. : Mettre en place un programme de réhabilitation des friches présentes sur le territoire métropolitain.

2.2.3 Un partenariat à renforcer avec l'établissement public foncier (EPF) de Loire-Atlantique

Les établissements publics fonciers (EPF) sont des partenaires utiles pour assister les collectivités dans la mise en œuvre de leur stratégie foncière, notamment en les accompagnant dans la réalisation d'études de gisements et les acquisitions foncières (à l'amiable ou par voie de préemption), le portage du foncier et l'accompagnement au changement d'usage⁵⁴.

L'[EPF de Loire-Atlantique](#) a été créé à cette fin en 2012 par le département et Nantes Métropole y a alors adhéré.

Toutefois, par délibération du 11 décembre 2020, l'EPCI a décidé de ne plus en être membre.

En effet, le conseil d'administration de l'EPF avait validé, le 8 décembre 2020, le principe d'une évolution de son modèle économique afin d'assurer son autonomie financière et d'étendre ses modalités d'action à travers l'instauration de la taxe spéciale d'équipement (TSE), prévue par les dispositions de l'[article 1607 bis du code général des impôts](#). Or, Nantes Métropole était opposée à cette nouvelle taxe dès lors qu'elle aurait, selon elle, affecté fortement son territoire dans un contexte de difficultés économiques, près de la moitié du produit de la TSE étant assumée par les contribuables métropolitains.

Par délibération du 29 juin 2022, Nantes Métropole a toutefois décidé de redevenir membre de l'EPF de Loire-Atlantique en mettant en valeur la nécessité d'adhérer de nouveau à un mécanisme de solidarité entre les territoires et de mutualisation du portage du foncier entre les EPCI urbains, périurbains et ruraux.

⁵⁴ « [Définir sa stratégie foncière](#) », [Ministère de la transition écologique](#).

Par ailleurs, le souhait de Nantes Métropole est de mobiliser l'EPF dans le cadre de la relance de la production de logements, qui est en effet en nette baisse, comme vu plus haut, pour les trois prochaines années : deux portages fonciers ont ainsi été réalisés en 2023 sur son territoire.

La chambre observe quant à elle qu'aucune convention-cadre entre la métropole et l'EPF n'a pour l'instant été conclue, ce qui serait pourtant de nature à renforcer leur partenariat, conformément aux objectifs précités de la stratégie foncière métropolitaine adoptée le 29 juin 2022. Une telle convention permettrait ainsi de définir des priorités et des orientations stratégiques aux interventions de l'EPF sur le territoire métropolitain, qui opère en effet, pour l'heure, seulement au gré d'opérations ponctuelles. Interrogés sur ce point, les services de Nantes Métropole et ceux de l'établissement public foncier de Loire-Atlantique ont indiqué à la chambre que cette convention-cadre était en cours d'élaboration. La chambre recommande donc à l'EPCI d'en finaliser la conclusion. La présidente de Nantes Métropole, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a précisé que cette convention devrait être finalisée au cours du second semestre 2024.

Recommandation n° 3. : Renforcer le partenariat stratégique avec l'établissement public foncier (EPF) de Loire-Atlantique par la conclusion d'une convention-cadre avec ce dernier.

2.3 Les zones d'aménagement concerté métropolitaines participent à la production de logements et à l'exigence de sobriété foncière

Une zone d'aménagement concerté (ZAC) est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés⁵⁵.

Les ZAC constituent ainsi des opérations d'aménagement qui permettent de mettre en œuvre les objectifs de la politique d'urbanisme et d'aménagement défini dans les documents stratégiques de la collectivité, au premier rang desquels figurent les PLUi et les PLH.

Sur le territoire métropolitain, les ZAC revêtent une importance particulière et constituent un outil privilégié de l'urbanisme opérationnel.

En effet, elles sont très nombreuses puisqu'au 19 avril 2024, il existait 46 ZAC actives métropolitaines⁵⁶, l'ensemble de celles-ci étant confié par l'EPCI à un aménageur dans le cadre d'une concession d'aménagement.

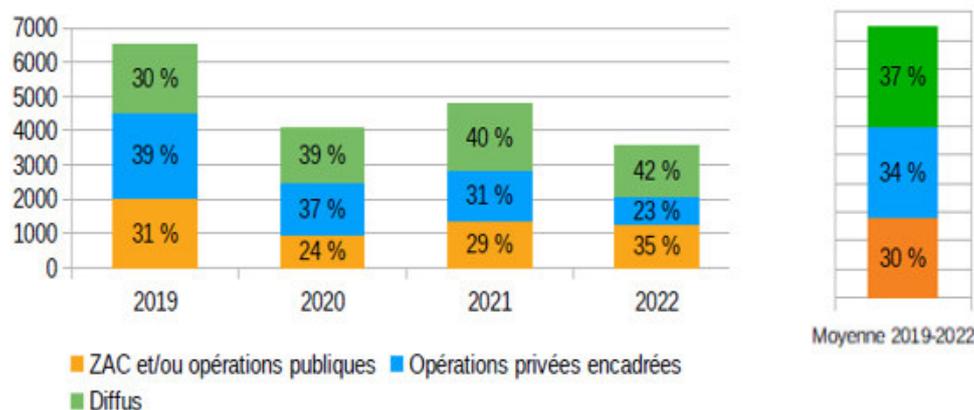
Ces aménageurs sont des sociétés publiques locales (SPL) ou des sociétés d'économie mixte (SEM) dont Nantes Métropole est bien souvent actionnaire majoritaire : il en va ainsi des SPL Nantes Métropole Aménagement (NMA) et Société d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique (SAMOA), en charge de la ZAC de l'île de Nantes, ou encore de la SEM Loire Océan Développement.

⁵⁵ [Article L. 311-1 du code de l'urbanisme.](#)

⁵⁶ Source : Nantes Métropole.

La production de logements sur le territoire métropolitain dépend pour un tiers environ des ZAC et opérations publiques, ce qui en souligne donc l'importance pour atteindre les objectifs de production de logements fixés par le PLUm.

Graphique n° 4 : Répartition des logements autorisés entre 2019 et 2022 par mode opératoire



Source : bilan du PLH de Nantes Métropole.

Au-delà de l'objectif relatif à la production de logements, les ZAC sont également un moyen d'atteindre les autres objectifs du PLUm, comme celui afférent à la sobriété foncière.

C'est le cas par exemple de la ZAC de la caserne Mellinet, située à Nantes qui a été créée en 2018 et sera opérationnelle jusqu'en 2030, qui porte sur une emprise d'environ 15 ha et tend à la création de 1 700 logements, dont 600 logements sociaux, ainsi que de locaux d'activités et d'équipements, dont un groupe scolaire.

Ainsi, cette ZAC met en œuvre la réhabilitation d'un site désaffecté dans l'emprise urbaine existante tout en permettant la création de plus de 110 logements à l'hectare. Par sa densité, elle favorise donc la sobriété foncière.

La ZAC de la Jaguère à Rezé, créée en 2006 et prorogée jusqu'en 2028, porte quant à elle un programme de création de 850 logements sur une emprise d'environ 17 hectares. Si cette emprise n'était pas urbanisée initialement, la densité de l'opération poursuivie, d'environ 50 logements par hectare, est toutefois économe en espace et permet là encore de répondre à l'objectif de sobriété foncière inscrit dans le PLUm.

Il en va de même d'autres ZAC, comme celle de l'Ile de Nantes, qui comportent des programmes de renouvellement urbain à travers la définition de quartiers denses et multifonctionnels mêlant activité, habitat et équipements publics.

Certaines ZAC dédiées à l'activité sont toutefois moins précises en termes de densité à atteindre, à l'image de ce qui a été dit précédemment sur les OAP. Ainsi de la ZAC du Clouet à Carquefou, à vocation d'artisanat et de services, d'une surface de 5,7 ha qui prévoyait non pas une surface de plancher minimum à atteindre mais au contraire une superficie de plancher maximale de 27 000 m², ce qui a pu être de nature à limiter l'optimisation de l'espace. De même, la ZAC de la Maison Neuve 2 à Sainte -Luce-sur-Loire et celle de la Haute-Forêt à Carquefou qui plafonnent à 250 000 m² la surface à construire. Certes, ces ZAC ont été créées dans les années 2006/2008 à une époque où l'exigence de sobriété foncière était moins forte

qu'aujourd'hui. Toutefois, elles sont toujours en cours d'exécution (ZAC Haute-Forêt/Maison Neuve) ou ont été closes récemment (ZAC du Clouet en janvier 2024). Leur programme aurait donc pu faire l'objet d'une mise à jour afin de promouvoir davantage l'exigence de sobriété foncière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Nantes Métropole adopte, depuis au moins 2004, des stratégies foncières. L'EPCI a ainsi renouvelé récemment sa stratégie par une délibération cadre du 29 juin 2022 qui promeut une intervention foncière dans les zones déjà urbanisées et la préservation des ressources naturelles et agricoles, à travers notamment la lutte contre les friches agricoles.

La programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de Nantes Métropole définit à ce titre la stratégie foncière comme un axe important, avec un budget global d'environ 90 M€, en hausse par rapport au précédent mandat. Le bilan des acquisitions foncières laisse en effet apparaître une forte augmentation des dépenses, qui doublent presque sur la période 2020-2022 par rapport à la période 2017-2019, même si la superficie acquise reste la même. Cela peut s'expliquer par l'augmentation des prix de l'immobilier sur la période mais aussi par le fait que l'EPCI acquiert désormais davantage de terrains déjà bâtis, qui sont souvent plus coûteux que les terrains nus, dès lors que la priorité est désormais de procéder au renouvellement urbain et non à l'extension de l'enveloppe urbaine existante via l'artificialisation d'ENAF, dont le coût d'acquisition est sensiblement inférieur.

Nantes Métropole met en œuvre d'importantes réhabilitations de friches pour optimiser sa consommation foncière, comme la caserne Mellinet à Nantes ou les abattoirs de Pirmil les Isles à Rezé. La chambre observe toutefois qu'aucun programme d'ensemble de ces réhabilitations n'est actuellement défini. Un tel programme permettrait pourtant d'avoir une vision d'ensemble et de fiabiliser l'inventaire des friches présentes sur le territoire métropolitain, de détailler leurs caractéristiques, définir de façon précise la faisabilité de leur réhabilitation, l'objet de celle-ci (renaturation, création d'une zone d'habitat ou économique, etc.), ses modalités opérationnelles, notamment sur le plan financier et juridique, sa temporalité et un suivi de son exécution.

En outre, Nantes Métropole a décidé de redevenir membre de l'établissement public foncier (EPF) de Loire-Atlantique en 2022, qu'il avait quitté en 2020, en mettant en valeur la nécessité d'adhérer de nouveau à un mécanisme de solidarité entre les territoires et de mutualisation du portage du foncier entre les EPCI urbains, périurbains et ruraux. La chambre observe toutefois qu'aucune convention-cadre entre la métropole et l'EPF n'a pour l'instant été conclue, ce qui serait pourtant de nature à renforcer leur partenariat, en définissant des priorités et des orientations stratégiques aux interventions de l'EPF sur le territoire métropolitain, qui opère en effet, pour l'heure, seulement au gré d'opérations ponctuelles.

Enfin, les zones d'aménagement concerté (ZAC) revêtent une importance particulière et constituent un outil privilégié de l'urbanisme opérationnel sur le territoire métropolitain, puisqu'il existe actuellement 46 ZAC actives portées par l'EPCI, au sein desquelles un tiers de la production totale de logements est réalisé. Bon nombre de ces ZAC comportent des programmes de renouvellement urbain à travers la définition de quartiers denses et multifonctionnels mêlant activité, habitat et équipements publics et favorisent ainsi la sobriété foncière. Certaines ZAC dédiées à l'activité, qui plafonnent la superficie de plancher à créer, pourraient toutefois optimiser davantage l'espace.

3 UNE GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES QUI INTÈGRE L'OBJECTIF D'OPTIMISATION DE L'ESPACE MAIS QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

3.1 Présentation des ZAE métropolitaines

Les activités économiques génèrent une importante artificialisation. On estime en effet qu'au niveau national, une part de 23 % de la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers est consacrée à ces activités⁵⁷ : cette part est la même à l'échelle de la région Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique mais apparaît supérieure de 11 points à Nantes Métropole pour s'établir à 34 %, comme vu plus haut. L'économie métropolitaine rayonne en effet bien au-delà des frontières de l'EPCI.

Sur le territoire métropolitain, les emplois sont à 50 % localisés dans des zones d'activités dédiées, à 30 % dans les centralités urbaines et à 20 % dans le tissu diffus⁵⁸.

Il existe une centaine de zones d'activités à Nantes Métropole qui s'étendent sur 4 268 ha et regroupent plus de 7 660 établissements de tailles et secteurs divers : Nantes, Saint-Herblain, Carquefou et Bouguenais en concentrent à elles seules plus de la moitié⁵⁹. Certaines zones d'activités sont spécialisées, comme le pôle Agropolia, qui est dédié à l'agro-alimentaire et situé sur la commune de Rezé, ou encore la zone de la Haute-Forêt, située sur la commune de Carquefou et spécialisée dans la logistique.

Compte tenu de l'importance, tant en superficie qu'en nombre d'emplois, des ZAE, leur gestion, qui relève de la compétence exclusive de la métropole⁶⁰, est donc un élément important de sa politique d'aménagement et d'urbanisme, en particulier pour atteindre l'objectif de réduire fortement l'artificialisation d'ici à 2030 inscrit dans le PLUm.

Comme vu plus haut, la consommation d'espace dédiée à l'activité de Nantes Métropole est efficace car elle atteint un ratio moyen de 55 m² de superficie artificialisée par emploi nouveau, ce qui est l'un des meilleurs des métropoles de taille comparable sur la période 2011-2020.

Toutefois, d'importantes disparités existent sur le territoire métropolitain : ainsi, la commune de Nantes, du fait de sa densité et du nombre de nouveaux emplois accueillis chaque année, consomme seulement 4 m² d'espaces NAF pour accueillir chaque nouvel emploi alors que ce ratio est de 1 628 m² à Carquefou, qui accueille en effet des activités logistiques dans ses ZAE qui sont traditionnellement fortement consommatrices de foncier.

Cependant, même en tenant compte de cet élément, ledit ratio carquefolien est très supérieur au ratio métropolitain de surface occupée par emploi pour le secteur de la logistique, qui est de 3,2 emplois pour 1 000 m²⁶¹.

⁵⁷ Source : ministère de la transition écologique.

⁵⁸ Source : [AURAN](#).

⁵⁹ Source : [AURAN](#).

⁶⁰ 1° du I de [l'article L. 5217-2 du CGCT](#).

⁶¹ Source : tome 3 du rapport de présentation du PLUm, page 72.

En effet, la chambre observe que des pistes d'amélioration dans la gestion des ZAE métropolitaines existent, à commencer par la question de l'inventaire de ces dernières. La chambre prend néanmoins acte de la volonté affirmée par la présidente de Nantes Métropole, dans sa réponse aux observations provisoires, de ne pas laisser la dynamique du territoire se traduire par un étalement économique hors de ses limites.

3.2 Un inventaire des ZAE qui n'est pas encore finalisé, dans un contexte de raréfaction de l'offre en foncier économique

Nantes Métropole recense, au moins pour ses ZAE les plus importantes et en lien avec l'AURAN, les informations suivantes : la superficie de la zone, le nombre d'emplois et d'établissements employeurs ainsi que leurs secteurs d'activités, la répartition du foncier en fonction de la taille des parcelles exploitées par les entreprises ainsi que l'emprise au sol des bâtiments et le potentiel d'optimisation foncière, qui sont en effet des éléments importants en vue de consommer efficacement l'espace.

L'estimation de ce potentiel d'optimisation repose sur un travail de qualification des gisements fonciers, qui a été opéré dans les catégories suivantes : délaissés sans usage (espaces en friches, réserves foncières, espaces verts non qualitatifs, etc.) ; gisements nus ; espaces concernés par une contrainte réglementaire ; espaces sous-utilisés mais considérés comme difficilement mobilisables ; espaces sous-utilisés (voiries surdimensionnées, espaces de stockage pouvant être optimisés, stationnements mutualisables, etc.).

À Carquefou par exemple, le potentiel d'optimisation des zones d'activités « Belle étoile », « Haute-Forêt » et « Nantes-Carquefou » est ainsi évalué respectivement à 4,3 ha, 25,8 ha et 26 ha, dont, pour cette dernière, 18,5 ha dans la seule catégorie « espaces sous-utilisés ».

Des perspectives d'amélioration de l'efficacité de la consommation de foncier économique existent donc sur le territoire métropolitain. La chambre invite dès lors la métropole à s'en saisir pleinement dans le cadre de ses stratégies de gestion des ZAE, qui gagneraient à être davantage suivies et opérationnelles (voire partie 3.3 ci-après). La chambre observe par ailleurs que Nantes Métropole pourrait actualiser les données précitées relatives au potentiel d'optimisation foncière des ZAE, qui datent en effet de 2018.

D'autres données essentielles à la bonne gestion des ZAE sont collectées par Nantes Métropole, comme par exemple le suivi de la demande en foncier économique des entreprises. Ce suivi est opéré via l'observatoire nantais de l'immobilier tertiaire et d'activités ([ONITA](#)), qui est développé par les professionnels de l'immobilier économique, ainsi que via un outil interne d'enregistrement et de suivi des demandes des entreprises.

Ledit suivi montre que le besoin en foncier économique des entreprises dépasse largement l'offre. Les services de l'EPCI estiment en effet que la demande des entreprises porte actuellement sur 191 ha et à 70 % pour des surfaces inférieures à 5 000 m² alors que la surface d'activité cessible immédiatement dont Nantes Métropole est propriétaire est seulement de 19 ha, soit dix fois moins. Même si des possibilités existent ailleurs, comme au sein de l'emprise du port de Nantes-Saint-Nazaire (40 ha)⁶², celles-ci sont en tout état de cause insuffisantes pour

⁶² Source : Stratégie foncière et immobilière pour les activités productives de Nantes Métropole.

couvrir le besoin. En effet, conformément aux orientations du PLUm précitées et comme dit plus haut, la métropole ne souhaite pas étendre de façon importante ses ZAE mais privilégie l'optimisation et la réhabilitation de l'existant.

Si un suivi assez précis de la demande des entreprises existe, tel n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne le taux de remplissage et le taux de vacance des ZAE. Sollicités à plusieurs reprises sur ce point, les services de Nantes Métropole n'ont pas produit de pièces attestant de l'existence de ces taux et de leur suivi dans les ZAE métropolitaines.

La [loi climat et résilience du 22 août 2021](#) impose désormais aux autorités compétentes en matière de ZAE d'élaborer un inventaire comportant ce taux de vacance, mais aussi un état parcellaire des unités foncières les composant, en précisant leur surface et l'identité du propriétaire ainsi que l'identification des occupants⁶³.

Compte tenu du fait que cette obligation légale est entrée en vigueur le 25 août 2021 et que le délai de deux ans pour réaliser l'inventaire est expiré, la chambre recommande donc à Nantes Métropole d'élaborer celui-ci dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025.

Recommandation n° 4. : Élaborer dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025, l'inventaire des zones d'activités économiques métropolitaines ([article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme](#)).

3.3 Des stratégies de gestion des ZAE qui intègrent l'exigence de sobriété foncière mais qui ne sont pas pleinement opérationnelles et ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux

3.3.1 La stratégie de programmation économique responsable

Nantes Métropole a élaboré en 2020 une stratégie de programmation économique responsable, dédiée aux problématiques du foncier et de l'immobilier économique, afin de définir, notamment dans les ZAE, des objectifs et des actions, en particulier afin de favoriser la sobriété foncière.

L'un des 10 objectifs de cette stratégie consiste en effet à renouveler et à densifier les zones d'activités et parmi les 50 actions prévues, figurent notamment celle tendant à améliorer l'identification et l'utilisation des gisements fonciers dans les zones existantes ou encore celle visant à concentrer certaines activités, comme celles de loisirs, dans les centralités urbaines pour optimiser l'espace.

Cette stratégie ne comporte toutefois ni calendrier d'exécution, ni méthodologie pour en assurer le suivi ou en faire le bilan. Elle n'est donc pas pleinement opérationnelle. Enfin, elle n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son efficacité.

⁶³ Article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme.

Au-delà de cette stratégie de programmation économique qui a un champ global, Nantes Métropole a mis au point quatre stratégies sectorielles qui s'appliquent à certains types d'activités, mais qui souffrent toutefois des mêmes écueils.

3.3.2 Les stratégies de gestion sectorielles

3.3.2.1 La stratégie foncière et immobilière pour les activités productives de Nantes Métropole

Les services de la direction du développement économique de Nantes Métropole ont élaboré une stratégie foncière et immobilière, adoptée en 2018 et dont la dernière version date de février 2024, qui ne s'applique qu'aux activités productives.

Cette stratégie prend acte du dispositif ZAN mis en place par la loi climat et résilience du 21 août 2021, de la nécessité de préserver les espaces NAF et de gérer le foncier économique dans une perspective de sobriété. Cette stratégie liste également un certain nombre d'objectifs en lien avec cette exigence de sobriété foncière.

Tout d'abord, y figure en effet un objectif tendant à optimiser et densifier les zones d'activités à hauteur de 5 à 10 ha par an, dont la mise en œuvre est déclinée en plusieurs étapes (identification des gisements fonciers, prise de contact avec le propriétaire, exécution opérationnelle via le cas échéant l'exercice du droit de préemption) et la définition d'un calendrier précis. Des indicateurs d'évaluation sont également prévus (surface foncière valorisée par an et surface en m² d'immobilier productif généré), ce qui constitue une bonne pratique.

D'autres actions relatives à l'objectif d'optimisation et de densification sont prévues dans la stratégie, qui prévoit par exemple la création de villages industriels et l'incitation à construire des bâtiments industriels à étage. Toutefois, aucune cible chiffrée n'est établie pour ces deux actions, alors qu'il aurait été facile de le faire, et le calendrier d'exécution n'est pas défini puisqu'il est seulement indiqué qu'elles seront réalisées « *en fonction des projets* ». En outre, en ce qui concerne les indicateurs d'évaluation desdites actions (nombre de villages industriels et de bâtiments industriels à étage réalisés ; coût de sortie et niveau de commercialisation), aucune fréquence d'application de ces indicateurs n'est indiquée, ni aucune méthodologie pour en faire le bilan. Par ailleurs, la source sur laquelle les indicateurs doivent se baser n'est pas renseignée.

La stratégie définit en outre une action relative aux critères de commercialisation du foncier, qui apparaît vertueuse pour optimiser l'espace, puisque ces critères consistent notamment à privilégier les solutions dans le bâti existant par requalification et optimisation, définir une emprise bâtie minimum et proposer des bâtiments en R+ quand l'activité le permet.

Toutefois, là encore, aucune cible chiffrée ou objectif suffisamment précis ne sont définis ni aucun calendrier. En outre, l'indicateur d'évaluation (nombre de projets implantés dans le respect des critères précités) ne comporte pas de fréquence d'application et la source sur laquelle il doit se baser n'est pas non plus renseignée.

De surcroît, la stratégie liste quatorze actions afin d'approfondir le dialogue avec les territoires voisins sur le thème du foncier économique sans toutefois qu'une méthodologie, des objectifs ou un calendrier ne soient prévus à cette fin, ce qui constitue là encore un écueil.

Enfin, plus globalement, la stratégie foncière et immobilière pour les activités productives n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son efficacité.

3.3.2.2 Le schéma d'accueil des activités logistiques de Nantes Métropole

Outre la stratégie foncière et immobilière pour les activités productives, Nantes Métropole a élaboré en 2021 un deuxième document sectoriel de planification des activités économiques, appelé « schéma d'accueil des activités logistiques ».

À l'instar de la stratégie de gestion des activités productives, ce schéma intègre l'exigence de sobriété foncière puisqu'il identifie notamment la nécessité d'organiser la logistique, qui est en effet une activité fortement consommatrice de foncier, dans une logique d'économie de l'espace et de mutualisation. Il comporte des préconisations à cette fin.

Ainsi par exemple, en ce qui concerne les zones logistiques à l'entrée de la métropole, comme la zone de la Haute-Forêt à Carquefou, le schéma préconise de favoriser la densification en développant des bâtiments axés sur la verticalité et permettre, le cas échéant, une mixité activités productives/logistiques.

Toutefois cette préconisation, à l'image d'ailleurs de la majorité des autres préconisations du schéma, apparaît peu opérationnelle, dès lors qu'elle ne définit aucun objectif chiffré ou suffisamment précis, aucun calendrier d'exécution ni aucune méthodologie pour en assurer le suivi.

Enfin, le schéma n'a pas non plus fait l'objet d'une évaluation de son efficacité.

3.3.2.3 La stratégie de gestion des activités tertiaires

Nantes Métropole a adopté en 2014 une stratégie foncière et immobilière pour les activités tertiaires, définies comme les activités qui s'installent dans des immeubles de bureaux, qui est régulièrement mise à jour depuis lors.

Elle comporte un diagnostic, en particulier une analyse des transactions et de l'équilibre du marché, en faisant notamment le constat d'une forte demande en centre-ville et d'une faible offre. Un suivi du nombre de mètres carrés à produire pour ce marché, par an et par secteur géographique, est effectué et permet d'ajuster la programmation de bureaux.

Un certain nombre d'objectifs sont définis, dont certains sont en lien avec la sobriété foncière, comme par exemple le fait de favoriser les capacités de transfert/réhabilitation des locaux tertiaires anciens, de produire des surfaces dédiées au tertiaire dans la centralité urbaine, conformément au PLUm, ou encore de favoriser des formes urbaines avec une forte densité, notamment par l'édification d'immeubles dont le gabarit est compris entre 6 000 et 10 000 m².

Si les objectifs de la stratégie sont relativement précis, celle-ci ne définit toutefois pas véritablement de programme d'actions concrètes pour les mettre en œuvre. En outre, elle souffre des mêmes écueils que les autres stratégies précitées, dès lors qu'elle ne comporte ni calendrier d'exécution, ni méthodologie pour en assurer le suivi, en évaluer l'efficacité ou en faire le bilan. Elle n'apparaît donc pas pleinement opérationnelle.

3.3.2.4 La stratégie de développement des espaces de loisirs

La stratégie de développement des espaces de loisirs a été adoptée par Nantes Métropole en 2019.

Elle comprend un état des lieux de l'offre en la matière sur le territoire métropolitain et identifie notamment des besoins insuffisamment couverts, comme par exemple dans le domaine des piscines et des équipements de loisirs privés d'ambition régionale ou nationale.

Comme les autres stratégies précitées, elle définit des objectifs, dont certains favorisent la sobriété foncière, comme par exemple le fait de privilégier le développement du loisir marchand dans les centralités, en particulier dans les pieds d'immeubles.

Ces objectifs sont ensuite déclinés à travers plusieurs actions. Par exemple, l'une de ces actions consiste à intégrer dans le PLUm des règles tenant compte des spécificités des activités de loisirs (hauteur sous plafond, surface au sol sans poteau, aménagement intérieur, etc.).

En revanche, à l'image des autres stratégies évoquées ci-dessus, elle ne comporte ni calendrier d'exécution, ni méthodologie pour en assurer le suivi, en évaluer l'efficacité ou en faire le bilan et n'est donc pas pleinement opérationnelle. Elle n'a pas non plus fait l'objet d'une évaluation de l'atteinte de ses objectifs.

Au final, la chambre recommande donc à Nantes Métropole de surmonter ces écueils, tant dans sa stratégie de programmation économique responsable que dans ses quatre stratégies sectorielles.

Par ailleurs, la chambre observe que le commerce est la seule activité économique qui n'est pas dotée d'une stratégie de gestion sectorielle, ce qui n'est pas cohérent au vu de l'importance de cette activité dans les ZAE métropolitaines, notamment pour atteindre l'objectif de gestion économe de l'espace inscrit dans le PLUm.

Les services de Nantes Métropole font valoir sur ce point qu'il existe l'OAP « Commerce » dans ledit PLUm, qui s'apparenterait à une telle stratégie. S'il est vrai que cette OAP comporte des orientations stratégiques, la chambre observe toutefois qu'elle constitue seulement une pièce d'un document d'urbanisme et ne peut donc pas jouer pleinement le rôle d'une véritable stratégie de gestion, dont l'intérêt réside notamment dans le fait d'être dotée d'un programme d'actions et d'un calendrier d'exécution, permettant une mise en œuvre concrète, ainsi que d'une gouvernance de nature à assurer un suivi régulier et une évaluation de son efficacité. Au total, la chambre recommande donc à Nantes Métropole d'élaborer une stratégie de gestion et un programme d'actions sectoriels couvrant la thématique du commerce, projet envisagé par la présidente de l'EPCI, comme celle-ci l'a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

La chambre lui recommande, en outre, d'intégrer de façon systématique à sa stratégie de programmation économique responsable ainsi qu'à ses quatre stratégies sectorielles de gestion d'ores et déjà applicables des objectifs chiffrés, ou du moins suffisamment précis, un calendrier d'exécution et une méthodologie pour en assurer le suivi, lequel devra en outre être effectivement opéré à intervalles réguliers. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de Nantes Métropole conteste la pertinence de cette recommandation, au regard du surcoût que générerait sa mise en œuvre et du caractère adapté des dispositifs existants pour assurer le suivi de ses stratégies. Toutefois, la réalité d'un tel surcoût n'est pas démontrée. Par ailleurs, la mise en œuvre de la recommandation de la chambre complètera utilement les indicateurs et outils déjà mis en place par Nantes Métropole, afin d'améliorer l'opérationnalité de sa programmation.

Recommandation n° 5. : Intégrer de façon systématique à la stratégie de programmation économique responsable de la métropole, ainsi qu'aux quatre autres stratégies sectorielles applicables, des objectifs suffisamment précis, un calendrier d'exécution et une méthodologie pour en assurer le suivi, et opérer effectivement ce suivi à intervalles réguliers.

Recommandation n° 6. : Élaborer une stratégie de gestion et un programme d'actions couvrant la thématique du commerce.

3.4 Une politique de commercialisation du foncier économique métropolitain qui pourrait intégrer le bail à construction afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation des ZAE

Nantes Métropole commercialise les parcelles de ses zones en les cédant systématiquement aux entreprises souhaitant s'y installer. En moyenne, le prix du foncier métropolitain est de 70 € HT du m² (hors tertiaire commerce et hors centralité), avec une fourchette comprise entre 35 € HT du m² et 90 € HT du m², quand la moyenne départementale est de 20 € HT du m²⁶⁴.

Le modèle économique dominant la gestion des ZAE en France consiste en effet à céder les parcelles plutôt qu'à les louer. Néanmoins, il peut apparaître pertinent d'utiliser certains outils, comme le bail à construction, qui permet en effet à l'EPCI de maîtriser les usages de la parcelle, en imposant par exemple au preneur de construire des bâtiments économes en espace, sans nécessairement s'engager dans des investissements lourds⁶⁵. L'avantage du bail à construction réside ainsi dans le fait d'ouvrir la possibilité d'imposer des contraintes au preneur, dont l'inexécution peut entraîner la résiliation du bail, tout en gardant la propriété de la parcelle, que l'EPCI récupère en fin de bail ou lors de la cessation de l'activité économique. Dans ce cadre, la modernisation voire la réhabilitation de la zone est également plus facile à mettre en œuvre dès lors que l'administration n'a pas besoin de procéder à l'acquisition des parcelles, notamment par l'exercice du droit de préemption.

Interrogée sur ce point, Nantes Métropole a indiqué à la chambre qu'elle envisageait de mettre en place des baux à construction dans ses ZAE à l'avenir, en précisant dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre qu'une telle expérimentation est prévue dès 2025, à l'occasion de la commercialisation de la ZAC Métairie Rouge. La chambre recommande donc à l'EPCI d'expérimenter cet outil comme sa présidente s'y est engagée.

⁶⁴ Source : Stratégie foncière et immobilière pour les activités productives de Nantes Métropole.

⁶⁵ Source : « [Comment optimiser le foncier dans les zones d'activités existantes ? Approches et leviers.](#) » Centre d'échanges et de ressources foncières (CERF) Auvergne Rhône Alpes.

Recommandation n° 7. : Expérimenter dans les zones d'activités économiques métropolitaines la conclusion de baux à construction.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les activités économiques génèrent une importante artificialisation. On estime en effet qu'au niveau national, une part de 23 % de la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers est consacrée à ces activités : cette part est la même à l'échelle de la région Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique mais apparaît supérieure de 11 points à Nantes Métropole pour s'établir à 34 %. L'économie métropolitaine rayonne en effet bien au-delà des frontières de l'EPCI. Compte tenu de l'importance, tant en superficie qu'en nombre d'emplois, des zones d'activités économiques (ZAE), leur gestion, qui relève de la compétence exclusive de la métropole, est donc un élément important de sa politique d'aménagement et d'urbanisme, en particulier pour atteindre l'objectif de réduire fortement l'artificialisation d'ici à 2030 inscrit dans le PLUm.

La chambre observe que des pistes d'amélioration dans la gestion des ZAE existent, à commencer par la question de l'inventaire de ces dernières. À ce titre, si un suivi assez précis de la demande des entreprises existe, cette dernière étant largement supérieure à l'offre de foncier, qui est en effet de plus en plus rare, tel n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne le taux de remplissage et le taux de vacance des ZAE, qui est pourtant un élément essentiel dans l'optique d'optimiser l'occupation des parcelles. La loi climat et résilience du 22 août 2021 impose désormais aux autorités compétentes en matière de ZAE d'élaborer un inventaire comportant le taux de vacance de ses zones mais aussi un état parcellaire des unités foncières les composant, en précisant leur surface et l'identité du propriétaire ainsi que l'identification des occupants. Compte tenu du fait que cette obligation légale est entrée en vigueur le 25 août 2021 et que Nantes Métropole n'y a toujours pas déféré, la chambre lui recommande donc d'élaborer cet inventaire dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025.

La métropole a élaboré une stratégie de programmation économique responsable ainsi que quatre stratégies sectorielles de gestion applicables aux activités productives, logistiques, tertiaires et de loisirs qui intègrent l'exigence de sobriété foncière. Toutefois, ces documents de planification gagneraient à être davantage opérationnels en prévoyant systématiquement des objectifs chiffrés, ou du moins suffisamment précis, un calendrier d'exécution et une méthodologie pour en assurer le suivi, qui devra en outre être effectivement opéré à intervalles réguliers. Par ailleurs la chambre observe que le commerce est la seule activité économique qui n'est pas dotée d'une stratégie de gestion sectorielle, ce qui n'est pas cohérent compte tenu de l'importance de cette activité dans les ZAE métropolitaines. La chambre recommande donc à Nantes Métropole d'élaborer une stratégie de gestion et un programme d'actions couvrant la thématique du commerce.

Enfin, l'EPCI commercialise les parcelles de ses zones en les cédant systématiquement aux entreprises souhaitant s'y installer. Cependant, il peut apparaître pertinent d'utiliser d'autres outils, comme le bail à construction, qui permettrait en effet à la métropole de maîtriser les usages de la parcelle, en imposant par exemple au preneur de construire des bâtiments économes en espace, sans nécessairement s'engager dans des investissements lourds. Par ailleurs, dans ce cadre, la modernisation, voire la réhabilitation des ZAE obsolètes, seraient facilitées dès lors que l'EPCI n'aurait pas besoin de procéder à l'acquisition des parcelles, notamment par l'exercice du droit de préemption. La chambre recommande donc à Nantes Métropole d'expérimenter le bail à construction dans ses ZAE.

4 CERTAINS LEVIERS FISCAUX ONT ÉTÉ ACTIONNÉS SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN POUR OPTIMISER L'UTILISATION DU FONCIER

Le guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols, élaboré par le ministère de la transition écologique, recommande aux collectivités territoriales de mobiliser la fiscalité en faveur de la sobriété foncière⁶⁶. En effet, de nombreuses taxes ont un effet sur l'immobilier et le foncier, en encourageant la densification, une utilisation économe de l'espace ou encore une optimisation de l'occupation des logements existants.

Il en va ainsi de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, qui peut aller jusqu'à 60 %⁶⁷. Cet outil permet ainsi d'inciter l'occupation des logements à titre principal, en limitant notamment les locations de type Airbnb. En l'occurrence, cette possibilité est ouverte à la plupart des 24 communes membres de Nantes Métropole dès lors que leur marché immobilier est identifié par le gouvernement comme étant en zone tendue⁶⁸. Au 1^{er} janvier 2023, huit communes de la métropole avaient d'ailleurs instauré cette majoration : Couëron, Indre, La Chapelle-sur-Erdre, La Montagne, Nantes, Orvault, Rezé et Saint-Herblain. Seule Nantes a fixé cette majoration à son maximum⁶⁹. Le potentiel de ce levier fiscal n'a donc pas encore été exploité pleinement par les 24 communes membres de l'EPCI.

Ce dernier a lui aussi mis en place certaines mesures fiscales relevant de sa compétence pour inciter à une meilleure utilisation de l'espace.

⁶⁶ ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_complet.pdf

⁶⁷ [Article 1407 ter du code général des impôts.](#)

⁶⁸ [Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.](#)

⁶⁹ Source : Nantes Métropole.

Par délibération du 27 juin 2014, la métropole a ainsi choisi d'appliquer le coefficient multiplicateur plafond de 1,2 pour la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) afin d'encourager les opérateurs commerciaux à optimiser la consommation de leur surface bâtie commerciale et limiter leur emprise⁷⁰.

Par délibération du 17 juillet 2020, l'EPCI a également décidé de ne pas appliquer l'exonération de deux ans de la taxe foncière bâtie pour les constructions nouvelles, reconstruction et addition de construction à usage d'habitation⁷¹, ce dispositif pouvant en effet encourager l'étalement urbain par un développement de l'habitat individuel.

Par ailleurs, suivant délibération du 14 octobre 2013, l'EPCI a mis en place la taxe forfaitaire sur la cession de terrains nus devenus constructibles, afin d'imposer la plus-value réalisée par les propriétaires du seul fait du classement de leur terrain en zone constructible⁷².

Enfin, par délibération du 17 octobre 2016, la métropole a instauré un taux de taxe d'aménagement majoré de 20 % dans les secteurs Peccot-Cholière et Route de Rennes situés sur les communes de Nantes et Orvault. Cette majoration est en effet applicable lorsque la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements généraux sont rendues nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans certains secteurs⁷³.

En revanche, Nantes Métropole n'a pas institué la taxe annuelle sur les friches commerciales⁷⁴ car elle estime que la mise en place de cette taxe requiert une ingénierie trop importante pour identifier les locaux vacants, leur durée d'inexploitation et les redevables concernés compte tenu du caractère perfectible des fichiers fiscaux disponibles. Il en va ainsi en particulier du fichier qui dresse la liste des locaux commerciaux et professionnels dépourvus d'imposition à la CFE, qui ne correspond en effet pas nécessairement à des locaux effectivement vacants mais également à des locaux qui ne sont pas dans le champ d'application de la taxe ou n'existent plus. Dès lors, selon l'EPCI, les données des fichiers requièrent un examen et un retraitement important par ses services avant toute transmission à l'administration fiscale aux fins d'établissement de la taxe sur les friches commerciales.

Si la chambre observe que cet écueil est réel, il apparaît toutefois que l'EPCI opère déjà un suivi trimestriel très précis, au moins dans le centre-ville de Nantes, des locaux vacants, à partir des données de l'AURAN et d'un recensement réalisé sur le terrain, ce qui pourrait permettre de fiabiliser les fichiers fiscaux précités.

Par ailleurs, la taxe sur les friches commerciales peut potentiellement constituer un outil efficace sur les territoires attractifs comme Nantes Métropole : le caractère incitatif du dispositif auprès des propriétaires est en effet souvent avéré avec des effets directs sur la baisse des loyers en centre-ville, la recherche active de locataires ainsi que sur la réhabilitation des locaux ou leur maintien en bon état⁷⁵.

⁷⁰ [Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.](#)

⁷¹ [Article 1383 du code général des impôts.](#)

⁷² [Article 1529 du code général des impôts.](#)

⁷³ [Article 1635 quater N du CGI.](#)

⁷⁴ Taxe prévue par [l'article 1530 du code général des impôts.](#)

⁷⁵ [Association des maires de France, note sur la taxe sur les friches commerciales, avril 2018 ; CEREMA, « Lutter contre la vacance commerciale - La Taxe sur les friches commerciales », novembre 2020.](#)

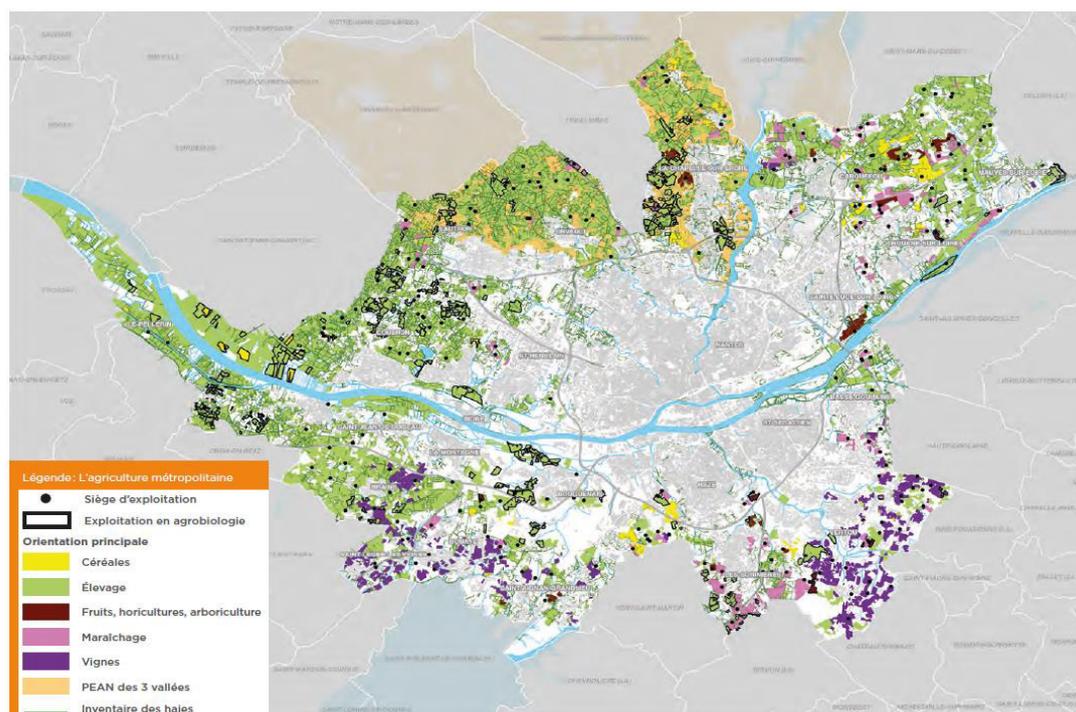
L'EPCI pourrait donc lancer une étude, sur la base des données qu'il détient déjà et au besoin en requérant l'expertise d'un opérateur extérieur, pour étudier les effets sur le marché des locaux commerciaux de cette taxe et le rendement qu'elle pourrait représenter.

5 DES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES DONT LA PROTECTION POURRAIT ÊTRE ENCORE OPTIMISÉE

Le territoire de Nantes Métropole est couvert à 50 % par des espaces naturels et agricoles⁷⁶. La part imputable uniquement à la surface agricole est de 36 % alors qu'elle était de 38 % en 2009⁷⁷. L'artificialisation a en effet avant tout impacté les espaces agricoles, dont la consommation a été de 1 194 ha entre 2004 et 2022, soit en moyenne 66 ha/an selon Nantes Métropole⁷⁸.

Le nombre d'exploitants agricoles a également baissé, passant de 544 en 2009 à 483 en 2020⁷⁹. En revanche, la surface agricole utilisée (SAU) a progressé de 2,3 % entre 2010 et 2020 pour s'établir à 12 632 ha, si bien que l'on note une augmentation de la SAU moyenne dans les exploitations⁸⁰.

Carte n° 6 : Les espaces agricoles sur le territoire de Nantes Métropole



Source : rapport de présentation du PLUm

⁷⁶ Source : BDMOS 44, données 2020.

⁷⁷ Source : BDMOS 44.

⁷⁸ Nantes Métropole se fonde sur la BDMOS 44.

⁷⁹ Source : INSEE.

⁸⁰ [Source : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt \(DRAAF\) des Pays de la Loire.](#)

Comme dit plus haut, les PLU de 2006/2007 et le PLUm de 2019 adoptés par Nantes Métropole ont en effet restreint la superficie des zones à urbaniser et augmenté celle des zones agricoles et naturelles, dont les droits à construire ont été définis de façon restrictive, ce qui a permis de limiter la consommation d'espaces agricoles et de préserver la SAU.

Au-delà de cette protection apportée par les documents d'urbanisme, l'EPCI a également élaboré des dispositifs spécifiques tendant à préserver les espaces naturels et agricoles.

Tout d'abord, par une délibération du 5 octobre 2018, le projet alimentaire territorial (PAT) a été adopté, avec notamment comme objectif de préserver la SAU métropolitaine, avec compensation intégrale des parcelles agricoles déclassées ou urbanisées en cas d'aménagement.

Par ailleurs, par une [délibération du 6 octobre 2023](#), Nantes Métropole a adopté sa stratégie agricole foncière afin de définir un cadre d'intervention pour acquérir, en lien avec la SAFER et l'EPF, des parcelles à vocation agricole et des logements agricoles dans l'optique de faciliter l'installation des exploitants et la transmission des exploitations.

Cette stratégie comporte également un volet visant à offrir une protection supplémentaire aux espaces naturels et agricoles à travers la mise en place de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PÉAN).

Ces derniers constituent en effet un outil permettant de lutter contre les phénomènes spéculatifs ou de rétention foncière, de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols⁸¹ : ils comportent un droit de préemption spécifique et la réduction de leur périmètre ne peut en principe intervenir que sur décret ministériel⁸², contrairement aux zones agricoles protégées (ZAP) qui peuvent être modifiées sur décision préfectorale. En outre, les PÉAN comportent un programme d'actions de développement et de valorisation agricole entrepris par la collectivité porteuse, en association avec la chambre d'agriculture⁸³.

À l'heure actuelle, le territoire de Nantes Métropole comporte le PÉAN des vallées de l'Erdre, du Gesvres, et du Cens, adopté par le département de Loire-Atlantique en 2014. Ce PÉAN regroupe neuf communes, dont trois appartiennent à l'EPCI : Sautron, Orvault et La Chapelle-Sur-Erdre.

Dans le cadre de sa stratégie foncière agricole, la métropole a également identifié le pôle Loire-Chézine comme présentant un intérêt particulièrement marqué pour la production alimentaire de son territoire, justifiant la création, en complément du PLUm, d'un nouveau PÉAN. L'EPCI a donc proposé que le département établisse ce PÉAN sur les communes de Couëron, Indre et Saint-Herblain avec comme objectif que celui-ci devienne exécutoire en 2025.

La chambre observe que d'autres secteurs du territoire métropolitain comportent des superficies agricoles significatives qui pourraient également faire l'objet d'une protection au titre d'un PÉAN.

⁸¹ [Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols élaboré par le ministère de la transition écologique.](#)

⁸² [Article L. 113-19 du code de l'urbanisme.](#)

⁸³ [Articles L. 113-15 et suivants du code de l'urbanisme.](#)

Il en va ainsi par exemple de la commune de Carquefou, qui est en effet limitrophe du PÉAN des vallées de l'Erdre, du Gesvres, et du Cens, et dont la surface agricole atteint 49 % de la superficie de son territoire⁸⁴. Cette surface présente de forts enjeux en termes de protection compte tenu de la localisation périurbaine de Carquefou, qui est soumise à une forte pression foncière. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le département de Loire-Atlantique a indiqué avoir récemment enregistré une demande relative à un projet de PÉAN présentée par la commune de Carquefou.

Le sud-ouest de la métropole comporte également d'importantes superficies agricoles soumises à cette pression (Saint-Léger-les-Vignes, Brains, Saint-Jean-de-Boiseau, etc.), qui pourraient également justifier la mise en place d'un PÉAN. En ce qui concerne ce secteur, Nantes Métropole a d'ailleurs indiqué vouloir engager une analyse territoriale afin de se prononcer sur la pertinence de l'institution d'un nouveau PÉAN.

Au total, la chambre recommande donc à Nantes Métropole de se rapprocher du département de Loire-Atlantique, de la commune de Carquefou et des communes membres du sud-ouest de son territoire afin d'étudier la pertinence de la création ou de l'élargissement de PÉAN à ces communes.

Recommandation n° 8. : Se rapprocher du département de Loire-Atlantique, de la commune de Carquefou et des communes membres du sud-ouest de son territoire afin d'étudier la pertinence de la création ou de l'élargissement de PÉAN à ces communes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire de Nantes Métropole est couvert à 50 % par des espaces naturels et agricoles. La part imputable uniquement à la surface agricole est de 36 % alors qu'elle était de 38 % en 2009. L'artificialisation à l'œuvre ces dernières années a en effet avant tout impacté les espaces agricoles, dont la consommation a été de 1 194 ha entre 2004 et 2022, soit en moyenne 66 ha/an selon l'EPCI. Le nombre d'exploitants agricoles a également baissé, passant de 544 en 2009 à 483 en 2020. En revanche, la surface agricole utilisée (SAU) a progressé de 2,3 % entre 2010 et 2020 pour s'établir à 12 632 ha, si bien que l'on note une augmentation de la SAU moyenne dans les exploitations.

Les PLU de 2006/2007 et le PLUm de 2019 adoptés par Nantes Métropole ont en effet restreint la superficie des zones à urbaniser et augmenté celle des zones agricoles et naturelles, dont les droits à construire ont été définis de façon restrictive, ce qui a permis de limiter la consommation d'espaces agricoles et de préserver la SAU. Au-delà de cette protection apportée par les documents d'urbanisme, l'EPCI a également élaboré des dispositifs spécifiques tendant à préserver encore davantage les espaces naturels et agricoles, à travers l'adoption du projet alimentaire territorial (PAT) le 5 octobre 2018 et de la stratégie agricole foncière le 6 octobre 2023. Dans le cadre de cette dernière, la métropole a identifié le pôle Loire-Chézine comme présentant un intérêt particulièrement marqué pour la production alimentaire de son territoire, justifiant la création, en complément du PLUm, d'un nouveau périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PÉAN), qui constitue en effet un outil permettant de favoriser la pérennité de l'activité agricole et de limiter l'artificialisation des sols.

⁸⁴ [Source : BDMOS 44.](#)

La chambre observe que d'autres secteurs du territoire métropolitain comportent des superficies agricoles significatives qui subissent une pression foncière et pourraient donc également faire l'objet d'une protection au titre d'un PÉAN, comme la commune de Carquefou ou encore le sud-ouest de la métropole (Saint-Léger-les-Vignes, Brains, Saint-Jean-de-Boiseau, etc.). La chambre recommande donc à Nantes Métropole de se rapprocher du département de Loire-Atlantique et desdites communes afin d'étudier la pertinence de la création ou de l'élargissement de PÉAN à ces communes.

ANNEXE

Annexe n° 1. Glossaire.....64

Annexe n° 1. Glossaire

ADS	Autorisations du droit des sols
AURAN	Agence d'urbanisme de la région nantaise
BDMOS 44	Base de données sur les modes d'occupation des sols du département de Loire-Atlantique
CARENE	Communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire
CBS	Coefficient de biotope par surface
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CSU	Centre de supervision urbain
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOO	Document d'orientations et d'objectifs
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPP	Espace paysager à protéger
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OCS GE	Occupation des sols à grande échelle
ONITA	Observatoire nantais de l'immobilier tertiaire et d'activités
PAFH	Programme Action Foncière Habitat
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAT	Projet alimentaire territorial
PÉAN	Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUm	Plan Local d'Urbanisme métropolitain
POS	Plan d'occupation des sols
ROA	Répertoire des opérations d'aménagement
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utilisée
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SPL	Société publique locale

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SRADDET	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TVB	Trame verte et bleue
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'aménagement économique
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZAP	Zone agricole protégée



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.

paysdelaloire@ccomptes.fr



RÉPONSE

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

Cette réponse, jointe au rapport, engage la seule responsabilité de leur auteur
(art. L. 243-5 du code des juridictions financières)

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



**Réponse de Madame Johanna ROLLAND,
Présidente de Nantes Métropole,
au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 21 octobre 2024**

La présidente

Monsieur Luc HERITIER
Président de la Chambre Régionale
des Comptes des Pays de la Loire
25, rue Paul Bellamy
B.P. 14119
44041 Nantes Cedex 1

Vos réf : ROD 2024-145

Nantes, le 20 NOV. 2024

Monsieur le Président,

Par courrier daté du 21 octobre, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire relatif au contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole pour l'exercice 2005 jusqu'à la période la plus récente et portant spécifiquement sur la thématique de la sobriété foncière.

Au titre de ce rapport, la Chambre décerne un satisfecit à Nantes Métropole pour sa politique de sobriété foncière et je m'en réjouis.

La Métropole nantaise a fait de la sobriété foncière et de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers des objectifs prioritaires de son projet de territoire. Préserver ce socle agricole et naturel du territoire est en effet la condition de nombre des engagements métropolitains : reconquête de la biodiversité et des continuités écologiques, maintien de l'agriculture, développement de la canopée.

Depuis près de deux décennies, la Métropole et ses communes membres ont ainsi œuvré à créer les conditions de la réduction du rythme d'artificialisation. La planification urbaine a ainsi permis une baisse importante du rythme de l'artificialisation des sols, par la réduction des zones à urbaniser présentes dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), aujourd'hui remplacés par le PLU métropolitain.

Comme le souligne la Chambre, la Métropole nantaise a ainsi précédé de manière volontariste l'évolution du cadre législatif et en particulier la trajectoire zéro artificialisation nette (ZAN) issue de la loi Climat et Résilience d'août 2021. La sobriété et l'efficacité foncières constituent aujourd'hui des dimensions incontournables des choix d'aménagement de la Métropole et de ses communes membres.

La politique volontariste de Nantes Métropole en matière de sobriété foncière est ainsi reconnue par la Chambre qui souligne également que le Plan Local d'Urbanisme métropolitain (PLUm) approuvé en 2019 a défini un objectif ambitieux, **qui est pour l'heure atteint, de réduire de 50 % le rythme annuel moyen de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030**, par rapport à la décennie de référence 2004-2014, « **anticipant ainsi de plus de deux ans le dispositif Zéro Artificialisation Nette de la loi climat et résilience du 22 août 2021** ».

La Chambre précise ainsi que « le rythme de l'artificialisation des sols a fortement baissé sur le territoire de Nantes Métropole depuis une décennie et que cette consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers apparaît efficace puisque le territoire métropolitain présente l'un des meilleurs ratios des métropoles de taille comparable pour ce qui est de la superficie artificialisée pour chaque nouvel emploi et chaque nouveau ménage accueillis. »

Pour autant, Nantes Métropole a eu pleinement conscience d'être face à une équation complexe, celle de répondre à la demande de production de logements, de développer les zones d'activités porteuses d'emplois, les transports publics et les services de proximité tout en veillant à la consommation de foncier, en préservant les espaces naturels, agricoles, forestiers et la nature en ville.

Pour résoudre cette équation avec méthode, la métropole a notamment renouvelé sa stratégie foncière, par une délibération cadre du 29 juin 2022, permettant à la fois de réguler et de donner des leviers pour construire en accélérant le renouvellement de la ville sur elle-même afin de limiter l'étalement urbain.

Forte d'un cadre stratégique bien établi avec le PLUm, le programme local de l'habitat, le plan de déplacements urbains, le plan climat-air-énergie, la métropole nantaise porte une politique ambitieuse pour tendre vers le Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

La collectivité veille activement à la qualité de vie des habitants en répondant concrètement aux besoins sociaux et économiques tout en s'inscrivant dans une démarche porteuse d'exemplarité afin d'amplifier la lutte contre l'étalement urbain menée depuis de nombreuses années, avec des résultats d'ores et déjà tangibles sur le territoire.

La nouvelle feuille de route « fabrique de nos villes » adoptée en avril dernier par le conseil métropolitain, a renforcé l'ambition métropolitaine en prévoyant la réduction d'un tiers de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à l'objectif du PLUm.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la production de logements, ce sont 12 450 logements qui ont été autorisés entre 2020 et 2022, années marquées par la crise sanitaire. La Métropole a fortement contribué, par son action d'aménagement et sa politique de l'habitat, à permettre la production de ces logements et je note que le recours aux ZAC aux fins de production de logements est salué par la Chambre.

Certes l'objectif de produire 6 000 logements chaque année n'a pu être atteint sur cette dernière période mais la Chambre a pu constater elle-même que, sur la période antérieure, l'objectif avait été dépassé avec 7 000 logements autorisés par an.

Face à une crise du logement multifactorielle : crise sanitaire, renchérissement du coût de la construction, hausse des taux d'intérêts bancaires, Nantes Métropole a adopté dès 2023 un ambitieux plan de relance et a également identifié des leviers afin de continuer à tendre vers l'objectif maintenu de création de logements tel que défini au Programme Local de l'Habitat (PLH).

Piloté en partenariat avec les acteurs de l'habitat (représentants des bailleurs sociaux, des promoteurs, des architectes, des notaires, des professionnels du bâtiment, des aménageurs), ce plan a déjà permis de produire des résultats tangibles.

26 opérations comprenant 1 616 logements dont 843 logements locatifs sociaux et abordables, 174 logements en accession abordable, 440 logements locatifs intermédiaires ont ainsi été réactivés en moins d'une année.

En outre, des leviers fiscaux ont été actionnés pour optimiser l'utilisation du foncier permettant de favoriser la densification de l'urbanisation et d'éviter que des logements soient inoccupés.

A l'appui des constats de la Chambre, je souhaite par ailleurs souligner que l'économie métropolitaine rayonne bien au-delà des frontières des 24 communes membres et que la Métropole n'entend pas laisser cette dynamique se traduire par un étalement urbain, travaillant également à la densification et au renouvellement des zones d'activités sur son territoire.

La Chambre met également à l'honneur l'ensemble des mesures de protection des espaces agricoles et naturels mis en œuvre par la Métropole.

Elle souligne l'investissement que les collectivités de Loire-Atlantique ont réalisé avec l'appui de l'agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) pour assurer un suivi fin de la consommation des ENAF sur leur territoire, leur permettant de disposer d'outils de suivi plus précis que ceux existant au niveau national.

Je souhaiterais également mettre en évidence l'adoption du Projet Alimentaire Territorial (PAT), la stratégie agricole foncière et la mobilisation partenariale autour des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) actuel et à venir.

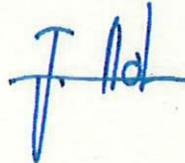
Les constats très positifs réalisés par la Chambre ne peuvent que conforter la métropole dans son engagement de poursuivre une politique de sobriété foncière vertueuse. Dans ce cadre, la métropole entend mettre en œuvre l'essentiel des recommandations dressées par la Chambre.

Vous trouverez ci-joint les réponses de la métropole à ces recommandations ainsi que quelques observations, nuances ou précisions qui n'ont pas été prises en compte à l'issue du contradictoire.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Johanna ROLLAND

Présidente



I. REPONSE AUX RECOMMANDATIONS

- **Références du ROD :** « 1.7 Une organisation administrative complexe qui limite le suivi opérationnel du PLUm »

Le rapport fait état d'un manque de connaissance par la Métropole de l'application qui est faite du PLUm par les communes assurant l'instruction des autorisations du droit des sols (ADS).

La Chambre dresse à cet égard la **recommandation n° 1** « Se rapprocher des communes membres afin que soient communiqués à la métropole, dès 2025, les arrêtés communaux refusant les projets d'urbanisme ainsi que l'ensemble des décisions de justice rendues à l'occasion de recours contre les autorisations d'urbanisme. »

En réponse, les propos de la Chambre auraient gagné à être nuancés. En effet, comme pourtant exprimé à plusieurs reprises, la Métropole entretient un dialogue très régulier avec l'ensemble des communes sur l'application du PLUm, dans le cadre de l'animation du réseau des instructeurs d'ADS ou encore à l'occasion des évolutions du document d'urbanisme.

Dans le cadre de la modification en cours du PLUm, a ainsi été produit, en lien étroit avec les services instructeurs des communes, un bilan de nouvelles règles introduites dans la planification urbaine au moment de l'élaboration du PLUm.

La majeure partie des recours contentieux introduits concerne des ADS délivrés par la commune de Nantes, dont le contentieux est précisément suivi directement par les services mutualisés de la Ville de Nantes et de la Métropole. Pourtant, la Chambre constate « qu'aucune procédure formalisée de transmission d'informations n'a été mise en place entre le service en charge de l'élaboration et du suivi du PLUm et ce service mutualisé, qui ne concerne qu'une commune ».

J'attire l'attention de la Chambre sur le fait qu'en l'espèce, la formalisation d'une procédure ne changerait d'aucune façon la transmission d'information déjà effective d'un service à l'autre.

Je tiens également à préciser de nouveau et que la direction de l'urbanisme réglementaire qui instruit les ADS sur le territoire de la Ville de Nantes fait partie de l'organisation du département urbanisme et habitat qui a également en charge l'élaboration et le suivi du PLUm. Cette organisation favorise également le partage d'informations.

Pour autant, le suivi des contentieux d'urbanisme des autres communes membres gagnera effectivement à être renforcé, dans le cadre de l'animation du réseau des instructeurs d'autorisation de droit des sols.

La feuille de route de l'animation de ce réseau prévoit en effet des temps de rencontres deux fois par mois et de formations pour l'ensemble des instructeurs, dans un objectif d'harmonisation de l'application des règles du PLUm, par l'analyse des cas pratiques et questions d'interprétation du PLUm en complément des réponses apportées sur un espace collectif numérique dédié.

Il convient toutefois de souligner qu'il revient in fine aux communes membres la décision de transmettre l'exhaustivité de leurs contentieux des ADS, dans le respect du RGPD, pour permettre la mise en œuvre de la recommandation n°1 de la Chambre.

La Chambre reconnaît en effet que la métropole ne peut seule mettre en œuvre cette recommandation en soulignant l'intérêt pour les communes membres et Nantes Métropole de « mutualiser les données relatives aux décisions d'urbanisme.

En outre, si la Métropole et les communes constatent un accroissement du contentieux de l'urbanisme, l'essentiel des recours traités par les communes sont des recours gracieux et le dialogue amont réduit notablement les requêtes au contentieux. Sur ce point, la Ville de Nantes assure la coordination d'un groupement de commandes pour des prestations d'architecte-conseil pour 14 des 24 communes de la Métropole.

Par ailleurs, s'agissant d'une perspective de mutualisation de l'instruction et de la délivrance des ADS à l'échelle métropolitaine, telle qu'évoquée par la Chambre, il me semble nécessaire de rappeler que **la Métropole agit dans le cadre et les limites du pacte métropolitain adopté en début de mandat.**

Celui-ci prévoit notamment une mutualisation de l'instruction des ADS pour les communes du pôle Sud-Ouest de la Métropole. Toute autre évolution ne pourra être envisagée qu'à la faveur d'une mise à jour du pacte métropolitain.

- **Références du ROD :** « 2.2.2. La métropole met en oeuvre des actions de renaturation et de transformation d'espaces désaffectés sur son territoire mais ne dispose pas d'un programme de réhabilitation des friches »

Si Nantes Métropole met en oeuvre d'importantes réhabilitations de friches pour optimiser sa consommation foncière, la Chambre observe toutefois qu'aucun programme d'ensemble de ces réhabilitations n'est actuellement défini, seule une action portant sur la réhabilitation des friches industrielles étant intégrée à sa stratégie foncière et immobilière pour les activités productives.

La Chambre dresse en conséquence une **recommandation n° 2** « Mettre en place un programme de réhabilitation des friches présentes sur le territoire métropolitain. »

En réponse et comme le rapport le souligne, la Métropole nantaise a engagé de longue date des projets majeurs de recyclage de friches, notamment la caserne Mellinet à Nantes ou encore les abattoirs de Rezé. Peut également être cité, au crédit de l'intervention foncière de la Métropole en faveur du recyclage urbain, le projet urbain de l'île de Nantes lancé au début des années 2000.

Avec le déménagement à venir du CHU sur l'île de Nantes, la Métropole prépare une nouvelle réhabilitation de très grande ampleur sur le site de l'Hôtel Dieu.

En outre, la métropole a mis en place ces dernières années des actions structurantes au titre de l'action foncière et a créé un observatoire du foncier. Le recensement réalisé et opéré en permanence via nos outils d'observation par des repérages de terrain sur l'ensemble du territoire et par les échanges réguliers avec les têtes de réseau économiques, fait ressortir une grande rareté des friches industrielles sur le territoire métropolitain :

- le site dit des essences aux armées à Couëron,
- le site ex-Soferti à Indre,
- les fonciers du port à Cheviré,
- le foncier Fayat Joseph Paris à Nantes sur le quartier du Bas Chantenay,
- les fonciers situés à l'arrière d'Atlantis (espaces tertiaires sous utilisés), à Saint-Herblain.

Les friches signalées sur le site Cartofriches font pour partie d'ores et déjà l'objet de projets urbains, pilotés ou suivis par la Métropole : prairie de Mauves, île de Nantes et tour Bretagne à Nantes, site des essences aux armées à Couëron, Pirmil - Les Isles à Rezé.

Notons également que de nombreux sites assimilés à des friches industrielles ont fait l'objet de projets de construction : site ex Seita à Carquefou, fonciers Alstom sur l'île de Nantes, site ex-Chronopost sur la ZI de la Vertonne à Vertou.

Chaque friche identifiée fait l'objet d'une programmation visant à aménager chacune d'entre elles. Globalement, la rareté du foncier productif associée à la dynamique économique du territoire déclenche par le seul effet des mécanismes du marché foncier économique les opérations de renouvellement des friches industrielles.

Formaliser un programme de réhabilitation des dernières grandes friches du territoire pourra permettre de capitaliser le savoir-faire métropolitain en la matière et prolonger la stratégie foncière métropolitaine. L'élaboration d'un tel programme aura effectivement pour point de départ une analyse approfondie des sites repérés et une expertise des nombreuses conditions de leur recyclage.

J'ajouterais enfin que Nantes Métropole porte depuis 20 ans une attention particulière à des terrains en friche, ce dans le cadre de sa politique agricole. Le dernier diagnostic des terres sous-exploitées, édité en 2021, identifie ainsi un potentiel maximal de 4 200 hectares qui pourrait être remis en cultures.

Une expertise terrain doit pour autant confirmer ces opportunités au cas par cas, au regard des contraintes liées à la nature des sols, des contraintes techniques, de l'intérêt agronomique ou encore des opportunités que représentent ces espaces en terme de protection de la biodiversité.

- **Références du ROD :** « 2.2.3. Un partenariat à renforcer avec l'établissement public foncier (EPF) de Loire-Atlantique »

La Chambre observe qu'aucune convention-cadre entre la métropole et l'EPF n'a pour l'instant été conclue, ce qui serait, selon elle, de nature à renforcer leur partenariat, conformément aux objectifs précités de la stratégie foncière métropolitaine adoptée le 29 juin 2022.

La Chambre dresse ainsi la **recommandation n° 3** « Renforcer le partenariat stratégique avec l'établissement public foncier (EPF) de la Loire-Atlantique par la conclusion d'une convention-cadre avec ce dernier. »

En réponse et à titre liminaire, il convient de préciser que Nantes Métropole a voté en conseil métropolitain du 11 décembre 2020 son retrait de l'agence foncière de Loire-Atlantique (AFLA) à la suite de l'instauration de la taxe spéciale d'équipements (TSE). La Métropole jugeait en effet prématurée la création de cette imposition au vu du contexte économique et social en pleine période de propagation du COVID-19 et des incertitudes économiques.

Je souhaite à cet égard indiquer qu'il est regrettable que la Chambre n'intègre pas in extenso les explications apportées par la métropole au titre du contradictoire.

Il avait alors proposé que la création de la TSE soit repoussée de 6 mois, ce qui avait été refusé par les instances de l'Agence, devenue établissement public foncier.

Pourtant, un temps pédagogique dédié à l'explication des enjeux de la taxe auprès des communes membres s'avérait nécessaire. Ce temps indispensable a ainsi été pris en amont de la ré-adhésion de la métropole à l'EPF en 2023.

Le retour de la métropole au sein de l'EPF a ensuite nécessairement été accompagné d'une profonde révision du programme pluriannuel d'intervention de l'établissement après un dialogue technique sur les leviers favorisant la montée en puissance de l'outil de portage sur le territoire métropolitain.

A cette fin, il a notamment été décidé de travailler sur un projet de convention-cadre dont l'objectif sera de formaliser les orientations stratégiques, de prioriser certains secteurs stratégiques et de préciser les conditions de mobilisation de l'EPF sur le territoire métropolitain.

Je confirme que cette convention sera signée en décembre 2024 entre Nantes Métropole et l'EPF.

- **Références du ROD :** « 3.2 Un inventaire des ZAE qui n'est pas encore finalisé, dans un contexte de raréfaction de l'offre en foncier économique »

La loi climat et résilience du 22 août 2021 impose désormais aux autorités compétentes en matière de ZAE d'élaborer un inventaire comportant ce taux de vacance, mais aussi un état parcellaire des unités foncières les composant, en précisant leur surface et l'identité du propriétaire ainsi que l'identification des occupants.

Cet inventaire aurait dû être réalisé à l'issue d'une période de 2 ans.

Aussi, la Chambre dresse la **recommandation n° 4** « Élaborer dans les meilleurs délais, et au plus tard en 2025, l'inventaire des zones d'activités économiques métropolitaines (article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme). »

En réponse, la Métropole a lancé en 2024 un appel aux entreprises et les retours sont en cours d'analyse pour permettre de produire ledit inventaire.

Cette consultation des propriétaires et occupants des ZAE s'est tenue via la plate-forme « Nantes métropole entreprises » du 15 juin 2024 au 31 juillet 2024, et publiée à deux reprises dans la newsletter. L'inventaire pourra être finalisé d'ici la fin d'année 2024.

Il doit toutefois être précisé que les taux de retour des entreprises à ce type de sollicitations sont souvent faibles.

Dès lors, la Métropole entend renforcer d'autres outils d'observations de ses zones d'activités économiques, afin d'alimenter sa stratégie dédiée aux zones d'activités.

A cet égard, il convient de préciser que dès 2017 et avant toute obligation de produire un inventaire dans les conditions fixées par le code de l'urbanisme, Nantes Métropole et l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN) ont convenu de la nécessité d'observer les zones d'activité et d'identifier les délaissés de fonciers productifs en vue d'objectiver les gisements de densification.

L'AURAN a ainsi créé l'outil intitulé Quid ZAE pour observer le foncier productif et de l'immobilier d'entreprise. Le travail de diagnostic a porté sur 130 zones d'activités. Il s'est appuyé sur la compilation et la consolidation de bases de données économiques et foncières à plusieurs échelles (métropole, périmètre de pôle de proximité, commune et zone d'activité) ainsi que sur des analyses qualitatives des zones d'activités.

En 2019, un recensement des gisements fonciers a été réalisé dans le cadre de l'outil Quid ZA via un travail de recensement sur le terrain lequel a été retranscrit en cartographie.

A travers cet observatoire QUID ZAE, Nantes Métropole dispose d'un outil d'aide à la décision qui permet aux développeurs économiques de :

- disposer d'indicateurs à la parcelle sur les zones d'activité et leur potentiel de densification ;
- prioriser les études et les actions menées pour requalifier les zones d'activité au regard du potentiel d'accueil de nouvelles entreprises par densification ;
- faciliter la mise en place d'une démarche ciblée et proactive de rencontres des entreprises et des propriétaires des fonciers les plus prometteurs pour encourager les actions d'optimisation.

A l'appui de cet outil, Nantes Métropole peut ainsi identifier de manière exhaustive les fonciers présentant un potentiel de densification, sans attendre la finalisation de l'inventaire réglementaire des ZAE et les services rencontrent les entreprises exploitant les fonciers présentant un gisement de densification pour connaître le devenir des délaissés de fonciers et encourager leur valorisation.

Une mise à jour de ce travail sur la partie gisements fonciers est prévue en 2025.

- **Références du ROD :** « 3.3.2 Les stratégies de gestion sectorielles »

La Chambre a constaté une absence de systématisation d'objectifs quantifiés concernant les ZAE, par déclinaison des différentes stratégies sectorielles. Cela ne permet donc pas, selon elle, un suivi et une évaluation dans un temps donné de l'atteinte d'objectifs précis préalablement définis.

Elle dresse la **recommandation n° 5** « Intégrer de façon systématique à la stratégie de programmation économique responsable de la métropole, ainsi qu'aux quatre autres stratégies sectorielles applicables, des objectifs suffisamment précis, un calendrier d'exécution et une méthodologie pour en assurer le suivi, et opérer effectivement ce suivi à intervalles réguliers. »

En réponse, les stratégies foncières et immobilières économiques disposent de plans d'actions qui projettent spatialement, techniquement et géographiquement le déploiement des acteurs économiques sur le territoire.

Pour autant, la fabrique de la ville économique est soumise à des logiques de marché largement soumises elles-mêmes à des contraintes conjoncturelles qui contraignent en permanence la sortie d'opérations immobilières et le développement de projets.

Ces stratégies s'inscrivent sur un temps long. A titre d'exemple, un immeuble de bureau met 6 ans en moyenne à sortir de terre sur l'île de Nantes et 4 ans en périphérie, une zone d'activité met plus de 10 ans à se construire et la programmation urbaine s'étale sur des durées de 5 à 20 ans selon les objets. **Un certain nombre d'objectifs sont définis et évalués fréquemment et régulièrement :**

Secteur	Fréquence du suivi	Critères/objectifs
Locaux commerciaux	Tous les deux ans sur l'ensemble des pôles commerciaux de proximité et les pôles majeurs Chaque trimestre pour la vacance du centre-ville de Nantes	volume de surfaces de ventes susceptibles d'être allouées dans le temps par catégories de pôles commerciaux définis par la stratégie puis suivi des surfaces consommées dans ce volume
Marché tertiaire	Chaque trimestre	nombre de m ² à produire par an et par secteur géographique
Locaux activités	Chaque trimestre a minima (comité technique) et 2 fois par an a minima (comité de pilotage)	Réalisation et commercialisation des zones d'activités lancées sur le mandat précédent permettant une offre de fonciers productifs.

Les suivis réguliers de la mise en œuvre des stratégies impliquent la mobilisation de moyens humains dédiés à la programmation économique.

Ainsi, 8 agents métropolitains, chacun expert d'un secteur d'activité met en œuvre la stratégie définie, participe à l'élaboration des cahiers des charges des consultations promoteur, anime des groupes de travail avec les professionnels immobiliers, assure une veille, ajuste des actions en fonction des nécessités (méthodologie,

calendriers retravaillés avec les crises Covid, économiques, de l'immobilier, du financement, l'arrivée du télétravail, la transformation des modes de consommation...).

Le suivi réalisé par la métropole permet aujourd'hui de vérifier la concrétisation de notre capacité à concilier développement économique et sobriété foncière. Est jointe l'édition 2024 de l'étude d'Arthur Loyd Nantes « chiffres clés de l'année 2023 » au titres des bureaux, activité, commerce et investissement.

- **Le bilan est très positif sur le développement tertiaire métropolitain** avec un marché qui s'est largement développé depuis la mise en œuvre de cette stratégie, positif également dans la répartition spatiale de l'offre tertiaire et sur la nature des programmes immobiliers.

Ainsi, alors que le marché des transactions tertiaires est stable entre 2005/2015, soit environ 85 000m² sous transactions par an, il est de 115 000m² sous transactions par an en moyenne, de 2015 et 2023.

Le suivi évaluatif a permis notamment d'ajuster la programmation de bureaux en 2022 pour tenir compte de l'impact du télétravail sur les surfaces de bureaux (programmation projetée réduite de 60 000 m²/an à 50 000m²/an.

Une meilleure répartition des immeubles de bureau sur la métropole s'est également largement concrétisée notamment sur l'Est et le Sud où le développement de nombreuses opérations immobilières tertiaires ont été livrées et commercialisées.

A noter que le tertiaire ne se développe plus dans les zones d'activités conformément là aussi à notre stratégie : le PLUM l'interdit depuis 2019.

- **Pour le commerce**, la métropole assure un suivi via les CDAC et via e dépôt de permis de construire de nouvelles surfaces de ventes déployées sur le territoire. Ce suivi est d'autant plus simple eu égard à la rareté des projets.

Sur le centre-ville de Nantes, la métropole dispose d'outils de suivi de la vacance commerciale et agit activement au déploiement de nouvelles offres immobilières adaptées aux nouveaux besoins de commerces et de services également.

Le même type de suivi est assuré sur les pôles commerciaux de proximité et les pôles commerciaux majeurs. Un volume est projeté sur la durée de l'OAP fixant ainsi le calendrier et l'évaluation est produite via les CDAC. **Le bilan et l'évaluation se font également en permanence dans le suivi des surfaces de ventes allouées et dans l'analyse de la vacance commerciale à toutes les échelles.**

Au moyen de nos outils, nous pouvons démontrer que la vacance commerciale sur le cœur de ville est passée de 3 à 6 % en un an. Cette donnée permet de proposer en tant que de besoin des mesures de lutte contre la vacance commerciale.

- **Pour les activités productives**, il est observé chaque année via les études de l'Onita et des professionnels de l'immobilier que la stratégie métropolitaine se déploie via l'évolution du stock global de locaux d'activité vacants.

Le stock de locaux vacants est ainsi passé de 260 000 m² en 2016 à environ 80 000 m² aujourd'hui.

Le suivi réalisé pour le commerce permet également de projeter dans le cadre de la nouvelle OAP commerce un développement commercial à iso-surface sur les pôles commerciaux périphériques.

Il convient de préciser que la métropole ne dispose plus que de 10 hectares de terrains dédiés à l'accueil d'activités productives.

- **Concernant le loisir**, les projets sont peu nombreux et très encadrés par le PLUM. Leur suivi est ainsi aisément évaluable et le déploiement de ces espaces s'inscrit dans le cadre de la programmation foncière et immobilière des pôles commerciaux périphériques en cours de transformation, secteurs de prédilection pour le développement du loisir aujourd'hui.

- **Concernant la logistique**, la stratégie est plus récente et les actions cibles nécessitent un travail de moyen et long termes déjà engagé mais dont l'évaluation ne pourra pas se faire avant 5 à 10 ans. De plus le déploiement d'une logistique de proximité nécessite de travailler sur du foncier situé dans la ville. L'action de densification se réalise à travers les règles du PLUM (zonages Uem et Uei).

Le taux de remplissage des zones d'activités (déjà communiqué à la Chambre) est évalué chaque année et davantage pour les zones en cours de commercialisation (via les CRAC aménageurs notamment) et pour les zones d'activités, deux outils sont en place :

- le taux de vacance des locaux d'activités via la connaissance du stock vacant et l'analyse des gisements fonciers qui permet de savoir quels sont les terrains susceptibles d'être densifiés (sous réserve de la volonté du propriétaire de le faire)

- des règles de constructibilité très strictes et de fait tous les projets sont soumis à ces obligations en ce qui concerne la mise en œuvre d'éléments chiffrés sur la densité des bâtiments sur nos zones d'activités que chaque projet se voit imposer via la réglementation (PLUM et cahier de prescriptions architecturales paysagères et environnementales).

Notre outil privilégié reste ainsi le PLUM qui conditionne et encadre ce développement pour préserver la vocation productive des fonciers et les services se mobilisent afin de veiller à une densification de nouveaux programmes d'immobilier d'entreprise au niveau de l'étude des avant-projets en amont des dépôts de permis de construire.

L'évolution de la fabrique de la ville par intégration des dispositions de la Loi climat et résilience du 22 août 2021 et de la volonté affirmée de réduire la consommation d'espaces naturels et agricoles conduit la collectivité à penser la ville mixte à chaque échelle de son territoire hormis dans les zones d'activités, lesquelles sont intégralement protégées par un zonage 3Uem/Uei ». Ce zonage n'autorise que les activités productives (industrie, artisanat, transport, commerce de gros, logistique).

Les activités productives ont en effet vocation à être préservées dans les zones d'activité mais aussi dans le tissu urbain. La métropole a en effet décidé de protéger certains sites productifs dans le tissu urbain, tel dans le bas Chantenay et dans le secteur des Batignolles à Nantes.

Les activités autres que productives ont vocation à s'installer dans le tissu urbain existant et dans les centralités à l'avenir (pôles commerciaux majeurs, pôles commerciaux intermédiaires, grands projets urbains notamment).

Telle que la stratégie « activités productives » le décrit, l'enjeu actuel est de densifier ces zones en offrant des capacités de développement sur les fonciers délaissés ou sous-utilisés. Un travail est engagé avec les développeurs économiques depuis 2023 en ce sens sur la base d'une photographie aérienne datant de 2017.

La nouvelle photo aérienne de l'ensemble du territoire avec un focus précis sur la métropole nantaise est programmée pour 2025 (cette évaluation par photo aérienne est projetée tous les 5 ans mais nous avons décidé en raison du Covid qui a largement limité le développement économique de la décaler de deux ans) afin de permettre de produire de nouveau un état des lieux de la densification des zones concernées.

A l'appui de cette photographie, la métropole disposera d'une vérification chiffrée de la densification (surface bâtie supplémentaire depuis 2017) des zones d'activités.

Pour autant, la baisse du stock de locaux vacants associée au suivi des PC opéré sur les zones d'activités (suivi réalisé par les développeurs associés par les services d'urbanisme dès qu'une demande d'ADS est déposée sur les ZA) **permet d'ores et déjà de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de notre action.**

Le suivi est permanent et a minima trimestriel via la communication de la vacance (stock de locaux vacants) par les commercialisateurs

Le groupe de travail collectivité/CINA (club immobilier) qui se réunit deux à trois fois par an pour échanger sur le contexte les difficultés et pousser aussi des orientations permet également d'évaluer la pertinence de certains leviers.

Il résulte de ce qui précède que développer un outil de suivi précis, des projections en volume et spatialisées ne semble pas nécessaire sur ces sujets compte tenu de l'existence d'un marché de l'immobilier privé mature.

Cette remarque s'applique au global sur le marché de l'immobilier économique métropolitain et l'analyse de la demande et du stock chaque année, ces cinq dernières années, confirme une bonne adéquation entre l'offre et la demande.

En conséquence et en réponse à la recommandation n°5, le choix a été fait de ne pas mettre en place d'outils d'évaluation plus poussés que ceux dont nous disposons déjà et que la métropole considère suffisant, eu égard au coût que cela générerait.

La Chambre indique à cet égard que « la réalité du surcoût n'est pas démontrée » mais ne chiffre à aucun moment le coût que représenterait la mise en œuvre de sa recommandation n°5.

Nantes Métropole maintient que le suivi avec une granularité plus fine des surfaces développées, pour chaque typologie d'immobilier, pour chaque secteur d'activité, nécessiterait des ressources conséquentes pour un résultat très proche de celui dont nous disposons déjà via les outils de suivi actuels internes et externes.

Le marché immobilier économique privé étant actif, la métropole doit créer les conditions et le cadrage nécessaires à un développement cohérent du territoire et de son tissu économique sans qu'il soit besoin de maîtriser l'intégralité du déploiement de l'offre foncière et immobilière.

Concernant plus spécifiquement la densification des zones d'activités, le travail est engagé avec les développeurs et le suivi des rencontres entreprises et des projets de densification issus de ce travail est réalisé.

Le travail produit au titre du projet de densification sur la zone d'activité de la Vertonne en 2015 a permis d'engager 4 projets immobiliers, l'un d'ores et déjà livré et trois toujours en cours eu égard à la conjoncture. Une évaluation sera réalisée prochainement mais il est difficile de savoir si la mutation du foncier aurait eu lieu sans l'action de la métropole.

Outre la densification des zones d'activités, il est souhaitable également de souligner que Nantes Métropole réalise un travail de suivi chiffré des entreprises avec l'outil « Quid ZA » sur chaque zone en qui comporte à titre principal les données suivantes : nombre d'entreprises, secteurs d'activités concernés, nombre d'emplois.

Un suivi est également réalisé au titre de la construction des villages artisanaux et industriels sur le territoire. La dynamique de développement de ces villages longtemps portée et évaluée par la collectivité est aujourd'hui largement portée par des promoteurs immobiliers dont l'offre développée s'adapte à la demande.

Enfin, le travail engagé avec les territoires voisins de la métropole dans le cadre de l'alliance des territoires constitue avant tout le partage d'objectifs communs et de cadres de travail définis.

A la concurrence entre territoires sur le champ du développement économique, il est toujours préféré un travail partagé et collectif au-delà des frontières administratives.

Ce travail a déjà permis de porter une candidature commune avec la communauté de communes Erdre et Gesvres au label « territoire d'industrie », d'enclencher la valorisation des prix de terrains sur la communauté de communes Estuaire et Sillon, de participer ensemble au salon du SIMI sur le foncier et l'immobilier économique, de comprendre les stratégies de chacun, de partager des ressources et d'accompagner des entreprises entre nos territoires.

- **Références du ROD : « 3.3.2 Les stratégies de gestion sectorielles »**

La Chambre observe que le commerce est la seule activité économique qui n'est pas dotée d'une stratégie de gestion sectorielle, ce qui, selon elle, n'est pas cohérent au vu de l'importance de cette activité dans les ZAE métropolitaines, notamment pour atteindre l'objectif de gestion économe de l'espace inscrit dans le PLUm.

Elle dresse ainsi la **recommandation n° 6** : « Élaborer une stratégie de gestion et un programme d'actions couvrant la thématique du commerce. »

En réponse, il est en premier lieu souhaitable de rappeler que conformément à l'article L5217-2 CGCT, Nantes métropole exerce de plein droit ses compétences en matière de création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

Pour ce qui concerne les ZAE, la stratégie de développement économique est définie par secteurs d'activités (tertiaire, activités productives, loisir, hôtellerie, commerce, logistique). Au titre du foncier et de l'immobilier, l'ensemble de ces stratégies sont réunies dans un document chapeau intitulé « schéma foncier économique responsable » (document déjà transmis à la Chambre) qui décrit l'ensemble des actions nécessaires au développement économique du territoire.

Des paramètres externes à la ZAE, propre à chaque filière d'entreprise, sont également susceptibles de jouer sur un choix de localisation.

Spécifiquement, la stratégie de développement économique « commerce » est non seulement élaborée mais est également formalisée au sein de l'OAP thématique « Commerce ».

La stratégie commerce est fondée sur les objectifs en matière commerciale définis par le Schéma de Cohérence Territoriale du pôle métropolitain de Nantes Saint-Nazaire (SCoT) et par les principes de développement et d'affectation des surfaces commerciales fixés par le Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial (SDUC) de la métropole.

Elle respecte les orientations du PADD qui visent à développer l'attractivité et le rayonnement de la métropole tout en renforçant l'échelle de proximité.

Le PADD du PLUm formule deux ambitions majeures pour le commerce : affirmer la centralité métropolitaine commerciale par la densification et la qualification de l'offre ; et favoriser les commerces de proximité dans les centralités et polarités économiques de proximité qui assurent un rôle structurant dans l'armature commerciale de l'agglomération nantaise.

L'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématique relative au commerce a été construite sur la base de l'ancien SDUC (Schéma directeur d'urbanisme commercial). Ces travaux ont permis à la fois d'actualiser l'état des lieux des différents espaces commerciaux et centralités de la métropole, mais également de leur conférer des objectifs précis. Il s'agit notamment de poser des principes d'affectation de surfaces commerciales en fonction des typologies de polarités commerciales et des territoires sur lesquels elles se situent.

Le développement des commerces, à toutes les échelles, est donc encadré d'une part, par le règlement écrit et graphique du PLUm et d'autre part, par l'OAP Commerce qui constitue l'outil de régulation des projets, ces derniers devant être compatibles avec les orientations de l'OAP¹.

La stratégie commerce est ainsi formalisée par l'OAP dédiée au commerce ² et des études évaluatives précises sont menées, le cas échéant aux fins de modification de l'OAP.

Cette OAP précise ainsi, à l'horizon 2030, les orientations générales en matière de développement commercial et les orientations d'aménagement des polarités commerciales qui constituent l'armature commerciale de la métropole à savoir :

1 Consciente que cette stratégie de régulation quantitative et qualitative de l'offre ne suffit pas à répondre à elle seule aux évolutions accélérées du commerce, la collectivité inscrit ces orientations urbaines dans un projet plus global visant à faire du centre-ville de Nantes et des polarités commerciales de proximité des lieux animés, conviviaux, accessibles et optimisés en termes de logistique urbaine.

2 https://metropole.nantes.fr/files/live/sites/metropolenantesfr/files/plum_appro/3_Orientations_d%27Am%C3%A9nagement_et_de_Programmation/3-1_OAP_th%C3%A9matiques/3-1-4_OAP_Commerce/OAP_Commerce.pdf

- Les polarités commerciales majeures correspondant aux ensembles commerciaux de plus de 10 000 m² de surface de vente organisés autour d'un hypermarché et d'une galerie marchande ;
- Les polarités commerciales intermédiaires correspondant aux ensembles commerciaux de moins de 10 000 m² organisés autour d'un hypermarché et d'une galerie marchande ;
- Les polarités commerciales de proximité regroupant des commerces et des services répondant aux besoins de consommation courante des habitants.

L'OAP fixe ainsi les objectifs d'aménagement et de programmation stratégiques et transversaux :

- Équilibrer le développement commercial : fixation des objectifs par types de polarités, programmation par territoire des m² de surfaces de vente des polarités majeures
- Assurer un développement par densification et polarisation de l'offre commerciale dans les polarités commerciales existantes.
- Limiter et encadrer les créations ou extensions de galeries marchandes
- Améliorer la qualité urbaine, environnementale, architecturale et paysagère des polarités commerciales
- Accompagner le développement urbain en proposant une offre commerciale adaptée et polarisée . . .

Elle fixe également les objectifs d'aménagement territorialisés :

- Un développement équilibré entre la centralité métropolitaine et la périphérie au profit de l'attractivité de la métropole
- Accompagner le développement / renouvellement urbain

L'OAP fixe enfin les objectifs d'aménagement par type de polarités :

- Renforcer l'attractivité et le rayonnement du centre-ville de Nantes
- Conforter l'offre de proximité
- Maîtriser le développement des polarités intermédiaires
- Accompagner le renouvellement des polarités majeures dans une logique d'intégration urbaine, de diversification et de mixité fonctionnelle

En conséquence de ce qui précède et telle que rédigée, l'OAP commerce traduit la stratégie commerce de la métropole. Cependant, pour une parfaite lecture de l'ensemble des stratégies en présence, il est projeté de reprendre la formalisation de la stratégie commerce sous un même format que les autres stratégies.

Enfin, les dernières années ont fait émerger de multiples ruptures qui réinterrogent les orientations bâties dans un modèle pré-crise. L'OAP commerce bâtie à partir de 2017 et opposable depuis 2019 a ainsi été retravaillée pour la faire évoluer à échéance de la modification n°2 du PLUm.

L'OAP commerce est actuellement complétée d'une approche tout à fait novatrice visant à concrétiser la vision dite de la ville du quart d'heure et sera enrichie conformément aux engagements du grand débat sur la fabrique de la ville d'un travail spécifique lié au cadrage et à l'accueil d'enseignes commerciales dites responsables.

- **Références du ROD :** « 3.4 Une politique de commercialisation du foncier économique métropolitain qui pourrait intégrer le bail à construction afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation des ZAE »

La Chambre suggère à Nantes Métropole de recourir aux baux à construction afin de favoriser l'optimisation et la réhabilitation des ZAE. Elle dresse en ce sens une **recommandation n° 7** « Expérimenter dans les zones d'activités économiques métropolitaines la conclusion de baux à construction. »

En réponse, la stratégie foncière métropolitaine prévoit bien un développement du recours à la dissociation du foncier et du bâti.

La Métropole voit en effet dans ce type de montage la possibilité, entre autres objectifs, d'assurer une maîtrise publique à long terme et donc une certaine réversibilité, de renforcer la maîtrise de la programmation et des conditions urbaines des projets, notamment en termes de densité et de respect de l'environnement ou encore de lutter contre la spéculation foncière.

Nantes Métropole a été, en lien avec ses partenaires du territoire et notamment les bailleurs sociaux, à l'origine de la création de l'office foncier solidaire Atlantique Accession Solidaire, dont l'objectif est de commercialiser des logements en bail réel solidaire.

La feuille de route « fabrique de nos villes » adoptée en avril 2024 par le conseil métropolitain formule deux actions en la matière : conserver la propriété des fonciers et bâtiments métropolitains et, sauf exception, ne plus proposer que des baux à réhabilitation ou construction ; augmenter significativement le recours à la dissociation du foncier et du bâti pour le logement et les activités

Cette nouvelle approche devra être accompagnée auprès des entreprises qui n'ont pas l'habitude de ce type de montage sur le territoire métropolitain.

La métropole a étudié les différents baux constitutifs de droits réel pouvant être mobilisés et l'expérimentation du démembrement foncier sera lancée dans le cadre de la commercialisation de la ZAC Métairie Rouge en 2025. Cette ZAC de 18 hectares et présentant 17 lots à bâtir a vocation à accueillir des activités artisanales ou productives. Elle s'inscrit dans une logique de densification du bâti et d'optimisation du foncier mobilisé.

D'autres expérimentations de dissociation foncière sont également prévues, notamment sur le Bas-Chantenay.

- **Références du ROD :** « 5. DES ESPACES NATURELS ET AGRICOLES DONT LA PROTECTION POURRAIT ÊTRE ENCORE OPTIMISÉE »

La Chambre met à l'honneur l'ensemble des mesures de protection des espaces naturels et agricoles mis en œuvre par la Métropole. Elle incite à la poursuivre de cette démarche exemplaire en observant que certains secteurs du territoire métropolitain comportent des superficies agricoles significatives qui pourraient faire l'objet d'une protection au titre d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN), à l'instar d'autres territoires de la métropole déjà couvert par un tel outil.

A cet titre, la Chambre dresse la **recommandation n° 8** « Se rapprocher du département de la Loire-Atlantique, de la commune de Carquefou et des communes membres du Sud-Ouest de son territoire afin d'étudier la pertinence de la création ou de l'élargissement de PEAN à ces communes. »

En réponse, dans le cadre de sa stratégie foncière agricole approuvée en d'octobre 2023, Nantes Métropole a rappelé que la préservation des zones agricoles est au cœur du SCOT Nantes Saint Nazaire approuvé en 2016 et du PLUM de 2019 avec des objectifs ambitieux : réduire de 50% le rythme annuel de consommation des espaces naturels et agricoles par rapport à la période 2004-2014 et protéger durablement près de 15 000 hectares de terres agricoles.

Différents leviers d'actions sont identifiés dans cette stratégie pour planifier à court, moyen et long termes les modalités d'intervention foncière (acquisitions foncières avec ou sans bâti, échanges parcellaires, protections foncières, reconquêtes des délaissés agricoles).

La protection foncière de certains territoires métropolitains se voit ainsi renforcée, ce qui est notamment le cas du secteur agricole du pôle Loire Chézine de la Métropole avec le lancement d'un PEAN mais aussi avec une analyse stratégique du projet agricole, conduite depuis, sur le secteur Sud-Ouest de la Métropole.

L'étude au Sud-Ouest de la Métropole lancée fin 2023 avait pour objectif de mieux définir le projet agricole de ce territoire afin d'y engager des actions pour dynamiser l'agriculture au sein des communes.

A l'issue des deux premières étapes de l'étude (analyse et priorisation des enjeux, identification des leviers à mobiliser), **les élus ont décidé en comité de pilotage de poursuivre l'hypothèse d'un PEAN sur 4 communes** : Bouaye, Bouguenais, Saint-Aignan de Grand Lieu et La Montagne. Le dialogue est engagé depuis l'été 2024 avec la commune limitrophe de Pont-Saint-Martin et le Département de la Loire-Atlantique, favorable au lancement d'un PEAN sur le Sud-Ouest.

Le dialogue technique et politique engagé entre la Métropole et le Département doit permettre d'aboutir au lancement de la procédure préalable à la création d'un PEAN début 2025.

Concernant l'hypothèse d'un élargissement du PEAN des Trois Vallées à Carquefou, des contacts vont être pris pour en étudier la faisabilité tant auprès de la commune qu'auprès du Département de la Loire-Atlantique.

II. AUTRES OBSERVATIONS EN REPONSE AU ROD

Je note qu'aucune des observations pertinentes suivantes n'a été prise en compte par la Chambre ni même mentionnée en tant qu'observation produite par Nantes Métropole dans le cadre du contradictoire.

- **Observations relatives à la planification de la sobriété foncière**

A plusieurs reprises dans le rapport, il est fait usage de l'expression par ailleurs mal employée de « dispositif ZAN ». Or, loi Climat et Résilience et ses décrets d'application ne font aucunement référence à un dispositif mais à un « objectif ZAN » ou à une « trajectoire ZAN ».

En outre, la formule « répartition des quotas de surfaces artificialisables » (p.16) ne correspond pas à l'esprit de la loi Climat et Résilience s'agissant de la territorialisation de la réduction du rythme de consommation d'ENAF.

Par ailleurs, la base d'observation de la consommation retenue dans le rapport, visant à faciliter les comparaisons nationales, est moins précise que celle utilisée par la Métropole (OCS Nantes Métropole) et les divergences d'analyse consécutives suivantes sont à noter :

- Le pic de consommation observé via les fichiers fonciers en 2013-2014 (p.28) n'apparaît pas avec la méthode d'observation locale ;

- La réduction consommation de foncier constatée entre 2018-2022 par rapport au pas de temps de référence du PADD (2004-2014) n'est pas de -64 %, mais de - 66% (p.29) ;

- Les analyses métropolitaines des destinations de la consommation d'ENAF, réalisées grâce à l'OCSNM font ressortir une consommation dédiée à 33 % pour de l'habitat et 25 % pour des activités économiques (contre 50 % et 34 % selon la Chambre – p.30). Une part importante de la consommation est classée dans la catégorie des chantiers en cours. Le pas de temps n'est par ailleurs pas précis pour cette analyse des destinations.

Par ailleurs, le mode de calcul de l'objectif annuel fixé par le PADD (p.29) ne tient pas compte du pas de temps de référence. Ainsi, l'objectif annuel de la Métropole est bien de limiter la consommation d'ENAF à 83,4 ha/an³ contrairement à ce qu'indique la Chambre.

Au titre des OAP thématiques, la Chambre indique que du fait de la formulation d'une partie de ces OAP selon des termes trop généraux, celles-ci seraient dotées d'une faible valeur juridique et seraient difficilement opposables aux demandes d'ADS. Pourtant, la philosophie du PLU métropolitain élaboré en 2019 vise l'équilibre entre l'encadrement et le dialogue, avec un ensemble de règles, contenues dans les règlements écrit et graphique, mais également des ressources pour renforcer la pratique d'un urbanisme négocié et de projets, reposant sur le dialogue avec les services de la Métropole et des 24 communes.

Pourtant, la Chambre ne peut pas omettre que les OAP thématiques s'imposent juridiquement aux ADS dans un rapport de compatibilité, leur présence dans le PLUm permet une transparence vis-à-vis des porteurs de projets sur les intentions métropolitaines et leurs orientations sont appliquées aux projets au fil du dialogue précédant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

³ Consommation 2004-2014 : 1668 ha, soit un rythme annuel de 166,8 ha/an et donc un objectif de 83,4 ha/an sur la période 2019-2030.

- **Observations relatives à la production de logements**

Pour la Métropole nantaise, les ambitions de réduire la consommation des ENAF et de contribuer à répondre aux besoins en évolution de logements des ménages sont des ambitions conjuguées. La Chambre semble les opposer.

De plus, il est utile en réponse à la Chambre de dresser 3 observations liminaires :

- les besoins de logement ont évolué puisque la taille des ménages poursuit sa baisse sur la métropole : deux personnes en moyenne en 2021 (chiffres INSEE) ;

- la métropole nantaise est, comparativement à d'autres métropoles, un territoire où la maison individuelle reste très présente même si la part d'habitants vivant en maison individuelle baisse (44,2 % en 2006 et 38,9 % en 2020).

- le renouvellement urbain constitue un profond changement de modèle, urbain et économique, pour les acteurs de la fabrique de la ville, aussi, sa massification doit-elle être accompagnée, avec une nécessaire période d'adaptation des stratégies et pratiques.

Comme le précise le rapport, la crise du logement auquel font face les territoires en tension est en effet multifactorielle :

- renchérissement des coûts de construction,
- accès au crédit rendu plus difficile,
- délais de production de logements plus importants du fait des enjeux environnementaux (inventaires, séquence ERC)
- opposition à certains projets via des contentieux relatifs aux autorisations d'urbanisme,
- souhait de certaines communes d'assurer une maîtrise de leur développement, notamment au regard du niveau d'équipements et de services locaux à assurer.

Le lien fait entre les difficultés de production de logements et la réduction du nombre de zones à urbaniser est donc à nuancer.

En outre, la Chambre fait état d'une surestimation par le PLUm du potentiel de production annuelle de logements et d'un besoin d'ouverture de 2AU sous-estimé (p.38). Malgré notre interrogation, la Chambre continue de faire ressortir de façon isolée et sans explication la zone 2AU de l'Orvasserie à Saint-Herblain.

Nantes Métropole maintient que la densification et la mutation du tissu existant représentent un potentiel important, objet de 87% des 226 OAP sectorielles du PLUm.

Les ouvertures à l'urbanisation que permettra la modification n°2 du PLUm s'inscrivent dans une stratégie plus générale de développement urbain et de production de logements, visant tant la mutation de l'existant que la production dans des secteurs de greffe urbaine, assortie de conditions de densité.

Le Conseil métropolitain des 22 et 23 juin 2023 a adopté un plan de relance pour débloquer la production de logements dans la métropole, avec un soutien particulier pour le logement social et abordable.

Ce plan de relance s'appuie sur 5 engagements : optimiser les conditions de montage des opérations de logement, mobiliser de nouveaux financements, renforcer la mobilisation foncière en faveur du logement social et abordable, accélérer les processus de montage d'opération, ouvrir de nouvelles perspectives pour le logement social.

Piloté en partenariat avec les acteurs de l'habitat (représentants des bailleurs sociaux, des promoteurs, des architectes, des notaires, des professionnels du bâtiment, des aménageurs), ce plan a déjà permis de produire des résultats tangibles.

Sans entrer dans le détails des mesures adoptées, il est souhaitable de souligner que pas moins de 26 opérations comprenant 1 616 logements (dont 843 logements locatifs sociaux et abordables, 174 logements en accession abordable, 440 logements locatifs intermédiaires) ont été réactivées en moins d'une année. D'autres opérations seront prochainement débloquées également.

Dans le cadre de cette démarche s'est poursuivi le travail mené pour faciliter l'accompagnement des porteurs de projets, avec notamment une organisation et des process de travail plus lisibles : le principe d'un « interlocuteur référent » a été affirmé pour l'interaction entre les services métropolitains et communaux.

En outre, parmi les difficultés que la Chambre juge structurelles est mise en avant la question de la complexité des règles du PLUm, pouvant rendre plus difficile la mise en œuvre des projets de construction de logements figure le mode de calcul du coefficient de biotope par surface, existence des OAP thématiques, règles d'implantation des constructions, existence d'exceptions et d'alternatives.

Lors de l'élaboration du PLUm, la Métropole et ses 24 communes ont souhaité un document de planification ambitieux et exigeant, sur les plans de la qualité urbaine et paysagère, de l'accompagnement de la mutation et de la densification du tissu existant, du renforcement de la pleine terre dans les projets.

Les règlements écrit et graphique répondent techniquement à ces orientations, en cherchant à assurer leur respect au stade de l'ADS. Le dialogue avec les porteurs de projets, intermédié fréquemment par les architectes conseil des communes et les maîtrises d'œuvre, a permis une acculturation des pétitionnaires, tout particulièrement ceux de la profession immobilière porteurs des projets les plus importants en nombre de logements et en impacts urbains et paysagers.

La Chambre note également l'existence de voies alternatives et d'exceptions s'appuyant sur une pratique généralisée d'urbanisme négocié. Le PLUm laisse en effet une place à l'intelligence des situations, pour permettre la meilleure insertion du projet.

S'agissant de l'adaptation des règles en fonction des différents secteurs de la zone UM, elle vise à permettre le respect des morphologies des tissus préexistants et de faciliter la bonne insertion urbaine et paysagère des projets.

Les 5 secteurs en question correspondent respectivement aux secteurs de développement des centralités (Uma – ville animée), aux secteurs de grands ensembles ou de projets urbains (UMb – ville projet), aux secteurs de développement de formes urbaines hétérogènes autour des centralités ou le long des corridors de mobilité (Umc – ville paysage), aux secteurs pavillonnaires (UMd – ville apaisée ou résidentielle) et enfin les secteurs de formes traditionnelles composées d'un ensemble d'habitations groupées (UMe – hameaux et villages).

