

SYNTHESE DU CONTROLE ET DU RAPPORT DE LA CRC SUR LES COMPTES ET LA GESTION DE NANTES METROPOLE

1. PRESENTATION GENERALE DU CONTROLE DE LA CRC

La Chambre Régionale des Comptes des Pays-de-la-Loire (CRC) a réalisé un contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole au titre des années 2005 et suivantes sur la thématique de la sobriété foncière.

Après les phases de questionnaires et d'entretiens, Nantes Métropole a reçu un Rapport d'Observations Provisoires (ROP) auquel elle a répondu puis un Rapport d'Observations définitives (ROD) auquel elle a également répondu.

Le document final (ROD auquel est annexé la réponse de Nantes Métropole) a été communiqué aux membres du Conseil métropolitain, a fait l'objet d'une présentation et a été porté au débat lors de sa séance du 12-13 décembre 2024.

A l'issue, la CRC transmet le document final aux maires des communes membres de la Métropole aux fins de présentation et débat au plus proche conseil municipal (article L. 243-8 du code des juridictions financières).

Au titre de ce rapport, la Chambre décerne un satisfecit à Nantes Métropole pour sa politique de sobriété foncière et l'efficacité de cette politique :

- 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 » ;
- « La planification d'urbanisme a permis une baisse importante du rythme de l'artificialisation ». Le PLUm « a continué de définir un objectif ambitieux de réduire de 50 % le rythme annuel moyen de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030. L'objectif est pour l'heure atteint, anticipant ainsi de plus de deux ans le dispositif Zéro Artificialisation Nette de la loi climat et résilience du 22 août 2021 » ;
- La Chambre met également à l'honneur l'ensemble des mesures de protection des espaces agricoles et naturels prises par la Métropole.

2. LES HUIT RECOMMANDATIONS DRESSEES PAR LA CRC ET LES RÉPONSES APORTEES PAR NANTES METROPOLE

Le ROD comporte 8 recommandations qui ont pour principale vocation l'amélioration des pratiques en continu.

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

Réponse de Nantes Métropole :

- La Métropole entretient un dialogue très régulier avec l'ensemble des communes sur l'application/l'évolution du PLUm
- Elle anime le réseau des instructeurs d'ADS (autorisations d'urbanisme).
- Elle connaît la teneur des contentieux ADS sur le territoire nantais et les communes membres peuvent faire part des contentieux qu'elles gèrent dans le cadre des réunions régulières avec Nantes Métropole.
- La recommandation de la CRC va plus loin et implique que les communes soient unanimement d'accord pour transmettre les décisions de justice rendues à l'occasion de recours contre les autorisations d'urbanisme l'exhaustivité de leurs contentieux des ADS, dans le respect du RGPD.
- Enfin, concernant les analyses des refus d'ADS, ces dernières peuvent être sujettes à interprétations et avoir des causes multifactorielles. La systématisation des analyses de refus n'est donc pas nécessairement la solution.

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

Réponse de Nantes Métropole :

- La Métropole nantaise a engagé de longue date des projets majeurs de recyclage de friches (ex : caserne Mellinet à Nantes, abattoirs de Rezé...).
- L'observation du foncier fait ressortir une grande rareté des friches restantes, lesquelles sont identifiées et font l'objet d'une programmation d'aménagement.
- En réponse à la recommandation, la formalisation du 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. Cela impliquera en 1^{er} lieu de réaliser une analyse approfondie des sites repérés et d'expertiser les multiples conditions de leur recyclage.

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.

Réponse de Nantes Métropole :

- Le retour de la métropole au sein de l'EPF a 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.
- Sera conclue très prochainement (décembre 2024) une 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.

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).

Réponse de Nantes Métropole :

- Nantes Métropole a bien élaboré l'inventaire des ZAE. Une consultation des propriétaires et occupants des ZAE s'est tenue via « Nantes métropole entreprises » en juin-juillet 2024.
- les taux de retour des entreprises à ce type de sollicitations sont souvent faibles. Dès lors, la Métropole entend renforcer de manière volontariste d'autres outils d'observations de ses zones d'activités économiques, afin d'alimenter sa stratégie dédiée aux zones d'activités.

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.

Réponse de Nantes Métropole :

- Il existe une pluralité d'outils développés en fonction du type d'activité des zones d'activités. Le détail de ces outils est présenté dans la réponse de NM au rapport de la CRC.
- Au-delà de l'outil central qu'est le Plum, prenons l'exemple de l'outil de la photo aérienne programmée pour 2025 qui va permettre de produire de nouveau un état des lieux précis de la densification des zones concernées sur notre territoire. A l'appui de cette photographie, la métropole disposera d'une vérification chiffrée de la densification des zones d'activités depuis 2017.
- En réponse à la recommandation, le choix a donc 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.

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

Réponse de Nantes Métropole :

- La métropole a élaboré une stratégie de programmation économique responsable et des stratégies sectorielles. Le schéma foncier économique responsable décrit l'ensemble des actions nécessaires au développement économique du territoire.

- Pour ce qui concerne spécifiquement la stratégie « commerce », celle-ci est traduite dans l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) commerce et a par conséquent déjà été élaborée. Elle précise 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.
- L'OAP commerce est 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.
- La stratégie commerce appelle cependant à être formalisée sous un même format que les autres stratégies et les services s'inscrivent dans cette démarche.

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

Réponse de Nantes Métropole :

- La feuille de route « fabrique de nos villes » adoptée en avril 2024 prévoit de conserver la propriété des fonciers et bâtiments métropolitains et, sauf exception, ne plus proposer que des baux à réhabilitation ou construction

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

- L'expérimentation du démembrement foncier sera lancée dans le cadre de la commercialisation de la ZAC Méairie 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.

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 PÉAN à ces communes.

La CRC souligne que les PLU puis 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.

Est également mis en évidence des dispositifs spécifiques mis en place par la métropole tendant à préserver encore davantage ces espaces : Projet alimentaire territorial (PAT) et de la stratégie agricole foncière et la création sur le territoire du pôle Loire-Chézine d'un nouveau périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PÉAN), qui constitue un outil permettant de favoriser la pérennité de l'activité agricole

Au titre de la recommandation n°8, la CRC incite à la création d'autres PEAN.

Réponse de Nantes Métropole :

- 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.
- Pour ce qui est du secteur Sud-Ouest de la Métropole, 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.

B. Réponses relatives à d'autres observations de la CRC

1. Mutualisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme

La CRC suggère à terme que la Métropole prenne la compétence d'instruction et de délivrance des autorisations d'urbanisme, en lieu et place des communes.

Réponse de Nantes Métropole :

- 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.

2. Objectifs de création de logements au titre du PLH v/s sobriété foncière

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 et non opposées.

La CRC a constaté une non atteinte des objectifs ambitieux du PLH de produire 6 000 logements/an (vs 4 150 de manière effective) et une absence de rattrapage post Covid contrairement à l'effet constaté dans d'autres métropoles.

Elle émet également l'hypothèse que la Modification n° 2 du Plum permettra d'agir davantage sur les zones AU.

Réponse de Nantes Métropole :

- Sur la période antérieure du PLH, l'objectif de production de 6 000 logements/an avait été dépassé avec 7 000 logements autorisés par an. 12 450 logements qui ont été autorisés entre 2020 et 2022, années marquées par la crise sanitaire du Covid.

- la Modification du Plum qui interviendra en 2025 n'a pas vocation à revenir sur les objectifs du PLH ni à corriger la trajectoire issue des choix antérieurs et à 2 objectifs principaux : soutenir la relance la production de logements et conforter la place de la Nature ;

- Face à une crise du logement multifactorielle : crise sanitaire, renchérissement du coût de la construction, hausse des taux d'intérêts bancaires, augmentation des recours contentieux contre les autorisations d'urbanisme, **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).**

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.