

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.

Fort 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 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 »

Si Nantes Métropole met 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 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 pro active 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 <sup>2</sup> 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 000m<sup>2</sup> sous transactions par an, il est de 115 000m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup>/an à 50 000m<sup>2</sup>/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 m<sup>2</sup> en 2016 à environ 80 000 m<sup>2</sup> 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 paysagers et environnementaux).

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'OAP<sup>1</sup>.**

**La stratégie commerce est ainsi formalisée par l'OAP dédiée au commerce <sup>2</sup> 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](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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> 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/an<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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).

