

## Commune D'ORVAULT

|  |
|--|
| <b>DEPARTEMENT</b><br>Loire-Atlantique |
| <b>ARRONDISSEMENT</b><br>NANTES        |
| <b>CANTON</b><br>SAINT-HERBLAIN II     |

|  |
|--|
| EXTRAIT DU PROCES-VERBAL DES DELIBERATIONS |
| CONSEIL MUNICIPAL                          |
| 3 février 2025                             |

L'an deux mil vingt-cinq le lundi trois février, le Conseil municipal de la Commune d'ORVAULT s'est réuni en session ordinaire, au lieu habituel de ses séances, après convocation légale en date du 28 janvier 2025 sous la présidence de Jean-Sébastien GUITTON, Maire.

**Etaient présents** : Mme Dominique VIGNAUX, M. Lionel AUDION, Mme Marie-Paule GAILLOCHET, M. Guillaume GUÉRINEAU, Mme Armelle CHABIRAND, M. Yann GUILLON, Mme Brigitte RAIMBAULT, M. Christophe ANGOMARD, Mme Valérie DREYFUS, M. David HURTREL, Mme Anne-Sophie JUDALET, M. Laurent DUBOST, Mme Catherine LE TRIONNAIRE, M. Morvan DUPONT, M. Vincent BOILEAU, M. Jean-Yves ROUX, M. Ronan GILLES, M. Pierre ANNAIX, Mme Françoise NOBLET, M. Dominique GOMEZ, Mme Sandrine BRUN, Mme Colette VINET-PINSON, M. Sébastien ARROUËT, Mme Elodie RAGUIN, M. Gilles BERRÉE, M. Damien LE ROUX, Mme Maryse PIVAUT, M. Jean-Jacques DERRIEN, M. Thierry BOUTIN, M. André NYAMSI-HENDJI

**Absents ayant donné pouvoir** :

|                         |                     |                      |
|-------------------------|---------------------|----------------------|
| Mme Linda PAYET         | donne procuration à | M. LE MAIRE          |
| Mme Stéphanie BELLANGER | donne procuration à | M. Pierre ANNAIX     |
| M. Florent THOMAS       | donne procuration à | Mme Maryse PIVAUT    |
| M. Dominique FOLLUT     | donne procuration à | M. Sébastien ARROUËT |

Il a été procédé, conformément à l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales, à l'élection d'un secrétaire pris dans le sein du Conseil : M. Pierre ANNAIX ayant obtenu la majorité des suffrages a été désigné pour remplir ces fonctions qu'il a acceptées.

## **04. Observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relatives au contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole – Thématique sobriété foncière**

---

### ***Monsieur le Maire rapporte :***

Nantes Métropole a fait l'objet d'un Débat, en application des dispositions de l'article L.243-8 du Code des juridictions financières.

Ce rapport a fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et a donné lieu à un débat en Conseil métropolitain de Nantes Métropole les 12 et 13 décembre 2024.

Désormais, ce même rapport doit faire l'objet d'une communication aux membres des conseils municipaux des communes membres de Nantes Métropole, et donner lieu à débat lors de la plus prochaine séance de chaque Conseil municipal.

Le rapport complet des observations définitives est disponible sur le site internet de la Ville et a été transmis aux élus sur leur espace dématérialisé.

Sont portées en annexes à la présente délibération la synthèse du rapport complet, les recommandations et les réponses apportées par Nantes Métropole.

### **INFORMATION ET DEBAT**

Sur proposition de la commission Ressources et Administration et après en avoir délibéré, le Conseil municipal :

- **PREND ACTE** de la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion de Nantes Métropole pour les années 2025 et suivantes et portant sur la sobriété foncière,
- **PREND ACTE** que ce rapport a donné lieu à un débat au cours de la présente séance.

Extrait certifié conforme  
Orvault, le 4 février 2025

Pour le Maire

**Le Directeur général des services**



**François BONNEAU**



**Le secrétaire de séance**



**Pierre ANNAIX**

Rendu exécutoire

Par télétransmission en Préfecture le : 04 FEV. 2025

Et par publication le : 05 FEV. 2025

## 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.

**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.

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

