

Avis de la CCI Nantes St-Nazaire sur le PLUM arrêté de Nantes Métropole - juillet 2018

1. L'OAP « commerce »

Le volet commerce du PLUM a été décliné via une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématique « commerce ». Cette OAP permet de traduire réglementairement les objectifs que la Métropole s'est fixés dans son Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial (SDUC). Nous saluons le travail qui a été effectué, tant de mise à jour de SDUC que de traduction de ses principes, précisant ainsi, dans un document spécifique et très clair, les règles en matière d'urbanisme commercial.

Deux grands principes sont ainsi affirmés : la polarisation du commerce et la maîtrise du développement périphérique dans la cadre d'un urbanisme négocié.

La CCI soutient le principe de polarisation que le PLUM a traduit dans son zonage à travers des périmètres de pôles commerciaux. L'éparpillement de l'offre commerciale et la « logique de remplissage » de certains pieds d'immeuble par du commerce, qui a parfois prévalu, sont effectivement préjudiciables au bon fonctionnement global du commerce sur l'agglomération.

La CCI prend également bonne note de l'assouplissement des règles relatives aux pôles périphériques (majeurs et intermédiaires) et s'en félicite. L'abrogation de la règle uniforme dite « des 5% » au profit de plafonds globalisés par grand cadran (nord-ouest, nord-est, sud-Loire) permettra une analyse au cas par cas des projets, en fonction des besoins et dans le cadre d'une approche globale de projet urbain. Le PLUM doit en effet permettre un développement raisonné des pôles majeurs de périphérie, pour répondre à des demandes d'implantation impossibles en centralités (formats trop consommateurs d'espace notamment). En parallèle, le PLUM limite fortement l'implantation de petites cellules commerciales (inférieures à 300 m² de surface de vente) sur les pôles majeurs et intermédiaires, et nous soutenons cette orientation.

Nous avons, toutefois, plusieurs observations et demandes d'ajustement concernant les nouvelles règles d'urbanisme commercial :

➤ Prise en compte des constructions commerciales existantes

Sans remettre en cause le bien-fondé du principe de polarisation, nous soulevons la rigidité de cette règle pour certaines constructions commerciales existantes, situées en zone UEm et hors périmètre de pôle commercial.

En effet, les commerces situés en zone UEm mais non délimités par un pôle commercial n'auront plus aucune possibilité d'évolution ni de mise aux normes. Cela sera problématique sur certains secteurs géographiques de l'agglomération qui ont accueilli, certes de façon parfois anarchique mais depuis de nombreuses années et à des époques où cela était admis, des activités commerciales de détail. Il s'agit notamment des entrées de ville de l'agglomération où du commerce diffus s'est implanté, constituant des pôles commerciaux de fait. Exemple : la Route de Vannes (autour du pôle

automobile – au-delà du périphérique), la route des Sorinières (autour de la zone de la Brosse), la route de Paris etc...

Nous demandons que, pour ces constructions commerciales existantes, une exception soit faite pour leur permettre des extensions limitées, des changements de façade, des mises aux normes et des changements d'occupants possibles afin :

- de ne pas freiner l'évolution et de ne pas bloquer la transmission des nombreuses entreprises concernées,
- de permettre une amélioration qualitative des bâtiments commerciaux existants, participant aussi à l'attractivité globale des entrées de ville.

➤ **Concessions automobiles**

S'agissant des concessionnaires automobiles, la Métropole souhaite notamment les polariser et les conforter autour de deux sites : sur la route de Vannes (au-delà du périphérique) à St-Herblain / Orvault et sur la zone de la Brosse à Rezé / Les Sorinières. Les activités de concessions automobiles sont donc autorisées à s'implanter et s'étendre en zone UEm (hors pôle commercial) car elles sont classées dans la catégorie « activités accessoires ». Mais rien ne l'indique clairement dans le règlement. Pour ne laisser aucun flou, il faudrait donc spécifier, dans le rapport de présentation et/ou dans le lexique du règlement, que les activités automobiles sont intégrées dans les « activités accessoires » et qu'elles ne sont donc pas contraintes en zone UEm.

➤ **Galeries commerciales**

Dans l'OAP « commerce », des règles spécifiques à l'extension des galeries marchandes ont été mises en place (extension limitée à 10% de la surface de vente de la GSA à laquelle elle est accolée). Nous tenons à vous alerter du risque intrinsèque de cette règle en cas de diminution possible voire probable de certaines surfaces de vente de GSA présentes sur la métropole et rencontrant des difficultés d'exploitation.

En effet les surfaces libérées ne pourraient plus, à la lecture de cette règle, être destinées à une activité commerciale (de galerie). Dans ce cas de figure, cette règle pourrait donc générer mécaniquement des friches commerciales alors même qu'aucune augmentation réelle de la surface totale de vente de l'ensemble commercial n'aurait eu lieu.

Il pourrait donc être envisagé de prendre comme surface référence de la GSA celle comptabilisée à la date d'approbation du PLUM (antérieure à la diminution de sa surface de vente).

➤ **Ajustements de certains périmètres de pôles commerciaux :**

Pour bien prendre en compte les activités existantes et le renouvellement des locaux commerciaux et pour bien intégrer des capacités de densification de l'offre commerciale au sein des pôles existants, la définition des périmètres de pôles commerciaux mériterait, parfois, d'être réajustée :

- Centre-ville de Carquefou : élargir le pôle à l'est sur la rue Notre-Dame la Blanche
- Centre-ville de Ste Luce : élargir le pôle à l'ouest pour intégrer le salon de toilette Calinou
- Parnasse (St Herblain) : élargir le pôle pour intégrer la pharmacie et le salon de coiffure
- Rond-Point de Rennes (Nantes) : élargir le pôle pour intégrer le caviste au sud

- Rond-Point de Paris (Nantes) : élargir le pôle au sud pour intégrer la cordonnerie, la pizzeria et le magasin de couture-retouche.
- Zola (Nantes) : élargir le pôle au sud-ouest pour intégrer le magasin Weldom
- Ste-Anne (Nantes) : élargir le pôle à l'est pour intégrer la pizzeria (en cas de changement de destination de ce local occupé par un restaurant vers du commerce).
- Blordière (Rezé) : élargir le pôle à l'ouest pour intégrer le tabac-presse et la boulangerie
- Grammoire (Vertou) : circonscrire le pôle au centre commercial de la Grammoire
- Galarnière (Rezé) : intégrer les commerces situés à la Croix de Rezé
- Couëron Bossis : nous nous interrogeons sur l'intérêt de positionner un pôle ici, alors qu'aucune offre commerciale n'est présente.
- Une OAP a été positionnée sur le secteur « Guy Mollet » (en face de l'école AUDENCIA) intégrant, dans le programme des rez-de-chaussée commerciaux. Or, aucun périmètre de pôle n'y est défini. De plus, ce secteur ne polarise actuellement aucune offre commerciale. Nous notons donc une incohérence entre l'OAP et le plan de zonage. Quelles sont les velléités sur ce secteur ? De notre point de vue, il n'est pas logique de développer une offre commerciale de proximité ici, dans la mesure où un pôle de proximité existe par ailleurs au Petit Port.

➤ **Ajustements de certains linéaires commerciaux :**

Afin de préserver la vocation commerciale d'un pôle et la continuité marchande qui en fait la force, le PLUM a délimité de nombreux linéaires commerciaux. Les linéaires commerciaux peuvent être souples (interdiction de changement de destination d'un commerce vers du logement) ou stricts (interdiction de changement de destination d'un commerce vers du logement ou vers une activité de service).

De notre point de vue, le linéaire strict doit être très circonscrit et utilisé sur des portions de rues très limitées, là où le commerce de proximité peut être préservé et là où des conditions de commercialité sont réellement avérées, à défaut le risque de friche est fort. Si les linéaires stricts restent limités en nombre sur l'agglomération, nous nous interrogeons sur la pertinence de certains et nous souhaiterions qu'ils soient réduits et/ou laissent place à un linéaire souple.

Nous vous demandons donc de revoir les linéaires stricts suivants :

- Le centre-ville de la Chapelle-sur-Erdre,
- Le centre-ville de Carquefou
- Le centre de St Joseph de Porterie
- Rond-point de Rennes
- Couëron bourg
- Couëron Chabossière

Certains linéaires souples nous semblent également soit surdimensionnés, soit peu pertinents en raison d'un pôle trop petit. Rappelons ici, que le linéaire commercial vise à maintenir la vocation d'une polarité commerciale affirmée, là où le commerce est sûr de bien fonctionner, et non pas de maintenir une activité, prise individuellement. Une mauvaise utilisation de cet outil peut être contre-

productif : risque de friches, frein à la re-concentration de l'offre commerciale... Nous vous demandons donc de :

- Revoir l'opportunité d'inscrire un linéaire souple sur les pôles suivants :
 - o Collines du Cens
 - o Coudray Monbazon
- Réduire les linéaires souples suivants :
 - o Bottière Chenaie
 - o Pitre Chevalier
 - o Dalby
 - o Toutes Aides

2. Le foncier économique

➤ L'extension des zones d'activités et l'enveloppe dévolue au foncier économique :

Le rapport de présentation du PLUM met bien en avant le contexte de raréfaction du foncier disponible et l'impérieuse nécessité de changer nos modes d'aménager.

On compte actuellement 4300 ha de zones économiques existantes (UE) et seulement 92 ha de zones d'extension économique à court terme (1AU), auxquels il faut ajouter des réserves foncières à plus long terme (2AU) pour répondre à un besoin d'extension chiffré à environ 300 ha à horizon 2030.

Notons par ailleurs que l'enveloppe foncière disponible dans le document d'urbanisme n'est pas réellement exploitable et cessible aux entreprises, compte tenu des nombreuses contraintes environnementales qui impactent les zones d'aménagement (inventaire zone humide etc...).

Face à ces constats chiffrés, il est évident que le cap doit être mis sur la requalification / optimisation de l'existant et la réintroduction de certaines activités productives non nuisantes en ville. Conscient que ce changement de cap est inévitable, nous notons tout de même qu'il faudra une politique très volontariste pour l'accompagner, car rien n'est encore gagné. Notons que sur 2009 – 2017, la croissance de l'emploi sur Nantes Métropole a eu lieu à 75% dans les zones d'activités, contre 25% dans le tissu mixte (source : CCI). L'objectif du PLUM étant de passer à 54%.

Cet objectif ambitieux devra donc se mettre en place dans le temps, en adéquation avec les réalités économiques. Une mobilisation de fonciers économiques nouveaux pour répondre aux besoins de l'industrie notamment est aussi indispensable si l'on souhaite maintenir la métropole nantaise au rang des villes françaises industrielles. Nantes Métropole doit donc pouvoir continuer à accueillir des activités industrielles et logistiques.

Aussi, nous émettons un point de vigilance sur le suivi de ces orientations du PLUM, pour s'assurer, que, dans l'avenir, la métropole conserve toujours des capacités d'accueil pour les activités économiques, notamment les activités consommatrices d'espaces, mais pourtant nécessaires au fonctionnement économique global et dont la proximité avec la métropole est souhaitable.

L'absence de foncier disponible peut aussi provoquer un report de certaines activités hors de la métropole, et générer ainsi des déplacements et éloigner certaines entreprises de leurs centres de décisions, clients et fournisseurs. Un dialogue avec les territoires limitrophes sur l'offre foncière et l'accueil des entreprises est donc également nécessaire.

Pour ne pas gaspiller le foncier économique, le PLUM renforce la maîtrise des destinations sur les zones d'activités, en distinguant des zones UEm (économique mixte) et UEi (industrielle).

Cette orientation n'est pas nouvelle, puisqu'elle existait déjà dans l'ancien PLU. Mais elle va plus loin en définissant des périmètres bien délimités pour les activités de services, les bureaux, les commerces de détail. Le changement de destination sera donc beaucoup plus encadré, ce que déplore de nombreux professionnels. Un manque de souplesse peut potentiellement générer des friches sur des zones d'activités qui commencent à être obsolètes. Il faudra donc être vigilant sur le devenir de certaines zones et envisager, dans le temps et au besoin, une adaptation des outils réglementaires ou une requalification ambitieuse, afin de permettre le maintien de l'attractivité de la zone d'activité et indirectement celle des entreprises qui y sont implantées.

➤ **L'incitation au retour des activités en ville :**

La CCI soutient l'orientation visant à faciliter l'implantation d'activités économiques en ville : pas seulement des commerces et du tertiaire mais également de l'artisanat de production. Des incitations réglementaires sont ainsi inscrites dans le PLUM : dérogations sur les hauteurs et le CBS etc...

Ces aspects réglementaires sont indispensables mais pas suffisants. La reconquête des tissus urbains par l'activité économique ne pourra être possible qu'en créant des conditions fonctionnelles réellement favorables à leur retour en ville : conditions d'accessibilité, stationnement, coûts abordables, fiscalité...

➤ **Les règles d'implantation visant à limiter la consommation de foncier :**

La CCI soutient pleinement les nouvelles règles d'implantation visant à accroître la constructibilité des parcelles en zone économique et ainsi optimiser la consommation de foncier : absence de hauteur, % d'espaces de pleine terre remplacé par le coefficient de biotope, marges de recul minorées par rapport aux voies et par rapport aux limites séparatives...

S'agissant des hauteurs, le PLUM ne fixe pas, sauf cas particuliers, de hauteurs maximales en zone UE. Cette mesure permettra ainsi d'imaginer et mettre en œuvre de nouveaux concepts moins consommateurs d'espace et plus hauts. Afin de limiter les risques de conflits d'usage, la hauteur est cependant limitée à 18 m lorsque le terrain est contigu à une zone d'habitat UMD. Dans l'esprit, cette modulation est cohérente. Toutefois, une précision de distance pourrait être apportée pour la limiter à une bande bien définie.

Au-delà des règles d'implantation, il est également important de ne pas brider le potentiel et la constructibilité des secteurs dévolus à l'activité économique UEm et UEi par des classements trop contraignants (par exemple, des espaces boisés classés).

➤ **Les pôles de services :**

La création de périmètre de pôle de services sur les zones d'activités UEm répond à un objectif d'optimisation du foncier économique et de meilleure organisation du fonctionnement des ZA. L'idée est de ne pas miter le foncier à destination productive par des activités commerciales ou de services, et de circonscrire ces dernières sur un espace réduit et bien délimité.

Pour autant, les activités de services / loisirs... répondent aujourd'hui à une vraie demande sur les zones d'activités et à une logique économique. De nombreux établissements (salle d'escalade, bowling, salle de sport, sandwicherie, ...) se sont ainsi implantés sur les zones d'activités car répondant à un besoin des salariés.

Si nous comprenons le principe qui guide la mise en place de pôles de services dans le PLUM, nous demandons à élargir certains pôles de services et à en créer plus et plusieurs sur les grandes zones d'activités, de façon à ne pas brider la réponse à un besoin croissant d'animation et de services en proximité sur les zones d'activités.

S'agissant des commerces de détail admis au sein des pôles de services, ils sont limités à 100 m² de surface plancher. Ce seuil nous paraît bas pour prendre en compte les besoins de certaines activités. Par exemple, la taille moyenne d'une boulangerie est de 150 m² de surface plancher en Loire-Atlantique (source : OLC). Il faudrait donc relever ce seuil à 200 m² de surface plancher.

➤ **Les restaurants :**

En zone d'activités économiques mixtes UEm, les nouveaux restaurants sont admis à condition d'être inférieurs à 300 m² de surface plancher (ou 500 m² de surface plancher pour les existants).

Ce plafond nous paraît trop bas pour prendre en compte l'évolution des activités de restauration et l'augmentation induite des besoins en surface de la partie production. Nous demandons que ce seuil soit augmenté à 500 m² de façon à ne pas contraindre des projets de restauration qui pourraient être utiles pour compléter l'offre sur les zones d'activités.

➤ **La requalification des sites d'activités existants :**

Le PLUM n'est pas compétent sur le sujet de la requalification des ZA mais il nous amène à bien rappeler l'importance d'une réflexion globale et collective sur ce sujet :

- Déployer des moyens pour faciliter la « reprise » de secteurs / bâtiments obsolètes.
- Entretien des zones d'activités existantes pour qu'elles soient toujours attractives ; avec notamment la question cruciale de l'accessibilité tant pour les salariés que pour les marchandises et clients/fournisseurs. La desserte de certaines zones (transport en commun, fluidité routière) est parfois problématique et pèse fortement sur l'attractivité et donc la durabilité de la zone (ex. la route de Paris).

➤ **Les activités économiques isolées :**

Plusieurs entreprises sont situées en dehors des tissus urbains et en dehors d'une zone d'activités. Implantées dans des hameaux de la zone rurale, ces activités économiques de différente nature (restauration, artisanat, etc.) participent aussi à la vitalité économique du territoire. La loi ALUR complétée de la loi Macron réduit les possibilités de construction pour les activités économiques dans les zones non agglomérées, à la différence de l'habitat.

Pour leur permettre néanmoins une extension limitée, le PLU peut classer ces secteurs en STECAL à vocation d'activités. Le PLUM a bien intégré cette nécessité via le zonage ACL1 dans lequel l'extension / réhabilitation est possible dans la limite maximum de 150 m² d'emprise au sol et d'1/3 maximum de la surface plancher de la construction existante. Ce dispositif réglementaire doit pouvoir être étendu à l'ensemble des entreprises concernées et implantées en secteur isolé.

3. Stationnement

Sur le stationnement, le PLUM a défini des normes maximales pour les bureaux, en assouplissant celles déjà inscrites dans l'ancien PLU. Cet assouplissement était nécessaire et nous le saluons.

Dans le règlement, sur la partie relative au stationnement, plusieurs précisions mériteraient d'être apportées pour en clarifier l'application :

► Le PLUM définit :

- des normes de stationnement quantitatives (maximales ou minimales) pour certaines destinations comme les bureaux par exemple,
- des normes de stationnement qualitatives comme l'industrie par exemple,
- aucune norme pour certaines destinations, comme les restaurants par exemple.

Pour cette dernière catégorie de destination non citée, il serait plus judicieux d'appliquer au moins une norme qualitative (stationnement en fonction des besoins) afin d'éviter le flou au moment de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme.

► Sur les normes de stationnement pour les commerces, vous avez repris à bon escient les normes minimales déjà inscrites dans le PLU actuel. Vous n'avez pas repris une précision sur l'application de cette règle, par pallier. Aussi, nous souhaiterions qu'elle soit bien réintégrée dans le règlement (p.41) afin d'éviter toute mauvaise interprétation :

« Il est exigé 1.5 places de stationnement par tranche de 50 m² de SP, comptabilisée au-delà de 300 m², pour les constructions dont la SP est comprise entre 300 et 1000 m² »

« Il est exigé 2 places de stationnement par tranche de 50 m² de SP, comptabilisée au-delà de 1000 m², pour les constructions dont la SP est supérieure à 1000 m² »

► Enfin, de manière générale, pour les normes de stationnement sur l'ensemble des destinations, en cas de changement de destination, le PLUM intègre des droits acquis avec l'ancienne destination, il faudrait également avoir cette notion de droit acquis en cas de réhabilitation et extension d'un bâtiment.

4. D2A

L'avis de la CCI est requis sur les règles d'urbanisme applicables au sein de la ZAC du D2A, créée à l'initiative de la CCI.

Nous prenons bonne note du zonage relatif au secteur du D2A : avec un classement en zone UEi et UEm en fonction de la typologie d'activités présente sur la zone.

S'agissant plus particulièrement du secteur du Bois des Renardières au sein du D2A, sur lequel nous déployons un programme d'immobilier de bureaux, il manque un périmètre tertiaire. Nous vous demandons de bien vouloir le rajouter comme suit (en rouge) :



5. Points divers

Dans les dispositions réglementaires communes à toutes les zones, le PLUM admet sous conditions (article A-2) « les affouillements et exhaussements du sol tendant à modifier le relief général du terrain à condition :

- Qu'ils soient nécessaires à la réalisation des constructions ou installations autorisées dans la zone et sous réserve qu'ils ne portent pas atteinte à l'intérêt paysager et environnemental du secteur ;
- Ou qu'ils soient nécessaires aux travaux de protection contre les inondations, les risques et les nuisances ;
- Ou qu'ils soient nécessaires à la restauration des zones humides ou à la valorisation écologique des milieux naturels, ou à la valorisation des ressources naturelles du sol et du sous-sol. »

A cette liste de conditions, nous vous demandons de rajouter également « **la valorisation agricole (ex. le maraîchage)** ».