

Madame Johanna ROLLAND
Présidente du Pôle Métropolitain
Nantes St-Nazaire
2 cours du Champ de Mars
44000 NANTES

Nantes, le 20 juillet 2016

Nos réf. : SCOT/16.002

Affaire suivie par Erwan Baconnier
Département Economie et Stratégie des Territoires
Tél : 02 40 44 60 69

Objet : Avis SCOT du Pôle Métropolitain Nantes St-Nazaire

Madame la Présidente,

Je vous remercie de nous avoir soumis pour avis le projet arrêté du SCOT du Pôle Métropolitain Nantes St-Nazaire. Après un examen attentif, la CCI Nantes St-Nazaire souhaite vous faire part de ses observations.

Nous souhaitons, en préambule, rappeler l'importance que la CCI accorde à un certain nombre de principes d'organisation territoriale du pôle métropolitain, touchant notamment aux mobilités, aux parcs d'activités, et aux espaces urbains mixtes.

Les mobilités d'abord, parce que la facilitation des déplacements, en interne et depuis l'extérieur, constitue un élément crucial de la capacité des acteurs économiques à accéder aux grands équipements, atteindre de nouveaux marchés, développer des partenariats, et recruter des salariés correspondant à leurs besoins. Leur productivité en dépend.

Sur le territoire, cette problématique est accrue par la forte croissance démographique, qui exige, au regard des délais de réalisation des projets d'infrastructures, une forte anticipation de ces derniers, afin d'éviter la saturation.

La question des mobilités soulève également celle des liens avec les territoires alentours : la coordination et les coopérations sont indispensables, que ce soit en termes d'infrastructures, de développement des espaces d'activités ou encore d'attractivité du littoral. L'influence de Nantes s'étend bien au-delà des frontières du SCOT, et lui confère ici une responsabilité particulière. Mais ce sont aussi les relations entre le territoire et la presque Ile Guérandaise, le sud et le nord de la Loire, ou encore les pôles structurants du territoire avec ceux de l'extérieur, qui doivent faire l'objet d'une réflexion constamment renouvelée.

La ressource foncière, par ailleurs, se raréfie, et devient de plus en plus dimensionnante pour le développement économique du territoire. La gestion de la tension entre les restrictions et les besoins des entreprises devient fondamentale, et doit s'exprimer dans l'appréhension qui est faite de tous les espaces d'activités.

La dynamique économique du territoire est forte et multiple, et certaines activités ont vocation à se localiser dans des parcs d'activités dédiés : il importe donc de prévoir des capacités nouvelles. Mais c'est sans ambiguïté que le monde économique s'inscrit dans les logiques d'optimisation et de densification. Elles supposent, notamment, d'assurer la pérennité des sites existants et de privilégier des extensions plutôt que des créations ex nihilo, de veiller à l'accessibilité physique et numérique des parcs, et de prévoir en leur sein des règles d'urbanisme plus souples permettant la densification.

La raréfaction de la ressource foncière impose aussi, naturellement, de porter une attention particulière aux espaces urbains mixtes, qui doivent constituer les lieux d'accueil principaux du développement de l'habitat, mais aussi être des lieux privilégiés du maintien, de l'éclosion et du développement des activités économiques, y compris, mais pas seulement, commerciales.

Nous joignons à ce courrier une carte synthétique exprimant ces grandes préoccupations du monde économique.

Au-delà de ces principes spatiaux, nous voulons rappeler la dimension vivante, non figée, du tissu économique, en perpétuelle adaptation face aux conditions qui lui sont données. Ce constat, dans sa banalité, emporte à notre sens deux conséquences pour le document structurant que constitue le SCOT :

- D'une part, il exige que le document, tout en fixant un cap, nécessaire à tous, conserve un niveau de souplesse important, afin d'être à même de réagir voire d'anticiper face aux évolutions parfois rapides du contexte économique ;
- D'autre part, il amène à considérer les documents d'urbanisme comme des outils incitatifs, offrant, tout autant que des contraintes, des conditions à même d'amener les acteurs économiques à se développer spatialement de la manière souhaitée.

Les évolutions du document que nous vous proposons ci-dessous s'inscrivent pour beaucoup dans ce double cadre.

Le SCOT arrêté insiste largement sur l'impératif de développement économique au service de l'emploi et, dans cette visée, sur la nécessité de faire du territoire un espace attractif, performant et ouvert sur l'extérieur.

Nous saluons ces ambitions, qui appellent, néanmoins, dans la concrétisation qui leur est donnée dans le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO), plusieurs remarques.

Concernant la place des activités économiques dans le tissu urbain

Le SCOT prône, sur le plan résidentiel, un renforcement des pôles structurants et de leurs centralités, un objectif à même de favoriser le renforcement de ce qui constitue des points d'accroche du développement économique.

Parallèlement, le SCOT affirme, au nom de centres-villes actifs, un principe, majeur, de mixité fonctionnelle, et notamment, d'accueil d'activités économiques dans les centralités. Nous partageons cet objectif.

Nous souhaiterions par conséquent qu'il soit complété ou précisé dans trois directions :

- **En clarifiant la nature des activités susceptibles d'être accueillies dans les centralités.** Il s'agit bien selon nous de l'ensemble de celles compatibles avec les fonctions résidentielles (comme indiqué §1 page 19 du DOO), et non pas les seules activités présentes (comme indiqué §2). Nous pensons notamment aux industries légères non nuisantes, ou encore, aux entreprises artisanales liées à la construction-rénovation-maintenance de l'habitat, dont l'activité s'étend au-delà de la proximité ;
- **En incluant dans ce principe de mixité fonctionnelle l'ensemble des activités historiquement présentes au sein des tissus urbains constitués.** L'objectif parallèle de renforcement résidentiel des centralités exerce en effet aujourd'hui une forte pression contraire, et des phénomènes d'éviction. Pourtant, le maintien de ces activités est à même de nourrir l'objectif général de mixité, et doit être recherché autant que possible, en concertation avec l'entreprise concernée. Nous souhaiterions donc qu'une orientation spécifique soit ajoutée, pour permettre à ces activités de continuer à bénéficier de conditions d'usages des sols, en termes de capacités de développement et de gestion des interfaces avec l'habitat, qui ne remettent pas en cause leur pérennité sur leur site d'implantation actuel (dont peut dépendre leur viabilité). Nous avons bien noté, par ailleurs, la volonté de conserver des activités économiques et artisanales au sein du tissu urbain dans le travail sur son optimisation (DOO – p. 44) et la soutenons : une réflexion sur le maintien de la vocation économique des sites lors du départ volontaire d'une entreprise doit effectivement avoir lieu ;
- **En mettant, de façon cruciale, l'accent sur toutes les conditions incitatives à mettre en place pour atteindre l'objectif de développement de l'emploi en ville.** Si le SCOT identifie bien le besoin de réserver des espaces fonciers et immobiliers (DOO – p.19), il ne mentionne pas la mise en place d'autres conditions pourtant essentielles, en termes **d'accessibilité** (incluant des aménagements routiers assurant la fluidité du trafic et sa permanence dans le temps) **et de stationnement** (en nombre suffisant et aux localisations appropriées), **mais aussi, par exemple, de droits à construire supplémentaires** (via, par exemple, les normes de hauteurs ou d'emprise au sol). Les modalités concrètes de ces outils sont naturellement

amenées, dans leurs détails, à varier selon la nature des pôles, des activités ciblées et des autres objectifs du SCOT. **Mais ils sont nécessaires : nous vous demandons donc d'insérer une orientation à cet effet.**

Une même logique prévaut pour ce qui est de la volonté de pérenniser les sites d'activités isolés liés à des entreprises emblématiques (DOO – p.20). Nous approuvons cette disposition, qui assure la permanence de la vocation économique de ces espaces, mais souhaiterions **qu'elle soit complétée par l'exigence de mise en place ou de maintien des conditions autres que foncières (et, notamment, d'accessibilité) nécessaires à leur développement.**

Nous attirons par ailleurs votre attention sur la situation de l'ensemble des activités économiques isolées. De nombreuses activités économiques s'inscrivent, historiquement, au sein de l'espace agricole (seules ou au sein d'écartés d'habitation). L'exclusion de toute capacité de développement est susceptible de remettre en cause leur activité ou de provoquer un besoin foncier supplémentaire en zones d'activités, si elles sont en mesure de s'y transférer. Sans naturellement remettre en cause la volonté de limiter le développement des écartés, il conviendrait de s'assurer que **les bâtiments d'activités existants puissent bénéficier d'extensions limitées** (par exemple pour des mises aux normes indispensables), **au même titre que les bâtiments d'habitation. Aussi, il y a lieu de supprimer la mention faite de ces seuls derniers dans le chapitre dédié aux écartés** (DOO – p.45).

Concernant le foncier économique

- **Les parcs d'activités**

Le SCOT propose une hiérarchisation des parcs d'activités selon trois catégories :

- Les parcs d'activités majeurs d'intérêts métropolitains (incluant les réserves industrialo-portuaires du Locherais, aéroportuaire en continuité d'Erette-Grand'Haie et industrialo-logistique à Savenay);
- Les parcs d'activités structurants d'intérêts métropolitains (incluant le projet Jacopière à Sucé-sur-Erdre);
- Les parcs d'activités de proximité.

Il les différencie au regard des priorisations à effectuer en termes de programmation des extensions, d'accueil d'équipements structurants, et d'accessibilité, ainsi que pour ce qui a trait au maintien des vocations. **Cette hiérarchisation, les dispositions afférentes, et les parcs spécifiques inclus dans chacune des catégories, nous semblent adéquats**, à même de contribuer à la création d'une offre foncière adaptée aux besoins des entreprises à l'échelle du territoire, tout en répondant aux exigences de maîtrise de la consommation foncière.

Nous souscrivons également, pour les mêmes raisons, aux modalités de développements des parcs d'activités que vous proposez, en termes de phasage, d'accessibilité, de fonctionnalité et de desserte numérique. **Nous souhaiterions néanmoins, en complément, que soit inscrit l'importance de sécuriser spatialement les zones d'activités, afin d'assurer la pérennité de leur fonctionnement.** Il s'agit, d'une part, de préconiser la mise

en place de zones tampons avec les espaces résidentiels, d'autre part, en rajoutant une dimension temporelle, de **veiller à ce que l'orientation des développements résidentiels ne viennent pas progressivement encercler les parcs, générant, partant, de fortes contraintes pour les entreprises présentes** (conflits d'usages, difficultés d'accès).

L'enjeu du développement des zones industrialo-portuaires est, enfin, bien identifié. Les espaces portuaires bénéficient d'une classification en tant que parcs d'activités majeurs, ainsi que d'orientations visant à préserver les ressources foncières et les possibilités d'extension, et prônant la préservation, voire la création, des bords à quai. Sur ce dernier point, nous souhaitons insister sur l'importance que revêt le développement à terme du site du Grand Tourteau.

- La consommation d'espace

Les activités économiques devront participer aux objectifs de réduction de la consommation d'espace, et le SCOT le rappelle. Créer toutes les conditions du maintien et du développement des activités économiques au sein du tissu urbain constitue ici le premier des moyens à activer.

Néanmoins, certaines activités ne peuvent pas être accueillies en centralités, et occasionnent des besoins fonciers en zones d'activités, indispensables au maintien de la dynamique économique du territoire. **Le SCOT, tout en autorisant les possibilités d'extension pour tous les parcs, affirme sa volonté d'optimisation et de densification de ce foncier économique, et nous partageons ces objectifs.**

Nous attirons néanmoins votre attention sur le fait que certaines activités ne sont que peu ou pas « densifiables », et que leurs contraintes ne sont pas uniquement de nature réglementaire (DOO – p.22), mais sont aussi **des contraintes d'exploitation, imposées par les processus mêmes de production.** Rajouter cette mention permettrait de bien faire ressortir la spécificité de certaines activités, et partant, la nécessité d'un traitement différencié dans les objectifs de réduction de la consommation d'espace.

Nous adhérons par ailleurs aux modalités et outils d'optimisation du foncier économique que le SCOT propose, notamment ceux relatifs à l'optimisation volumétrique, aux espaces mutualisés et au traitement des friches (DOO – p. 22). **Le dimensionnement adapté des parcelles que le SCOT appelle de ses vœux ne doit néanmoins pas faire obstacle à des possibilités d'extensions sur site,** sous peine de brider un développement pourtant dans la nature même d'une entreprise, et alors que le déplacement complet d'un appareil productif n'est pas toujours envisageable. Il s'agit donc **trouver un bon curseur entre l'évitement d'une consommation d'espace inutile qui résulterait d'un surdimensionnement, et l'absence complète de capacité de développement sur place.** Le SCOT pourrait dès lors préconiser la nécessité de cette réflexion aux échelles inférieures, ainsi que suggérer la mise en place de découpages parcellaires et d'outils juridiques (vente sous conditions résolutoires, par exemple) facilitant une gestion évolutive du foncier.

Le SCOT affirme, globalement, sa volonté de tendre vers une réduction de la consommation d'espace en extension de l'enveloppe urbaine de 50% d'ici à 2030, avec un objectif minimum de 40%, différencié selon les EPCI : -50% pour Nantes Métropole, -35% pour la Carene, et -35% pour les quatre autres EPCI considérés globalement.

Il est précisé que cet objectif recouvre à la fois les extensions à vocation résidentielle et celles à vocation économique. **Nous sommes favorables à ce regroupement, qui permet, à l'échelle de chaque PLU, de tenir compte des caractéristiques du tissu économique, et, notamment, de l'ampleur plus ou moins importante des phénomènes d'évictions (volontaires ou subies) d'entreprises du tissu urbain**, qui se traduisent, sur un plan comptable (mais de manière artificielle), par une consommation relative plus importante du foncier économique par rapport à l'habitat.

De même, le SCOT précise que les documents d'urbanisme locaux devront traduire l'objectif global à leur échelle et selon les spécificités locales. **Au regard de l'enjeu et pour prévenir toutes difficultés d'application dans le principe de compatibilité, il nous semble important que soit explicitement précisé que l'effort n'a pas à se concrétiser de manière uniforme** ni à l'échelle communale (pour Nantes Métropole et la Carene) ni à l'échelle intercommunale (pour les quatre autres EPCI). Dans cette logique, nous vous proposons, d'un côté, de rajouter une phrase indiquant la nécessité de tenir compte de l'implantation de projets structurants, d'ampleur supra-communale, de l'autre, de manière complémentaire, de retirer la mention selon laquelle « chaque commune participe à cet effort » (DOO – p.44).

- Les carrières

L'exploitation des richesses du sous-sol présente un intérêt à la fois économique et écologique, en limitant les besoins en transports pour assurer les besoins locaux de construction. Le SCOT ne fait néanmoins mention de cette activité que pour demander la prise en compte des caractéristiques environnementales des sites d'exploitation (DOO – p.28).

Si cette dernière est importante, il l'est pourtant également de s'assurer de la protection de ces ressources dans les PLU. Nous vous demandons donc de rajouter une orientation en ce sens. Le SCOT pourrait aussi ici préciser les modalités d'insertion des activités de carrières vis-à-vis des espaces agricoles pérennes, en demandant que, en concertation avec la profession agricole, la délimitation de ces derniers, ou les règles qui leurs sont liés, ne fassent pas obstacle à l'exploitation de ces richesses.

Concernant le commerce

Le SCOT réintègre dans le DOO les orientations du DOG du SCOT approuvé en 2007 et les éléments du DAC approuvé en 2013.

Il propose, à l'échelle de l'ensemble du territoire, un développement commercial calqué sur l'armature urbaine, ainsi que, parallèlement, une implantation préférentielle en centralités, et, à défaut, dans les zones d'aménagement commerciales (ZACOM). Cette double hiérarchisation est appropriée.

Nous voulons néanmoins réitérer ici un certain nombre de remarques déjà émises, ayant notamment trait **au besoin de souplesse et à l'importance de la mise en place des éléments nécessaires au développement des activités commerciales** :

- Le classement uniforme des ZACOM de Nantes Métropole en ZACOM de type 2, (c'est-à-dire avec vocation de développement limité) instaure une rigidité potentiellement préjudiciable à l'attractivité de l'ensemble de l'agglomération. Les

marges de manœuvre que laisse néanmoins le SCOT, en parlant de développement « modulable » sont donc déterminantes, et devront être utilisées ;

- Le développement commercial des centralités dépendra pour beaucoup des conditions offertes aux commerces (polarisation des cellules commerciales, incitation à leur création, stationnement, accès, réflexion sur les parcours marchands en lien avec les équipements). Il nous aurait paru opportun d'en faire part plus largement dans le chapitre dédié au commerce, ainsi que de rappeler que ces principes sont nécessaires pour tous les pôles, quoique leur modalités aient naturellement vocation à varier selon la nature de ces derniers.

Concernant les mobilités

L'ouverture du territoire sur l'extérieur et le développement des connexions en son sein constitue, avec raison, un des principes forts du projet de développement décliné dans le PADD. Il se matérialise par un ensemble d'orientations et d'inscriptions de projets que nous soutenons, notamment :

- L'identification claire de l'activité logistique, de son développement et de son excellence comme vecteur déterminant du développement du territoire ;
- Le projet d'aéroport du Grand Ouest et sa desserte ;
- Le projet stratégique du Grand Port Maritime ;
- Le développement de l'offre ferroviaire, notamment entre Nantes et St-Nazaire ;
- La liaison de transports en commun à haut niveau de service vers Blain ;
- La mise aux normes autoroutières de la RN165 ;
- L'encouragement au développement du transport fluvial sur la Loire ;
- L'objectif d'amélioration du fonctionnement du périphérique nantais.

Certains points demandent toutefois selon nous à faire l'objet de complément :

- Nous avons bien noté la demande du SCOT d'un renforcement des capacités de franchissement de la Loire en intra-périphérique nantais et le considérons, comme vous, comme fondamental. **La question des franchissements de Loire est néanmoins plus large, et la réflexion ne devrait pas se limiter exclusivement à l'amont de Cheviré ;**
- Si l'objectif de l'accessibilité du port est bien inscrit (DOO – p.25), il conviendrait de préciser dans le même temps que **cette accessibilité doit concerner tous les modes, et, notamment, la route, qui est et demeurera majeure.** Par ailleurs, si nous souscrivons à l'objectif d'amélioration de la RD773 (DOO – p. 66), nous souhaiterions que soit souligné le fait que son importance procède en partie de sa vocation logistique, et que son amélioration, mais aussi ses conditions d'exploitation, doivent, pour ne pas l'entraver, tenir compte de cette dimension ;

- La liaison structurante Ancenis – Nort-sur-Erdre – Savenay est bien inscrite dans le document. Nous regrettons toutefois qu'elle ne fasse l'objet, ni dans le PADD, ni dans le DOO, d'une représentation graphique (via un tracé de principe). **Nous souhaiterions particulièrement que le SCOT indique que, dans son cadre, la création de voies nouvelles devra se faire dans une logique de contournement de Blain, fortement demandé par les acteurs économiques ;**
- Si, enfin, nous nous félicitons de la volonté d'améliorer le fonctionnement des grandes pénétrantes de l'agglomération nantaise afin d'améliorer son accessibilité depuis l'extérieur, nous voudrions pointer que **cette dernière dépend aussi des capacités de stationnements, à lier avec ces pénétrantes, et à développer à proximité de la centralité.** Elle dépend par ailleurs aussi d'aménagements sur des tronçons de moindre envergure, qui s'ils ne sont pas adaptés au trafic, peuvent venir remettre en cause sa capacité à fonctionner comme un espace économique unifié et ouvert sur les territoires alentours.

Nous sommes persuadés que l'intégration de ces recommandations viendra renforcer la portée et la pertinence d'un document, que nous considérons par ailleurs comme globalement positif et propice au maintien et renforcement des dynamiques actuelles.

La CCI émet, en conclusion, sous réserve de la prise en compte de ces observations, un **avis favorable** sur le projet de SCOT et reste à votre disposition pour tout renseignement complémentaire aux observations transmises dans ce courrier.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos salutations distinguées.

Alain Raguideau
Vice-Président
en charge de
l'Attractivité territoriale



Jean-François GENDRON
Président

