

Le Président du Conseil régional
Franck LEROY

Strasbourg,
le **31 JUL. 2025**

Dossier suivi par
Xavier LABORDE
03 87 61 68 97
Xavier.laborde@grandest.fr

Monsieur François LECLERC
Président
SCOT du Syndicat mixte de Commercy
Maison des services
Château Stanislas
55200 COMMERCY



Objet :

Avis sur la révision du SCoT du Syndicat mixte de Commercy

Monsieur le Président,

Le SCOT du Syndicat mixte de Commercy a saisi la Région en sa qualité de personne publique associée en date du 25 mars 2025, pour avis sur le projet de schéma arrêté.

Suite à la décision de la Commission Permanente du 27 juin 2025, vous voudrez donc bien trouver ci-joint l'avis favorable de la Région.

Mes services se tiennent à votre entière disposition pour tout échange consécutif à la présente notification.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Bien cordialement

AVIS DE LA REGION GRAND EST SUR LE PROJET DE SCOT COMMERCE VOID VAUCOULEUR

CADRAGE REGIONAL

Le présent avis tient compte des liens de compatibilité et de prise en compte avec le SRADDET en vigueur au moment de sa rédaction, c'est-à-dire le SRADDET approuvé en janvier 2020. Des remarques, sous forme d'encart « A NOTER » permettent de rappeler des exigences en lien avec le projet de SRADDET arrêté le 13 décembre 2024.

OBSERVATIONS GENERALES

Le SCoT de Commercy-Void-Vaucouleur a été arrêté par délibération du 6 février 2025 après 4 années d'études et de concertation. Il s'agit d'un premier SCoT sur ce territoire limité à une intercommunalité. La Région salue le travail de concertation réalisé avec les acteurs du territoire et tout particulièrement la qualité des échanges avec les Personnes Publiques Associées qui ont contribué positivement à l'évolution du document. Le SCoT présente le projet de développement du territoire pour une durée de 20 ans de 2025 à 2045.

Pour une première démarche d'amélioration, le SCoT est parvenu à élaborer un premier SCoT de bonne qualité, exigeant et bien ancré dans les réalités du territoire. Le document apparaît clair, remarquablement complet et bien illustré. Il est explicité par une annexe de justification des choix intéressante et mettant clairement en évidence les enjeux du territoire comme les choix effectués, quoique lacunaires sur certains points importants (Cf. OG n°2)

Le DOO est structuré de manière classique avec des dispositions prescriptives et des simples recommandations. La rédaction des prescriptions s'apparente souvent davantage à l'exposé de principes qu'à des demandes adressées aux documents cibles. Sur certains points essentiels, il pourrait donc être intéressant de faire suivre l'exposé des prescriptions par une synthèse des attentes à l'égard des documents d'urbanisme.

PROSPECTIVE DEMOGRAPHIQUE ET SCENARIO DE DEVELOPPEMENT

Le territoire du SCoT connaît depuis 10 ans une démographie orientée à la baisse, sous l'effet d'un solde migratoire négatif de -0,5%/an depuis 2010 et d'un solde naturel passée en négatif depuis 2015 (-0,2%/an). L'emploi y est globalement à la baisse depuis 2010, à l'exception toutefois des emplois industriels qui sont en forte augmentation depuis 10 ans (+ 256 soit +20%) ainsi que du tertiaire marchand sur la dernière période 15-21 (+16 % en 5 ans)

Le SCoT est fondé sur une trajectoire dite de « rebond maîtrisé » avec une perspective de quasi maintien de la population avec une hypothèse de croissance de +0,08 %/an qui impliquerait 470 habitants supplémentaires et un objectif de création de 600 emplois. L'annexe de justification des choix insiste sur le caractère prudent et réaliste de cette projection :

« Contrairement à une ambition déconnectée des dynamiques observées, le choix d'une croissance à 0,08% repose sur une approche prudente et maîtrisée. Cet objectif ne prétend pas inverser brutalement la tendance de décroissance mais vise une stabilisation progressive en s'appuyant sur des leviers d'attractivité existants et à renforcer. Il s'agit d'un compromis entre des tendances passées de baisse démographiques et les opportunités futures évitant un scénario trop pessimiste qui pourrait nuire au développement du territoire ».

La trajectoire de rebond maîtrisé est justifiée par le SCoT par la perte exceptionnelle de population qu'a connu le territoire après le départ du 8ème régiment d'artillerie ainsi que par la proximité du territoire avec le sillon lorrain, ses infrastructures de transports et la diversité de ses filières économiques. Le SCoT indique également s'appuyer sur la « prospective démographique » issue du SRADDET.

La Région tient à indiquer que la prospective démographique régionale contenue dans le SRADDET ne saurait justifier la prospective d'un territoire particulier. La question est encadrée par l'actuelle règle 22 demande à « tenir compte » des réalités démographiques, laquelle devrait être renforcée dans ses attendus avec la modification du SRADDET. La nouvelle règle 22 exigera ainsi de justifier les inflexions de tendances « par des éléments propres à la dynamique particulière du territoire ou aux orientations stratégiques ».

A NOTER : Le SRADDET ne propose aucun élément de cadrage pour la définition des scénarios démographiques des territoires.

La Région salue à ce titre les efforts de réalisme effectués par le SCoT et son souci de prendre en compte les dynamiques baissières. Il convient toutefois de souligner le caractère ambitieux de la trajectoire retenue qui nécessiterait un retour du solde migratoire en zone positive, ce que le territoire n'a guère connu au cours de son histoire récente. Aussi, même si la trajectoire démographique retenue et ses justifications n'appellent pas de réserves particulières en elles-mêmes, la question de la vacance qui se situe déjà à un niveau important (11,5% en 2021) méritera dans ce contexte une attention particulière dans la mesure où celle-ci pourrait fortement augmenter en cas d'offre nouvelle de logements excédant les besoins réels.

OBSERVATIONS THEMATIQUES

Les remarques qui suivent sont exposées selon le plan du DOO.

Protéger et valoriser les espaces et les paysages du territoire

Agriculture

Même si elles figurent depuis 2020 dans le champs d'intervention des SCoT, les questions agricoles demeurent souvent en limite de compétence des documents d'urbanisme. Ce premier volet du DOO comporte ainsi 4 prescriptions qui constituent surtout des orientations générales sur les constructions admises en zones agricoles. Dans un souci d'opérationnalité, il pourrait être souhaitable de résumer en fin de partie les demandes et les attentes concrètes formulées à l'égard des documents d'urbanisme pour leur mise en application.

Biodiversité et Trame Verte et Bleue

Ce volet, remarquablement complet n'appelle pas de remarques particulières. Les mesures de protections des réservoirs et corridors sont claires et explicites. En revanche, la manière dont le SCoT a intégré les dispositions du PNR pour les communes concernées interpellent. Les prescriptions apparaissent distinctes pour les communes couvertes ou non par le parc avec deux rédactions fort différentes, la rédaction applicable aux communes du PNR apparaissant comme une reprise de dispositions de la charte du Parc Naturel Régional.

La Région rappelle à ce propos que les SCoT doivent être compatibles avec les chartes des PNR au même titre qu'ils doivent l'être à l'égard des règles du SRADDET. En revanche, les SCoT ont une vocation intégratrice qui doit ici être rappelée. Une rédaction des mesures de protections de la TVB uniforme pour l'ensemble du territoire du SCoT et compatible avec les exigences de la charte pour les communes concernées aurait certainement été possible pour l'essentiel des prescriptions.

Observation n°1 : Les SCoT ont vocation à intégrer l'ensemble des dispositions avec lesquels ils doivent être compatibles placés au-dessus dans la hiérarchie des normes. La Région regrette en conséquence que le SCoT n'ait pas cherché à intégrer les exigences de la charte du PNR de Lorraine dans un souci d'uniformité de rédaction et de clarté du dispositif.

Paysages

Ce volet relativement complet contient 6 prescriptions qui traitent à la fois de la préservation des « grands paysages » (P15), des points de vue remarquables (P17 et P18), mais aussi ce qui est plus original, des « silhouettes villageoises » (P16 et P19) et des entrées et traversées de villages. L'ensemble de ces dispositions sont synthétisées dans une carte claire et complète. Il manque juste l'explicitation d'une orientation figurant dans la carte mais pas dans les règles à savoir la « *requalification des tissus villageois* » qui concerne une quinzaine de villages identifiés sur la carte. Dans un souci d'exhaustivité, une prescription supplémentaire pour ces villages serait la bienvenue.

Observation n° 2: La Région invite le SCoT à compléter son dispositif avec une disposition relative à la requalification des tissus villageois à laquelle semble renvoyer la carte page 21.

Climat Air Energie et Adaptation au Changement Climatique

Le SCoT contient un volet assez complet sur la thématique Climat Air Energie qui reprend notamment les grands objectifs du SRADDET en matière de réduction de la consommation énergétique finale, de la consommation d'énergies fossiles, d'émissions de gaz à effet de serre ou de production d'énergie renouvelable et de récupération. La Région ne peut que s'en féliciter.

Le SCoT promeut le développement des Energies renouvelables et de récupérations (ENRR) sur son territoire en définissant les conditions d'implantations des différents types de production d'énergie. Le SCoT affiche une préférence pour l'énergie éolienne sans pour autant se montrer restrictif quant au développement de la méthanisation ou du photovoltaïque. On relèvera une forte réticence du SCoT à l'égard du développement de ce type d'énergie sur des espaces agricoles, sans aller pour autant à l'encontre de la réglementation en la matière. Il encadre ainsi strictement le développement des ENRR et notamment le photovoltaïque au sol en exigeant notamment de prendre en compte leur insertion paysagère. La Région tient à attirer l'attention du SCoT sur la présence d'une réserve naturelle régionale sur la commune de Pagny la Blanche Côte qui risque d'être altérée par l'autorisation dans le PLU de la commune d'une zone « APV » en proximité immédiate de la réserve.

Observation n° 3: La Région demande au SCoT de veiller à la préservation de la qualité paysagère des alentours de la réserve naturelle régionale et plus particulièrement à la commune Pagny-la-Blanche-Côte de corriger son projet de PLU arrêté le 8 novembre 2024 en recherchant une autre implantation pour ce projet d'agrivoltaïsme.

Ce volet se conclut par une prescription relative à l'adaptation au changement climatique qui constitue le fil rouge de la modification en cours du SRADDET. Même si l'attention du SCoT sur cet enjeu mérite en soi d'être saluée, son traitement reste fait de rappels de principe à caractère généraux tel que ne pas aggraver les facteurs de risques. La Région rappelle à ce propos les préconisations contenues en la matière dans le projet de SRADDET modifié et notamment sa nouvelle règle 1. Celle-ci demandera aux documents cibles de mettre en œuvre une stratégie d'adaptation au changement climatique en effectuant notamment une analyse de la vulnérabilité du territoire au regard des différents types d'aléas climatiques et en identifiant des leviers d'atténuation et d'adaptation. Les dispositions du SCoT en la matière apparaissent donc quelque peu en retrait des attentes du SRADDET modifié.

De même, en matière de préservation de la ressource en eau, la nouvelle règle 11 « Réduire les prélèvements en eau » demandera aux SCoT et aux PLU(i) de s'assurer de l'adéquation entre le projet de développement qu'ils portent et la ressource en eau disponible. Le SCoT inclut dans sa prescription n°28 une disposition similaire, mais sans assurer lui-même de cette adéquation.

L'annexe de justification des choix estime le besoin en eau supplémentaire à 71 000 litres/jours sans être en mesure d'indiquer si les réseaux et les captages existants seront en mesure de délivrer cette production supplémentaire attendue.

Consommation foncière et trajectoire vers le ZAN

La prescription 30 affiche les plafonds de consommation foncière autorisées par le SCoT sur la période 25-35, soit 75 ha de consommation d'ENAF qui se décomposent en 23 ha pour le logements (1,15 ha/an) et 52 ha pour le développement économique soit (2,6 ha/an).

Pour la période 21-31 dont la consommation est contingentée par la loi Climat et résilience, le SCoT affiche une consommation de 13 ha de « coups partis » depuis 2021 et une consommation prévisionnelle de 41 ha sur la période 25-31, soit 54 ha en application de la garantie communale, ce qui correspond précisément à l'objectif-cible de la trajectoire territorialisée vers le ZAN définie par le projet de SRADDET modifié pour la première décennie. Il est à souligner que le SCoT n'a pas cherché à bénéficier de la marge de 20 % issue du principe de compatibilité afin de rapprocher son taux d'effort de l'objectif fixé par le SRADDET en vigueur de 50 %. Ce taux est estimé dans l'annexe de justification des choix de 38,7% pour la première décennie.

Cette consommation foncière et ses déterminants sera analysée plus en détail au chapitre logement et développement économique

Une armature territoriale stabilisée grâce à une offre de logements, de mobilité, d'équipements et de services adaptés au besoin de développement de la CC CVV

Objectif de production de logements

Le SCoT a défini son objectif de logements à 560 sur la durée du SCoT, soit 28 par an. L'annexe de justification des choix apporte des précisions quant à cette estimation des besoins. Le point mort rétrospectif pour la période 13-18 s'établissait d'après les calculs effectués à 73 logements par an. Pourtant le choix du SCoT s'est porté sur un chiffre de 28 logements par an, dont les modalités de calculs n'apparaissent pas dans l'annexe de justification des choix.

Il semble qu'un choix de diminuer l'objectif de logements ait été effectué en corrigeant les perspectives de desserrement des ménages afin de conserver un profil de ménage « familial » et un objectif de nombre de personnes par ménages qui ne devrait pas descendre en dessous de 1.89. Cette correction a certainement eu pour effet de réduire le besoin lié au desserrement des ménages et donc l'estimation des besoins.

Cet objectif, de production ou de remobilisation, de 28 logements par an apparaît en effet très modéré, ce qui permet même de douter de sa cohérence avec les perspectives démographiques arrêtées par le SCoT. L'objectif de 28 logements par an se distingue entre une part en réhabilitation (39%) dans le but de réduire la taille du parc vacant, et une part en construction neuve (61%) afin de satisfaire les nouveaux besoins. Dans ces conditions, le nombre de constructions neuves programmées par le SCoT n'est que de 17 par an, ce qui est nettement moins que le nombre de logements mis en chantiers annuellement soit 28 par an sur la période 13-18 (page 20 de l'annexe de justification des choix).

Pour la bonne information des responsables du SCoT et du public, il serait bon que le SCoT détaille son objectif de 28 logements par an dans l'annexe de justification. De plus, il serait souhaitable d'estimer un taux de vacance au termes du SCoT en intégrant la programmation en logements du SCoT et ses hypothèses démographiques, ainsi que le recommandera la nouvelle règle 22 du projet de SRADDET modifié.

A NOTER : La définition des objectifs de logements et leur répartition constitue un élément essentiel du SCoT. Il importe donc d'apporter dans le DOO ou l'annexe de justification des choix toutes les informations utiles à la bonne compréhension de ces données par le non spécialiste.

Le SCoT ne propose malheureusement pas de taux de vacance-cible au terme du SCoT. Néanmoins l'importance de la production de logements par réhabilitation et donc sans incidence sur la taille du parc (39% de la programmation globale et 50 % dans les pôle urbain) atteste d'une réelle prise en compte de cet enjeu.

La ventilation de l'objectif de logements est effectuée par niveau d'armature urbaine ainsi que le prescrit l'actuelle règle 22 du SRADDET. Celle-ci semble avoir été effectuée proportionnellement au poids relatif du logement en 2021. Une telle répartition proportionnelle, si elle paraît juste et équilibrée, entérine tout de même l'affaiblissement des polarités que tous les territoires ont connu ces dernières décennies. Il pourra être regretté à ce propos que le SCoT ne se soit pas fixé un objectif de centralisation du développement sur ces principales polarités. Le dernier niveau de l'armature urbaine mobilise près du tiers de l'objectif de logements, ce qui peut poser question dans un contexte de quasi-déprise démographique.

En plus de la part de l'objectif de logements en réhabilitation, le SCoT prévoit une part importante en densification qui va de 13% à 38% selon les niveaux de l'armature urbaine. La part en densification est variable selon les niveaux. Elle ne se situe qu'à 10 % pour la commune de Vaucouleurs. L'annexe de justification des choix n'apporte pas d'explication sur cette variabilité, mais on peut penser qu'elle répond à une analyse déjà effectuée du potentiel foncier disponible dans les enveloppes urbaines.

En cumulant les part en réhabilitation et en extension, la part des logements en extension ne s'établit qu'à 35 % de la programmation, ce qui est très favorable à la sobriété foncière de la programmation en logements du SCoT. La part de la programmation en extension s'établit tout

de même à 57 % pour le dernier niveau de l'armature urbaine, qui concentre ainsi 10 ha sur les 23 ha soit 43% autorisés par le SCoT pour le développement résidentiel. Le SCoT aurait donc pu fortement réduire sa consommation foncière avec une programmation moins favorable au dernier niveau de l'armature.

La Région rappelle que si l'urbanisation au sein des enveloppes urbaines, dite en densification, est présumée s'effectuer sans consommation foncière, il peut arriver que certaines « dents creuses » devront être qualifiée d'ENAF au stade du PLU compte tenu de leur taille ou de leur valeur écologique. Il convient donc dans un souci de bonne opérationnalité du SCoT de définir des limites quantitatives ou qualitative à la définition des dents creuses pouvant être urbanisées hors consommation foncière. L'urbanisation sur des parcelles au sein de l'enveloppe urbaine qui devraient être qualifiées d'ENAF sera alors considérée comme de l'extension urbaine.

A NOTER : L'urbanisation en densification peut porter sur des ENAF situées au sein des enveloppes urbaines. Il est donc recommandé aux SCoT d'apporter une définition et des limites à la définition de dents creuses pouvant être urbanisées sans consommation foncière.

Enfin, le SCoT définit des niveaux de densité en extension qui s'étagent de 25 logements par hectare pour la polarité de Commercy à 13 logements par hectare pour le dernier niveau de l'armature, ce qui correspond aux standards actuels.

Armature urbaine

L'armature urbaine définie à la prescription 34 apparaît d'une autre nature que celle qui a présidé à la programmation de l'offre nouvelle en logements. Elle distingue les bourgs, les villages et les hameaux et les groupes de constructions isolées afin de déterminer des règles différenciées quant aux possibilités d'extension et de densification. Elle interdit ainsi l'extension et même la densification des groupes de constructions isolées, les extensions des hameaux et soumet même à conditions l'extension des villages.

Cette approche originale de l'armature est intéressante et semble bien adaptée aux enjeux du monde rural. Il est toutefois à regretter que le SCoT renvoie à la prescription 26 intitulée « Les formes urbaines » alors que la prescription suivante intitulée « Garantir la qualité dans la mise en œuvre des extensions urbaines » apparaît beaucoup plus adaptée.

Observation n°4 : L'orientation du SCoT tendant à conditionner les extensions urbaines du niveau de l'armature dénommé « village » à des critères de qualité constitue une innovation intéressante du SCoT. Afin de lui conférer toute sa portée, il conviendrait de faire référence à la prescription 37 et non la prescription 36.

Transports et Mobilité

Le volet Transports et mobilité du SCoT comporte trois prescriptions en phase avec les orientations de la Région et du SRADDET en la matière et n'appellent pas de remarques ou de commentaires particuliers.

Assurer le développement économique du territoire

Structuration des espaces d'accueil économique

Le SCoT a fait le choix de ne pas affecter sa programmation en foncier économique de 52 ha sur la durée du SCoT entre ses différents sites d'activités. Il justifie néanmoins cette programmation par un embryon de schéma d'accueil des activités économiques qui identifie 4 zones de développement prioritaires situés le long de la route départementale reliant Commercy à Vaucouleurs, une nouvelle zone à créer à Pagny sur Meuse, et 5 zones de moindre envergure, à restructurer et à densifier.

Même si le SCoT sera suivi d'un PLUi porté par la même structure et compétente en matière de développement économique, la Région salue les efforts réalisés par le SCoT en la matière.

Il est toutefois à regretter que le SCoT n'ait apporté aucune information sur les surfaces encore disponibles dans les 89 ha de ses sites d'activités existant, ces surfaces ayant vocation à venir en déduction des 52 ha autorisés par le SCoT en extension. La Région rappelle à cet effet que la loi climat et résilience a rendu obligatoire la réalisation d'un inventaire des zones d'activités économiques (Art 318-8-2 du code de l'urbanisme) qui doit notamment contenir le taux de vacance des zones d'activités.

Observations n°5 : La Région demande au SCoT de mentionner, dans le diagnostic ou l'annexe de justification des choix, les surfaces disponibles et restant à commercialiser dans les zones d'activités existantes.

Développement commercial et DAACL

Le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial rendu obligatoire par l'ordonnance de 2020 relative à la modernisation des SCoT prend une importance grandissante. Néanmoins faute de règle du SRADDET en la matière et d'identification de bonnes pratiques, la Région s'abstiendra de commenter ces documents.

*
* *

Conclusion générale

La CC de Commercy-Void-Vaucouleur a produit un premier SCoT de bonne qualité. Le projet de développement porté par le SCoT apparaît équilibré, ambitieux sur le plan du développement économique mais fort mesuré sur le plan du développement résidentiel et de sa consommation foncière.

