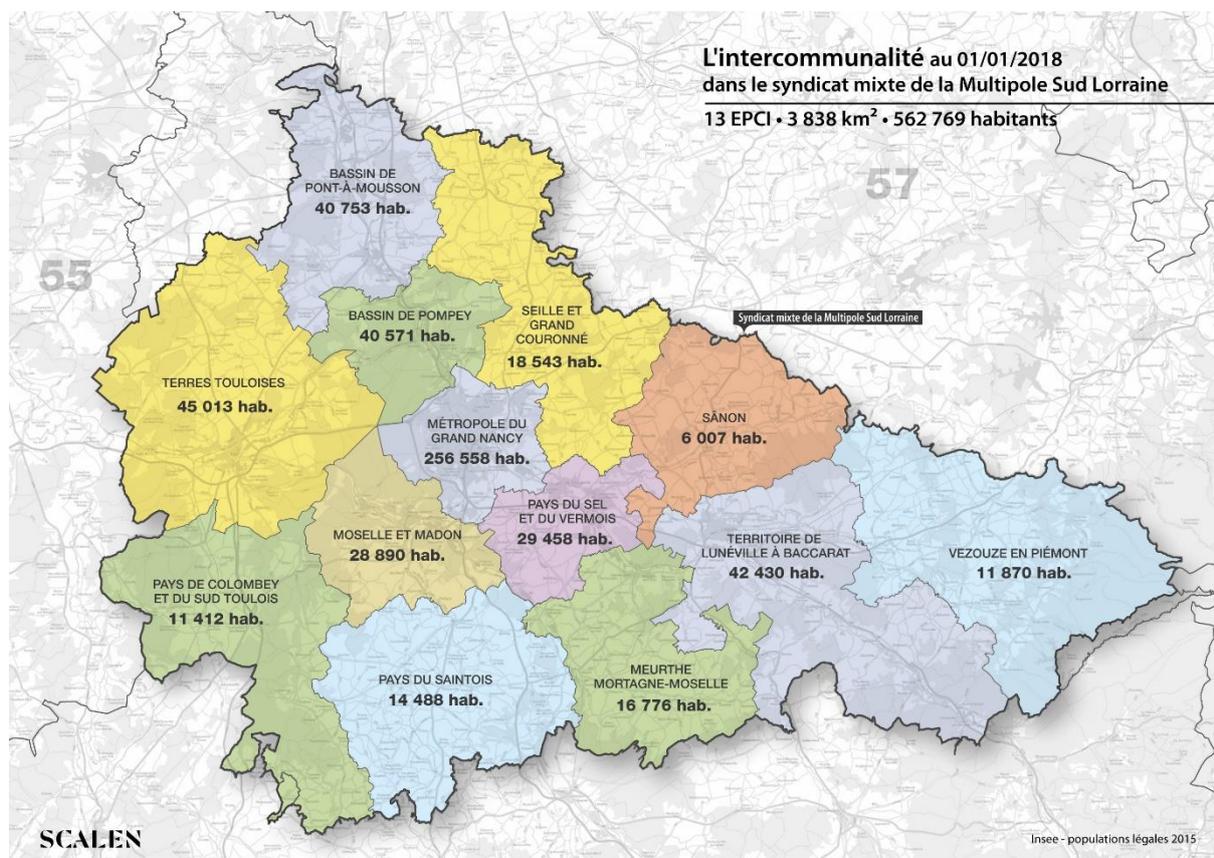


ENQUETE PUBLIQUE

Relative au projet de révision du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Sud Meurthe et Moselle

Présenté par le syndicat mixte de la Multipole Sud Lorraine

DU 27 MAI AU 26 JUIN 2024



CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

Mme Sylvie HELYNCK, présidente,
M. Gilbert JANCOVICI, membre titulaire
M. Bernard LALEVEE, membre titulaire

19 JUILLET 2024

Table des matières

A-L'ENQUETE PUBLIQUE ET SES ENSEIGNEMENTS	3
A-1 L'objet de l'enquête	3
A-2 Le projet et ses enjeux	3
A-2-1 L'objectif du projet	3
A-2-2 Le contexte territorial	4
A-2-3 Les points significatifs concernant l'évaluation environnementale	4
A-3 Le déroulement de l'enquête	5
A-3-1 La préparation de l'organisation	5
A-3-2 Le respect des prescriptions de l'arrêté d'organisation de l'enquête	5
A-3-3 Le rappel du contenu du dossier d'enquête	5
A-3-4 Les principales modalités de participation du public	5
A-4 Les enseignements de l'enquête	6
A-4-1 L'évaluation de la qualité de l'information du public, de la participation du public	6
A-4-2 Le bilan quantitatif des observations recueillies	6
A-4-3 Les opinions dominantes et les principaux thèmes sur lesquels le public s'est exprimé	6
B-L'APPRECIATION DU PROJET	6
B-1 La synthèse des appréciations thématiques du projet	6
B-2 L'identification des sujets et problématiques	6
B-3 L'appréciation de l'intérêt général	9
B-3-1 La pertinence du projet et sa proportionnalité aux enjeux	10
B-3-2 L'acceptabilité sociale du projet	10
B-3-3 L'atteinte à l'environnement	10
C-LES CONCLUSIONS MOTIVEES	11
C-1 Bilan des avantages et inconvénients du projet	11
C-2 Réserve	11
C-3 Recommandations	11
D-L'AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	12

A-L'ENQUETE PUBLIQUE ET SES ENSEIGNEMENTS

A-1 L'objet de l'enquête

Le SCoT Sud 54, approuvé en 2013, fait l'objet d'une révision sur un périmètre revu à la baisse mais qui couvre encore 80 % du département de la Meurthe et Moselle et 75 % de sa population.

Ce document d'urbanisme compte deux grandes orientations : l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Il s'imposera dans un rapport de compatibilité aux documents d'urbanisme des collectivités territoriales.

Le projet de révision prend en compte les enseignements des 6 années de mise en œuvre (2013-2019) pour s'adapter aux nouveaux enjeux du territoire.

Il a été élaboré par le Syndicat Mixte de la Multipole Sud Lorraine et arrêté par délibération du Comité Syndical, le 13 décembre 2023.

A-2 Le projet et ses enjeux

Le projet vise, au regard des objectifs et orientations du territoire à 20 ans, d'être performant en matière de sobriété foncière, de logement, de développement économique, d'implantation commerciale, de mobilité, de protection de la biodiversité, de transition énergétique et alimentaire, de qualité urbaine et de valorisation des paysages, de risque et de préservation des ressources naturelles.

Il prend en compte d'importantes évolutions législatives avec les lois ALUR (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové), ELAN (Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) et Climat et Résilience. Celles-ci ont fixé de nouveaux attendus vis-à-vis des SCoT et renforcé les objectifs nationaux de lutte contre l'artificialisation des sols.

A-2-1 L'objectif du projet

Aujourd'hui, la périurbanisation et l'étalement urbain tendent à fragiliser l'armature territoriale et à affaiblir les polarités. A moyen terme, cet affaiblissement pourrait être préjudiciable pour l'ensemble du territoire : réduction et émiettement de l'offre de service, augmentation des déplacements quotidiens et allongement des distances, dépendance accrue à la voiture, paupérisation des ménages les plus fragiles, consommation accrue d'espaces agricoles et naturels.

Sur la période 2011-2020, sur les 1 217 ha consommés, près de 992 ha ont été soustraits aux espaces agricoles (82 %), 123 ha aux espaces naturels (10 %) et 102 ha aux espaces forestiers (8 %), avec une tendance à davantage urbaniser sur les espaces agricoles en périphérie de villes, bourgs et villages.

La sobriété foncière constitue la règle 16 du SRADDET de la région Grand Est. Cette règle demande au SCoT de définir les conditions permettant de réduire la consommation foncière d'au moins 50 % à l'horizon 2030 et tendre vers 75 % en 2050, par rapport à une période de référence de 10 ans.

Cette réduction des espaces urbanisables trouvera ensuite sa traduction dans les documents de planification, en particulier dans les PLUi.

A-2-2 Le contexte territorial

La tendance au desserrement résidentiel des agglomérations-relais (Pont-à-Mousson, Lunéville et Toul) vers les communes voisines, amène ces communes périphériques à construire proportionnellement plus de logements.

Cette dynamique démographique est particulièrement observée au voisinage immédiat du sillon mosellan. Les communes sont attractives d'un point de vue résidentiel, d'une part en raison de leur accessibilité à l'emploi, et d'autre part en raison des possibilités d'accession à la propriété en maison individuelle.

Le secteur du commerce est aussi en pleine mutation. Au cours de la dernière décennie, le nombre de m² de surface de vente s'est accru continuellement, avec un taux de croissance 5 fois supérieur à celui de la population et bien supérieur à l'évolution du pouvoir d'achat.

De la même façon, renouveler l'offre en foncier économique exige la promotion de la sobriété foncière dans la planification urbaine. Face à la rareté du foncier, il s'agit d'éviter de dupliquer des offres identiques entre territoires voisins.

La mutation du foncier agricole est un enjeu porté par les acteurs publics vers une plus grande autonomie alimentaire du territoire. Le Projet Alimentaire Territorial a été engagé sur le Sud 54 à l'initiative du Conseil Départemental de Meurthe et Moselle. Cette transition du foncier agricole devrait contribuer à faire émerger des filières alimentaires de proximité.

En résumé, la décorrélation entre croissance démographique/économique et artificialisation des sols se fait au détriment de zones principalement agricoles et sous la forme d'un urbanisme monofonctionnel peu dense. Elle est coûteuse en espace et se traduit par le report vers la périphérie des villes et des bourgs de différentes fonctions telles que le commerce et à terme fragilise les centralités urbaines. L'artificialisation de terres agricoles et naturelles a d'importantes conséquences environnementales. Les impacts sur la biodiversité, la consommation d'énergie, les coûts d'aménagement, portent préjudice à l'intérêt général.

A-2-3 Les points significatifs concernant l'évaluation environnementale

Les conséquences imputables à l'artificialisation des sols sont directement :

- l'érosion de la biodiversité,
- la réduction des capacités agricoles de l'autonomie alimentaire,
- la perte des capacités de régulation (cycle de l'eau ou du carbone),
- l'aggravation des inondations.

Mais, cette artificialisation des sols a aussi un impact indirect :

- le surcoût des voiries et réseaux,
- la hausse des prix et la spéculation foncière,
- la dépendance à la voiture, congestion, coûts cachés,
- les GES et pollutions (transport, chauffage),

- la déprise des centres-villes (logements, commerces),
- la banalisation des paysages,
- l'aggravation du dérèglement climatique.

En résumé, les coûts environnementaux de cette forte consommation des sols agricoles et naturels sont sur le plan environnemental :

- la fragmentation des réservoirs et corridors de biodiversité,
- l'émission de GES et de polluants atmosphériques liés aux transports.

Cependant, la mise en œuvre des objectifs de sobriété foncière se heurte à une moindre acceptabilité sociale de la densification.

A-3 Le déroulement de l'enquête

A-3-1 La préparation de l'organisation

Les dates et horaires de l'enquête publique ont été arrêtés de concert entre les membres de la commission et les représentants de l'Autorité Organisatrice de l'Enquête (AOE). Deux permanences de 3 h, fixées en début et en fin d'enquête au sein des 13 EPCI, ont eu lieu.

Excepté pour Blâmont où la permanence a eu lieu de 9h à 12h le dernier jour de l'enquête, toutes les autres permanences ont été fixées de 14h à 17h, pour répondre aux horaires d'accueil du public au sein des collectivités, les samedis et soirées étant exclus.

Les jours de permanence ne concernaient que deux EPCI en simultané. Le troisième commissaire titulaire se rendait ainsi disponible en cas de défaillance d'un membre de la commission au cours d'une permanence.

A-3-2 Le respect des prescriptions de l'arrêté d'organisation de l'enquête

Aucune anomalie n'a été constatée.

A-3-3 Le rappel du contenu du dossier d'enquête

Le dossier était complet mais il manquait un document synthétique à vertu pédagogique. Cette pièce a été, à la demande de la commission d'enquête, jointe au dossier avant enquête. Elle s'avérait essentielle alors que la concertation préalable avait surtout touché les élus, et que la compréhension d'un dossier aussi volumineux et technique aurait été difficile à appréhender pour un public non averti. La commission d'enquête a vérifié, avant chaque permanence, la complétude du dossier. A deux reprises, la commission a pu observer qu'il manquait des pièces. Il y a été remédié sans délai.

A-3-4 Les principales modalités de participation du public

Malgré un dispositif complet mis en œuvre, tel que le registre dématérialisé, la possibilité d'envoi des contributions par courriel, courrier postal et dépôt de courrier aux sièges des CC, la commission a observé quelques difficultés d'accès aux lieux de permanence, les locaux étant parfois mal identifiés par le public pour rencontrer le commissaire enquêteur et compléter le registre papier.

A-4 Les enseignements de l'enquête

A-4-1 L'évaluation de la qualité de l'information du public, de la participation du public

Outre la publicité réglementaire, l'avis d'enquête publique a été largement annoncé par des encarts dans la presse locale ainsi que sur les réseaux sociaux. Un affichage dans les communes a également permis au public d'être informé.

L'avis d'enquête publique a été affiché dans les délais réglementaires, dûment constaté par les membres de la commission lors de leurs déplacements, et attesté par les certificats d'affichage établis par les autorités municipales et intercommunales, auprès et à la demande de l'AOE. Seul un manquement a été identifié et a été rectifié dans les meilleurs délais.

A-4-2 Le bilan quantitatif des observations recueillies

Le nombre d'observations émises est de 50 (32 sur le registre papier, 16 sur le registre dématérialisé, 2 par courrier postal). Le décompte des observations est en réalité de 48 en raison de doublons entre les courriers postaux et le registre dématérialisé.

Ces observations étaient accompagnées de 94 pages en pièces jointes.

A-4-3 Les opinions dominantes et les principaux thèmes sur lesquels le public s'est exprimé

Les préoccupations exprimées au cours de l'enquête sont majoritairement liées à **la traduction des orientations du SCoT** pour la constructibilité du foncier et la réalisation de projets (habitat, centrale photovoltaïque, extension de carrières...).

Ainsi, 17 observations sont essentiellement liées **aux parcelles**, dont les zonages prédéfinis avant ou après approbation du SCoT seraient de nature à leur porter préjudice.

B-L'APPRECIATION DU PROJET

B-1 La synthèse des appréciations thématiques du projet

La commission d'enquête observe que les réclamations portent essentiellement sur :

- la sobriété foncière comme contrainte s'imposant depuis la loi ZAN,
- la répartition des 140 ha de la réserve prévue par la Multipole, générant des inégalités ressenties par les élus locaux,
- l'accès aux services et à la mobilité, plus difficile en zone rurale,
- l'habitat et la qualité de vie,
- les carrières.

B-2 L'identification des sujets et problématiques

L'ambition du SCoT Sud 54 est « d'organiser les transitions et les coopérations au service de la qualité de vie et de l'attractivité de ce grand territoire ».

La problématique locale concrète vise à :

D'une part, à préserver la fonctionnalité des continuités écologiques au travers de l'outil d'aménagement qu'est la trame verte et bleue, s'articulant avec l'ensemble des autres politiques environnementales : aires protégées, Natura 2000, parc naturel régional, objectifs de bon état écologique des masses d'eau...

D'autre part, à maintenir les éléments favorables à la biodiversité et de les renforcer. Les continuités écologiques ont pour finalité la protection des ressources naturelles mais aussi l'amélioration du cadre de vie. Ainsi, les espaces végétalisés en ville visent à réduire les îlots de chaleur urbains, à offrir des espaces de respiration et de loisirs, à désimperméabiliser les sols et contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air.

Enfin, il s'agit de trouver des équilibres entre exploitations des ressources, déploiement des EnR et préservation environnementale.

Pour ce faire, le SCoT Sud 54 comprend un **programme d'actions** visant à accompagner sa mise en œuvre.

- En premier lieu, ces actions visent à trouver des alternatives concrètes à la consommation foncière et à l'artificialisation des sols, en s'inscrivant dans la trajectoire « zéro artificialisation nette », à l'horizon 2050. Cette sobriété foncière comporte une dimension transversale qui la relie à l'aménagement, à l'habitat, mais aussi à la mobilité. Ainsi, le programme d'actions s'articule autour de l'optimisation de l'usage des sols et de la limitation de leur consommation. Celle-ci prévoit une enveloppe foncière mutualisée de 140 ha maximum pour la décennie 2021-2030 et de 90 ha pour la décennie 2030-2040, portée par l'ensemble des intercommunalités de la Multipole.
- En second lieu, il s'agit de favoriser la décarbonation des mobilités en réduisant l'usage de la voiture individuelle au quotidien, en facilitant l'intermodalité des transports.
- En troisième lieu, le SCoT souhaite accompagner le développement économique par une offre foncière adaptée et un modèle commercial orienté vers les polarités et les zones existantes requalifiées.
- En quatrième lieu, la sobriété énergétique et la production d'énergies renouvelables trouveront leur traduction à la fois dans la réduction des consommations énergétiques, dans le domaine des transports, de l'habitat et des activités, mais aussi dans un schéma directeur des énergies renouvelables et la constitution d'une Société d'Economie Mixte (SEM) dédiée aux énergies renouvelables, favorisant le maintien des retombées économiques sur le territoire.
- En cinquième lieu, la transition alimentaire devra passer par une mobilisation du foncier agricole pour l'alimentation locale, en soutenant le développement des filières alimentaires locales.

- En sixième lieu, la protection de la biodiversité au travers de la trame verte et bleue, vise à lutter contre la fragmentation et la détérioration des continuités écologiques majeures.

Classement des appréciations du projet :

La question de la sobriété foncière et l'extension des carrières sont les deux enjeux majeurs pour lesquels des avis défavorables se sont exprimés au cours de l'enquête.

La révision du SCoT souffre de l'absence du SRADDET en cours de révision et du SRC non approuvé, qui conditionneront la compatibilité du SCoT avec les documents supérieurs.

Premier avis défavorable : la sobriété foncière comme contrainte s'imposant depuis la loi ZAN.

A titre d'exemple, les contributeurs des communes associées à la CC de Pont à Mousson (Lesménils, Vittonville) ont manifesté un très fort attachement au développement démographique de leur commune, respectueux du DOO et des règles d'urbanisme en vigueur (utilisation des dents creuses, intégration dans le milieu urbain, développement d'un habitat mixte, aucune extension sur le foncier agricole). Ce développement démographique est contenu pour favoriser l'intégration de nouvelles populations. Il permet le maintien des services publics et est surtout en cohérence avec le développement économique constant. Ce contexte favorable au développement démographique est une particularité de ce territoire orienté vers le Luxembourg.

De plus, les élus de ces communes mentionnent le fait que leurs villages sont à 10 mn de pôles urbains. De surcroît, la constructibilité envisagée sur ce périmètre répond aux objectifs du SCoT visant à développer l'habitat à proximité des pôles urbains.

De ce fait, l'objectif de sobriété foncière, qui est prévue par le SCoT, entre en conflit avec l'objectif du DOO qui est d'accueillir et de maintenir des ménages actifs et des familles, donc de favoriser le développement démographique atone à l'échelle du périmètre du SCoT.

Alors que la croissance des espaces urbanisés est de plus en plus décorrélée de la dynamique économique et démographique, cette situation très particulière des communes de Lesménils et Vittonville mérite d'être mieux prise en compte par le SCoT.

La commission d'enquête souligne l'opportunité de l'enjeu de sobriété foncière dans des secteurs où le développement démographique cherche à croître, alors que l'attractivité économique du territoire est atone ou bien lorsqu'il est peu respectueux des règles d'urbanisme. ***Mais elle se positionne en faveur des arguments motivés des communes de Lesménils et Vittonville.***

Le SCoT s'appliquera dans un rapport de compatibilité au travers des PLUi. Il existe de ce fait une marge de manœuvre dans l'application des principes et orientations du SCoT localement.

Dans le cadre de la loi ZAN et de la sobriété foncière, malgré beaucoup de bonne volonté des porteurs du SCoT, il leur sera difficile de répondre aux soucis d'égalité de traitement réclamé par les élus des territoires plus ou moins favorisés, quand il faut à la fois concilier le renouvellement urbain avec l'occupation des sols, des activités rurales et agricoles pour 80 % du territoire, et le respect des paysages qui constitue l'élément marqueur du projet sur le plan environnemental.

Deuxième avis défavorable : La question des carrières a fait l'objet d'âpres discussions lors de l'élaboration du SCoT initial de 2013. De nombreuses questions soulevées par les élus, l'UNICEM et les carriers n'ont pas reçu à ce jour d'écho à leur demande.

Tout en saluant le souci de sauvegarder la richesse des sous-sols et la diversité écologique, le nouveau SCoT doit être en mesure de répondre aux attentes des uns et des autres dans le cadre d'une concertation spécifique : Etat, préfecture, DDT, conseil départemental pour les ENS et l'économie, élus des CC et des communes concernées, qui devront se réunir autour des dirigeants du SCoT après l'approbation du SRC.

La concordance des périmètres des ENS non opposables et des arrêtés de protection de biotope opposables devra impérativement être revue dès l'approbation du futur SRC, lequel s'imposera en droit et en fait.

B-3 L'appréciation de l'intérêt général

Intérêt public

L'évolution des objectifs du SCoT est globalement favorable à l'intérêt public :

- **En matière d'armature territoriale**, facteur de cohésion sociale et d'attractivité.

Cette thématique transversale a trait à la consommation foncière et nécessite une adaptation aux caractéristiques du territoire, en cohérence avec les objectifs du SCoT (organisation de l'armature territoriale, objectifs de sobriété foncière, politique de l'habitat, maîtrise du développement résidentiel, accueil des activités économiques et accès aux services).

Les points forts du SCoT sont :

- la dimension multipolaire entre aggro nancéenne, villes moyennes, bassins périurbains, bourgs urbains et ruraux,
- un bassin de vie très intégré en termes d'emploi, de mobilités et de services,
- des thématiques qui concernent la vie de tous les jours : habitat, transport, services, économie avec la limitation des consommations en foncier et en énergie et un impact in fine sur les PLU/PLUi et sur les règles de constructibilité à respecter (permis de construire).

Pour donner suite à la loi ALUR du 23/03/2014, le SCoT conditionne désormais l'ouverture à l'urbanisation dans les zones naturelles ou agricoles.

A compter du 01/01/2017, aucune commune non dotée d'un SCoT ne pourra ouvrir de zone à l'urbanisation ; y compris pour une autorisation pour créer une nouvelle zone commerciale.

Le SCoT est le seul document d'urbanisme avec lequel le PLU doit être compatible.

Lorsqu'une commune ou un groupement de communes a fait valoir que le projet de SCoT était de nature à compromettre l'un de ses intérêts essentiels, leur délibération motivée doit être prise en compte.

Toutefois, la sobriété foncière doit concilier le renouvellement urbain, agricole et rural avec la protection des sols, des activités, avec le souci de sauvegarder le paysage qui constitue l'élément marqueur du projet.

- **En matière d'armature verte**, levier de qualité et de résilience.

La qualité du cadre de vie est un objectif majeur : exigences environnementales, protection de la biodiversité, protection et valorisation des paysages, santé et sécurité de l'aménagement du territoire.

Le point faible du SCoT est la non-compatibilité avec l'objectif national de 32 % d'EnR pour 2032 et l'objectif régional de 41 % d'EnR pour 2030 et 100 % pour 2050.

A priori, les EnR ont connu un développement qui a quadruplé par rapport au SCoT 2013.

La commission s'interroge sur les capacités de développement des EnR alors que le schéma de développement des EnR n'est pas encore élaboré.

B-3-1 La pertinence du projet et sa proportionnalité aux enjeux

En raison de l'ensemble des documents d'autorité supérieure pas encore aboutis et approuvés, le projet de SCoT paraît incomplet face aux enjeux relevés.

B-3-2 L'acceptabilité sociale du projet

Au regard des 9 PLUi en cours de finalisation, la commission considère que le SCoT est le prélude des PLUi, relevant le lien évident entre les contributions des présidents des EPCI, les élus, ainsi que les DGS et les référents urbanisme, et celles d'habitants bien informés. Toutefois des territoires sont fragilisés par le fait qu'ils ne disposent que de RNU et PLU.

La synthèse des observations montre que le projet a suscité :

-des oppositions de plusieurs communes en plein développement économique et démographique, spécificité relativement exceptionnelle à l'échelle du périmètre du SCoT et mal prise en compte, au point qu'il existe un défaut de cohérence entre les objectifs du DOO et leurs traductions à l'échelle communale.

-des oppositions des communes propriétaires de sites d'exploitation de carrières qui souhaitent des extensions en lien avec la demande actuelle de granulats.

Le Syndicat du SCoT devra débattre et revoir la teneur de la présente révision du SCoT au regard des SRADET et SRC approuvés.

B-3-3 L'atteinte à l'environnement

L'alimentation en eau potable ainsi que le traitement des eaux usées en vue de les rendre potables, présentent une certaine vulnérabilité au regard de la protection des captages AEP et de l'évolution des

populations. Cette question environnementale sensible constitue un sujet de santé publique, en lien direct avec l'évolution démographique sur certains territoires ciblés.

Le PAPI de la Meurthe, lorsqu'il sera approuvé, devra être repris par le SCoT, alors qu'actuellement le dossier fait état de 28 logements construits en zone inondable.

La préservation des zones humides et de la TVB mérite d'être déclinée au niveau des EPCI afin de satisfaire aux exigences des documents d'urbanisme dans le cadre de l'élaboration des PLU et PLUi, d'autant qu'un nombre important de communes ne sont, pour l'heure, dotées que du RNU.

Les difficultés d'ordre environnemental et de santé publique liées à l'exploitation des mines de sel ne sauraient relever que d'une réglementation étatique. L'avenir des territoires concernés relève d'une politique territoriale adaptée en raison des règles d'inconstructibilité. Le SCoT, qui constitue un document d'avenir, paraît tout disposé à s'emparer de la problématique liée à l'exploitation du sel.

C-LES CONCLUSIONS MOTIVEES

C-1 Bilan des avantages et inconvénients du projet

L'inconvénient majeur du projet de révision du SCoT est de devoir, dans un délai très court, être rendu compatible avec les documents supérieurs eux-mêmes en cours de révision.

C-2 Réserve

En conséquence, la commission émet la réserve suivante :

La mise en compatibilité du SCoT avec les documents supérieurs en cours d'élaboration, le SRADDET et le SRC, devra se faire dans les meilleurs délais dès leur approbation.

C-3 Recommandations

La commission d'enquête recommande de :

-veiller à pérenniser l'exploitation des ressources naturelles, notamment les carrières locales dans le souci d'assurer les besoins du bassin nancéen,

-minimiser l'impact lié aux attributions foncières en réduisant au mieux les inégalités sociales et territoriales pouvant être générées,

-faire preuve d'une certaine souplesse dans la traduction des objectifs chiffrés pour les communes bénéficiant d'un dynamisme démographique et économique, porteur pour le territoire, dans un contexte général atone.

D-L'AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

En conséquence, la commission d'enquête estime que l'enquête a été régulière et que le public, les personnes publiques ou associatives, ainsi que les propriétaires, ont pu faire valoir leurs observations, considère que l'opération envisagée est d'intérêt public et émet un **AVIS FAVORABLE AVEC RESERVE** au projet relatif à la révision du SCoT Sud 54 tel que présenté à l'enquête publique

Fait le 19 juillet 2024

La commission d'enquête

S. HELYNCK, présidente, G. JANCOVICI, membre titulaire, B. LALEVEE, membre titulaire.

