



Communauté de communes  
du Pays Riolais

## 02.2- Note explicative :

# PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLES (PADD)

Élaboration prescrite par délibération du Conseil communautaire du 4 juillet 2011  
PLUi arrêté par délibération du Conseil communautaire du 19 avril 2022  
Vu pour être annexé à la délibération du 19 avril 2022  
PLUi approuvé par délibération du Conseil Communautaire du 26 juin 2023  
Vu pour être annexé à la délibération du 26 juin 2023

Signature et cachet :

**La Présidente**  
**Nadine WANTZ**

**Communauté de Communes  
du Pays Riolais**  
Parc d'activités 3 R - Rioz Nord-Est  
Rue des Frères Lumière - 70190 RIOZ  
Tél. 03 84 91 84 94 - Fax 03 84 91 88 24  
communaute-communes@cc-pays-riolais.fr



## 1. Procédure d'élaboration et de reprise du PLUi

L'élaboration du PLUi a été lancée par la prescription du Conseil Communautaire en date du 4 juillet 2011. Le choix de se doter d'un document d'urbanisme intercommunale prend forme dans un contexte territorial où la planification urbaine est globalement ancienne. En effet, sur les 33 communes que composent le territoire de la CC du Pays Riolois, seules 6 communes possèdent un PLU (dont uniquement 2 sont « Grenellisés et antérieurs à 2013). Le reste des communes disposent soit d'une carte communale (15 communes) soit d'un POS (12 communes) datant pour la plupart des années 1980.

Ainsi, la large majorité de ces documents d'urbanisme du territoire ne permettent pas aux communes du Pays Riolois de disposer d'un réel outil de planification urbaine stratégique ou à minima de disposer d'une planification plus « contemporaine » répondant aux enjeux récents (lutte contre l'étalement urbain, adaptation changement climatique, préservation de la biodiversité, revitalisation des centralités...).

En effet, ces documents (POS et carte communale) sont davantage des documents règlementaires de gestion foncière que des documents de planification stratégique de l'aménagement. Ils n'intègrent que ponctuellement la notion de modération de l'étalement urbain introduite par la loi SRU en 2000 et renforcée par différentes lois dans les décennies suivantes (lois Grenelles, ALUR et plus récemment la loi Climat Résilience...). C'est pourquoi, du fait de ces documents anciens, le territoire possédait au moment du lancement de la procédure une enveloppe en foncier constructible très importante (environ de 277 ha constructibles repérés), rendant d'autant plus brutale l'élaboration d'un document d'urbanisme « version 2021 » qui doit tendre vers les objectifs de réduction de la consommation foncière du SRRADDET et de la Loi Climat Résilience.

Entre 2018 et janvier 2020, un premier projet de PLUi s'est construit en prenant en compte le cadre règlementaire du moment (SRADDET non exutoire et pas de loi Climat Résilience) mais également avec les repères démographiques disponibles alors pour fixer les grands objectifs du PADD. Ainsi, l'ambition démographique n'intégrant pas le ralentissement observé récemment, a été jugé par les PPA comme trop ambitieux. Surtout, celle-ci a conduit à des objectifs de production de logements et une consommation foncière en augmentation (+38%) par rapport à la décennie passée.

Sur ce constat, les principales personnes publiques associées ont émis des avis défavorables ou très réservés sur le projet de PLUi :

- Avis défavorable de Chambre d'agriculture de Haute-Saône, le 14 mai 2020
- Avis réservé de la Région Bourgogne-Franche-Comté, le 29 juillet 2020
- Avis défavorable de Mme la Préfète, le 20 août 2020

Dès l'été 2020, des premiers échanges avec la Direction Départementale des Territoires de Haute-Saône ont été entamés pour envisager une reprise du projet du PLUi afin d'y apporter les corrections nécessaires à sa validation par les PPA et son approbation.

Depuis le printemps 2021, la reprise du dossier s'est organisée autour de nombreux moments de réflexions et de travaux intercommunaux et communaux :

- 14/04/2021 : COTECH CCPR = Définir la méthodologie et les axes de travail pour prévoir un 2ème arrêt
- 20/05/2021 : Réunion PPA = Echanger sur le scénario de rééquilibrage du PLUi et la méthode de réduction du foncier
- 8-9-10/06/2021 : 1ère série de réunions communales
- 5/07/2021 : COTECH CCPR = Retravailler le projet intercommunal et les réajustements du PADD
- 23/09/2021 : Conférence des maires = Présentation du PADD révisé + validation des objectifs fonciers (dans le contexte de la loi Climat Résilience)
- 19-20-21/10/2021 : 2ème série de réunions communales
- 26/10/2021 : Réunion en visio avec quelques PPA (Etat + Région) = Présenter les évolutions du PADD révisé et les nouveaux objectifs fonciers

## 2. Données actualisées du diagnostic

Pour permettre une reprise et un réajustement du projet de PLUi, les données du diagnostic qui doivent servir de base pour déterminer les ambitions (chiffrées) du PADD ont été mises à jour.

Se basant initialement sur des données (notamment INSEE) datant de 2012, les chiffres démographiques ont été mis à jour et un nouveau pas de temps entre 2007 et 2017 a été utilisé. Ainsi, il a été possible d'observer un tassement de la dynamique démographique qui passe de +2,6% entre 1999 et 2007 à +1,66% seulement entre 2007 et 2017, confirmant que les ambitions démographiques affichées dans le PADD du PLUi arrêté en janvier 2020 pouvaient sembler trop ambitieuses par rapport aux dernières tendances observées.

	Taux de variation annuel moyen	
	1999-2007	2007-2017
<b>Nombre d'habitants (recensement INSEE)</b>	<b>+2,6 %</b>	<b>+ 1,66%</b>

Sur ce même pas de temps, il a également été possible d'observer une tendance à l'augmentation du taux de vacance annuel moyen de +1,77 points en 10 ans. Par ailleurs, l'enjeu de reconquête étant déterminant pour calibrer les ambitions résidentielles du territoire, des données complémentaires et plus précises ont été mobilisées : la base MAJIC de 2020 ont permis de mettre en évidence un maintien du nombre de logements vacants entre 2017 et 2020 (410 logements) et surtout de localiser ces logements vacants pour ainsi les traiter au cas par cas avec les élus municipaux pour affiner au plus juste l'état de la vacance dans les communes.

		+ 1,18 %/an	+ 4,87 %/ an
	1999	2007	2017
Nombre de logements vacants	233	256	412
Part des logements vacants ( en %)	5,94%	5,35%	7,12%

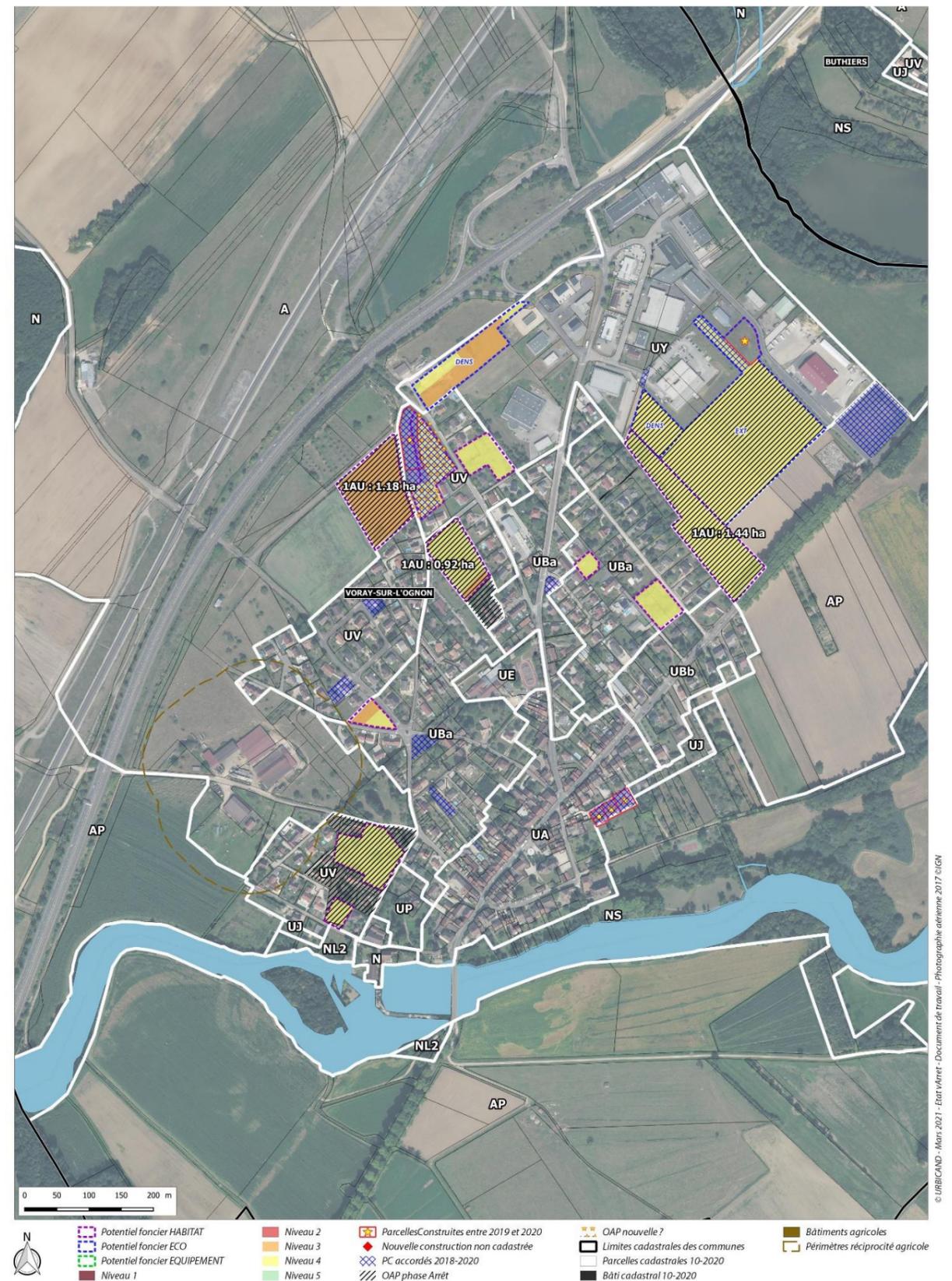
D'autre part, des compléments liés aux sensibilités environnementales ont été apporté dans l'EIE. Celles-ci concernent la déclinaison du Schéma Régional de Cohérence Ecologique à l'échelle de l'intercommunalité ainsi qu'une consolidation des capacités d'approvisionnement en eau potable du territoire avec notamment l'identification des communes présentant des problématiques d'approvisionnement (12 au total).

Les chiffres relatifs à la consommation de l'espace passée ont été mis à jour avec une nouvelle période de référence et la méthode re-précisée et expliquée davantage. En effet, une première analyse uniquement par photo-interprétation avait été menée en 2016 sur la période 2001-2012. Ensuite, une deuxième analyse au moment du premier arrêt (en janvier 2020) avait permis d'actualiser les chiffres jusqu'en 2019, grâce à une analyse d'abord cadastrale puis par photo-interprétation. Enfin, dans le cadre de la reprise du dossier suite au premier arrêt, une nouvelle analyse cadastrale, par photo-interprétation et avec la prise en compte des autorisations d'urbanisme accordées, a permis de mettre à jour l'analyse sur la période 2013-2020 (7 ans). Au final, ces analyses et mises à jour successives permettent une vision sur deux pas de temps : à long terme sur 19 ans (2001-2020) et à moyen terme sur 7 ans (2013-2020). Surtout, il a été possible de mesurer que le rythme de construction est globalement équivalent sur les 2 pas de temps (environ 13.3 ha/an).

**Consommation foncière réactualisée :**

	Consommation d'espace 2013-2020 (7 ans)					
	Densification (en ha)	%	Extension (en ha)	%	TOTAL	par an
Habitat	25	34%	48,5	66%	73,5	10,5 ha/an
Activité (hors agriculture)	5,8	46,50%	6,7	53,50%	12,5	1,8 ha/an
Equipement	3,1	42%	4,2	58%	7,3	1,04 ha/an
<b>TOTAL</b>	<b>33,9</b>		<b>59,2</b>		<b>93,1</b>	<b>13,3 ha/an</b>

Exemple de planche communale de travail inventoriant les PC accordés et les nouvelles constructions



Cette nouvelle analyse de la consommation passée jusqu'en 2020 a permis dans le même temps d'actualiser du potentiel foncier en apportant du même coup des précisions sur les secteurs d'urbanisation situés de densification urbaine pour l'habitat ou l'économie. Ainsi, le retrait du potentiel foncier des secteurs concernés par des permis de construire déposés sur la période 2018-2020, représente près de 7,3 ha au total (dont près de 6,9 ha pour l'habitat).

Habitat	Eco	TOTAL
6,86 ha	0,41 ha	7,28 ha

A l'inverse, le travail de reprecisions des secteurs de densification a permis d'ajouter 12 ha de potentiel foncier qui n'étaient initialement pas comptabilisés dans la version arrêtée en janvier 2020.

	Habitat	Equipement	Activité	TOTAL
Consommation de l'espace prévue dans le PLUi 2020-2035 (version arrêtée en janv. 2020)	206,24	14,28	47,75	268,27 ha
Potentiel foncier réactualisé (permis de construire + rajout des dents creuses manquantes)	207,65	14,78	51,05	273,48 ha

### 3. Les principaux éléments de modification du PADD

La mise à jour de ces données du diagnostic et les éléments de remarques et réserves des PPA lors de l'arrêt en janvier 2020 ont permis de retravailler en profondeur, les ambitions du PADD.

- Affirmation de l'armature territoriale

La version du PADD du PLUi arrêté en janvier 2020, identifiait déjà 3 polarités (4 communes) sur le territoire :

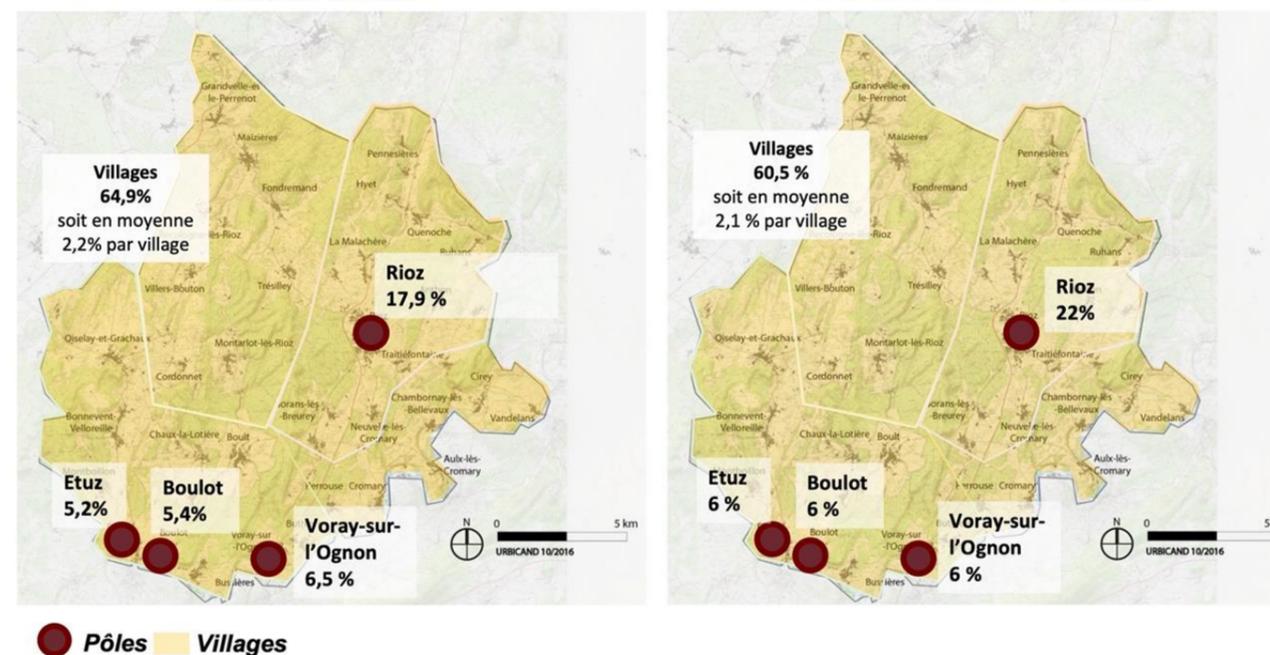
- Le pôle majeur de Rioz
- Des pôles secondaires à Voray-sur-l'Ognon et par le jumelage en « bi-pôle » des communes d'Etuz et de Boulot.

Les ambitions démographiques ont été renforcées dans ces polarités afin de consolider cette armature territoriale grâce à un objectif chiffré visant un poids de population de l'ordre de 40% dans ces 3 polarités (4 communes) contre 35% actuellement.

### RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON L'ARMATURE TERRITORIALE (en % de la population total de la CCPR)

Situation en 2017

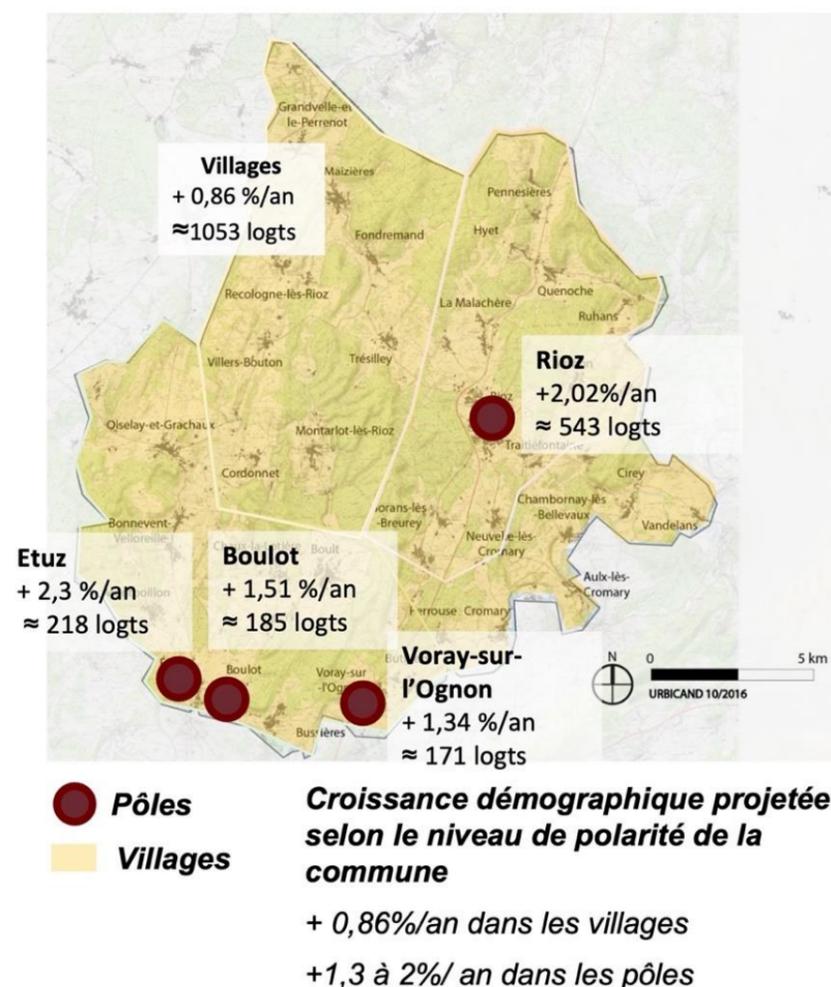
Projection 2022-2037 (15 ans)



- Ajustement du scénario démographique

En cohérence avec l'actualisation des données du diagnostic, l'ambition démographique inscrite dans le PADD a également été revue afin de correspondre davantage aux tendances démographiques observées sur les dernières périodes de recensement. Ainsi, les élus ont fait le choix de réduire le rythme de croissance démographique à une croissance de +1,66%/an pour la période 2022-2037 (initialement projetée à +2,5%/an) correspondant à une poursuite des tendances observées sur la période 2007-2017.

### PROJECTION DEMOGRAPHIQUE ET REPARTITION DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT À L'ECHELLE 2022-2037 (15 ANS)



Cette dynamique démographique représente l'accueil de 3 900 nouveaux habitants sur les 15 prochaines années (2022 – 2037) pour atteindre une population de 17 700 habitants à l'horizon 2037.

#### Renforcement des objectifs de reconquête de la vacance

La question de la vacance des logements est d'après les derniers relevés statistiques (que ce soit de l'INSEE et de la base Majic) de plus en plus prégnante sur le territoire. Ainsi, les élus ont souhaité s'atteler à cet enjeu en réhaussant leur ambition concernant la reconquête du parc vacant. L'objectif affiché dans le « PADD réajusté » a été de reconquérir 50% de la vacance dite « excédentaire », c'est-à-dire de reconquérir la moitié des logements vacants responsables du dépassement du taux de vacance au-dessus de 6%, avec l'objectif de retrouver à l'horizon 2037, un taux de vacance de 6%. Ainsi, dans le PADD, la production de logements par la mobilisation du parc vacant, passe de 50 logements vacants reconquis dans la version arrêtée du 20 janvier 2020 à 190 logements vacants reconquis dans la version du « PADD réajusté ».

#### Réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

Tout d'abord la méthodologie pour mesurer la consommation passée et la consommation projetée par le projet de PLUi est identique, permettant ainsi une « unité de mesure » semblable et donc comparable. Cette méthode (qui sera détaillée dans le document de justification du projet) s'est avant tout basée sur la délimitation d'une enveloppe urbaine à partir de critères précis :

- Est considérée une rupture d'urbanisation à partir de 50m d'écart entre 2 constructions
- Le détournement et l'exclusion des ENAF des parties actuellement urbanisées



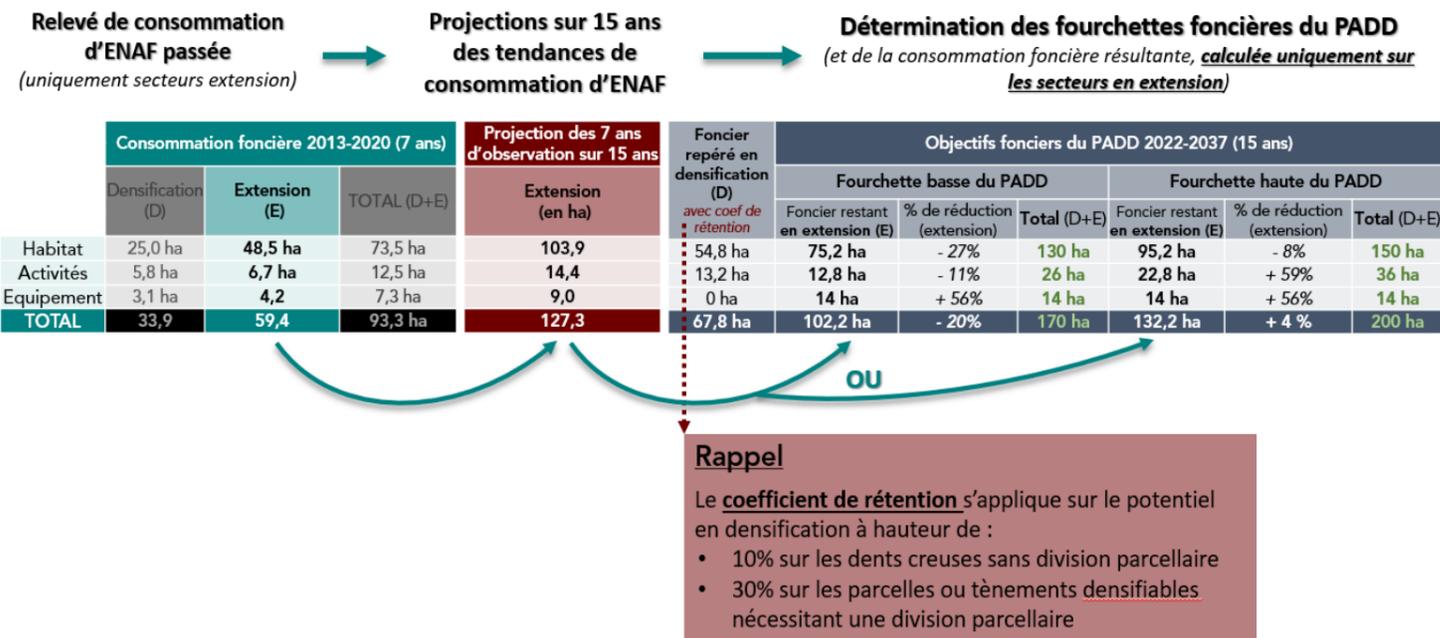
- Parcelles construites entre 2013 et 2020
- Registre parcellaire graphique
- - - Périmètre de la Partie Actuellement Urbanisée

Ainsi, les parcelles urbanisées (période passée 2007-2020) ou urbanisables (période projetée par le PLUi 2022-2037) à l'intérieur de l'enveloppe urbaine sont considérées comme des parcelles « en densification » et la consommation d'ENAF correspond aux secteurs « en extension » (en dehors de l'enveloppe urbaine).

Pour calculer les enveloppes foncières du PADD et les efforts de réduction de consommation d'ENAF, le calcul s'est donc basé sur le foncier « en extension » :

**Méthode de calibrage des objectifs fonciers du PADD :**

Enveloppes foncières et réduction de la consommation d'espaces (ENAF)



**Rappel**  
Le **coefficient de rétention** s'applique sur le potentiel en densification à hauteur de :

- 10% sur les dents creuses sans division parcellaire
- 30% sur les parcelles ou tènements densifiables nécessitant une division parcellaire

Le choix des élus a été d'afficher des fourchettes foncières dans les objectifs du PADD afin de conserver une certaine marge de manœuvre pour permettre à l'ensemble des élus des communes de poursuivre le travail de réduction du potentiel foncier et de traduire dans le zonage cette enveloppe foncière en visant la fourchette basse et ainsi afficher un réel effort de réduction de la consommation d'ENAF.

**Proposition d'une fourchette ajustable avec un objectif maximum et minimal :**

**170 à 200 ha :**

- dont **130 à 150 ha à vocation d'habitat**
- dont **26 à 36 ha à vocation de développement économique** (hors bâtiments agricoles) ;
- dont **14 ha à vocation d'équipements**

Ce bilan intègre l'application d'un coefficient de rétention sur le potentiel en densification :

- HABITAT :**
  - 10% sur les dents creuses sans division parcellaire
  - 30% sur les dents creuses avec division parcellaire
- ECONOMIE :**
  - 30% sur les dents creuses avec division parcellaire

De plus, le « PADD réajusté » a également réhaussé les objectifs des densités dans les villages ainsi que dans les polarités en établissant une obligation de réaliser une OAP sur les tènements de plus de 5 000 m² afin de donner les moyens aux élus de mettre en œuvre ces objectifs :

**Rehausser les densités urbaines :**

- **11 à 12 logts/ha** dans les villages
- **14 logts/ha** à Etuz – Boulot et Voray-sur-l'Ognon
- **16 logts/ha** à Rioz

Possibilité de moduler les densités à l'échelle communale et de l'opération

Rendre obligatoire la réalisation d'une OAP sur les tènements de plus de 5000 m2

▪ **Maintien du projet d'équipement (collège de Boul) :**

Le foncier à vocation d'équipement affiche un bilan en nette augmentation par rapport à la consommation d'espaces passée (+72% environ). Il s'explique par l'emprise très importante du projet de collège sur la commune de Boul, porté par le Conseil Départemental de Haute-Saône et dont l'emprise est de plus de 11 ha, faisant logiquement exploser le bilan de consommation foncière pour le secteur des équipements.

Le département ayant déjà procédé aux acquisitions foncières et exigé en temps que personne publique associée au projet de PLUi, le classement de ce secteur en zone 1AUe, les élus de la CCPR n'ont pas la main sur la réalisation de ce projet ni sur son calibrage (notamment foncier pour essayer de réduire l'emprise). Pour autant, il ne leur paraît pas possible d'exclure ce projet du bilan de la consommation foncière qui pourtant compromet l'équilibre du bilan foncier général du PLUi. Les élus se sont efforcés de réduire la consommation foncière de l'ensemble des autres secteurs à vocation d'équipement, si bien qu'en excluant l'emprise du collège de Boul, le bilan est nettement plus positif avec une réduction de la consommation d'ENAF de près de -51%.

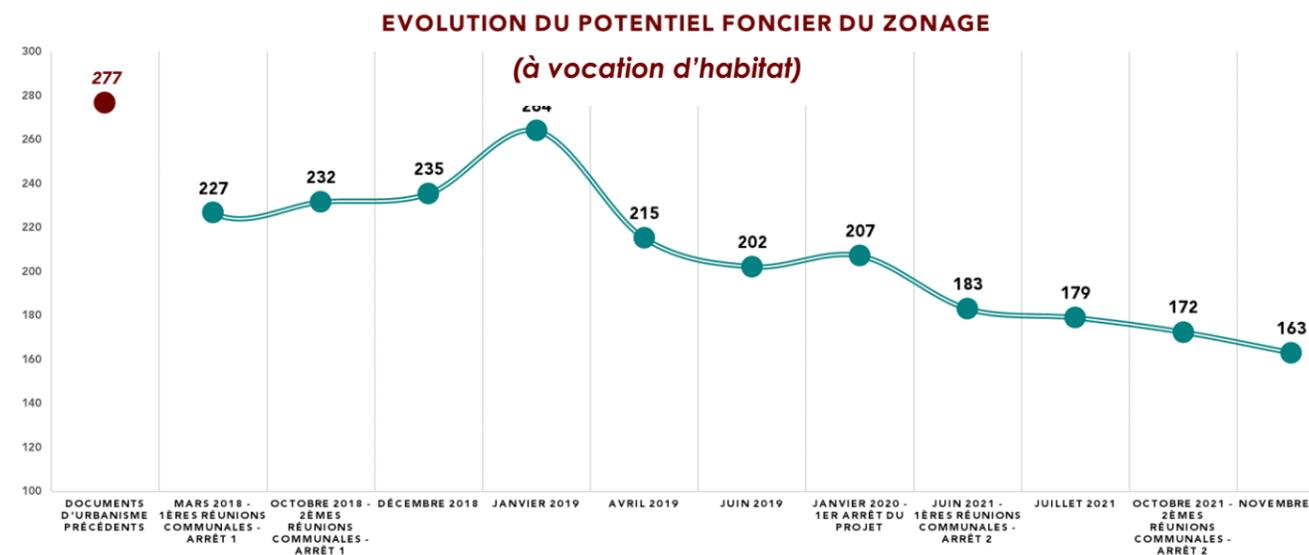
Potentiel foncier à vocation équipements du PLUi (2022-2037)				
Foncier repéré en densification (pas de coef de rétention foncière)	Foncier repéré en extension (Collège de Boul inclus)	Réduction de la consommation d'espaces (Collège de Boul inclus)	Foncier repéré en extension (Collège de Boul exclus)	Réduction de la consommation d'espaces (Collège de Boul exclus)
0 ha	15,5 ha	+ 72%	4,4 ha	- 51%

#### 4. Traduction réglementaire du projet nouvellement arrêté :

Le cœur de cette démarche de reprise et de correction du projet a été le réajustement des ambitions démographiques dans des ordres de grandeurs plus réalistes et la réduction de la consommation foncière.

Ainsi, les réunions avec le comité de pilotage puis avec chacune des communes ont permis de réduire de manière très importante le potentiel foncier pour tendre vers la fourchette basse du « PADD réajusté ».

Ces efforts de réduction de l'enveloppe foncière constructible ont particulièrement importants, passant de 227 ha lors de la première réunion communale en mars 2018 à 207 ha au moment du premier arrêt en janvier 2020 pour s'élever à l'issue de cette démarche de réajustement du projet, à 163 ha (147,2 ha en intégrant les coefficients de rétention foncière sur les secteurs en dent-de-crue et en densification). Le graphique suivant permet de visualiser l'évolution de cette réduction du potentiel foncier



Ce processus de réajustement du projet de PLUi a ainsi permis de réduire de 207,2 ha à 147,2 ha (avec rétention foncière) le potentiel à vocation d'habitat, soit un effort de réduction de la part des communes de -29% par rapport à la version du PLUi au moment de l'arrêt de janvier 2020. Pour le foncier à vocation économique, le potentiel foncier est passé de 47,1 ha en janvier 2020 au moment de l'arrêt, à 27,8 ha, soit une réduction d'environ -41% du foncier à vocation économique. Pour ce qui est du foncier à vocation d'équipements, comme expliqué plus haut, c'est le projet de Collège à Boulton porté par le Conseil Départemental de Haute-Saône qui vient consommer plus de 11 ha de foncier à vocation d'équipement (sur les 15,5 ha de l'enveloppe foncière repérée dans le zonage) sans possibilité pour les élus de viser une économie foncière puisque ce projet ne relève pas de la compétence de la CCPR.

Ces efforts de réduction du potentiel foncier repéré dans le zonage ont permis de passer d'un bilan foncier projetant une augmentation de +38% par rapport à la période passée (PLUi arrêté en janvier 2020) à un bilan (provisoire) affichant une réduction de -4% de la consommation des ENAF (voire de -12,5% en excluant du bilan l'emprise du collège de Boulton).

	Consommation d'espace projetée 2022-2037 (15 ans)			Réduction de la consommation d'espaces NAF (extension)
	Foncier repéré en densification (en ha)	Foncier en extension (en ha)	TOTAL	
<b>Habitat</b>	54,8	92,3	<b>147,1</b>	-11%
<b>Activités</b>	13,2	14,6	<b>27,8</b>	2%
<b>Equipements</b>	0,0	15,5	<b>15,5</b>	72%
<b>TOTAL</b>	<b>68,0</b>	<b>122,3</b>	<b>190,3</b>	<b>-3,9%</b>

**Note :** les données ont été établies à partir des plans de zonage en cours de finalisation, les chiffres affichés sont encore provisoires et susceptibles d'évoluer (notamment pour l'économie où des arbitrages sont encore en cours pour poursuivre les efforts de réduction du foncier).

Enfin, il est important de considérer pour conclure, que cette reprise du dossier de PLUi pour un deuxième arrêt, s'est construite dans le cadre d'un nouveau contexte législatif lié à la parution de la loi Climat Résilience (été 2021) dont l'application et la prise en compte (sans les décrets encore publiés au moment du débat d'orientation du « PADD réajusté » en novembre 2021) dans les documents d'urbanisme en cours d'élaboration, semblaient encore flous. Le choix des élus, partagé avec les services de la DDT70 lors d'échanges réguliers, a été d'arrêter puis d'approuver le PLUi en cours d'élaboration afin que le territoire dispose à minima d'un document d'urbanisme (étant donné qu'une large partie des communes, dont Rioz, ne disposent plus de document d'urbanisme à cause de la caducité de leur POS). En effet, même si le projet actuel ne fait que tendre vers les objectifs de la Loi Climat Résilience sans les atteindre, ces derniers ne s'appliquent pas immédiatement aux projets en cours et doivent d'abord être traduits à l'échelle régionale dans le SRADDET de la Région Bourgogne-Franche-Comté. Le projet actuel du PLUi (et notamment les objectifs fonciers qu'il prévoit), induira une mise en compatibilité du PLUi dans les années à venir.

