

Club PLUi

Rédaction des orientations d'aménagement et programmation (OAP)

Éléments de synthèse sur retours d'expériences

Document provisoire Certu – Cete Ouest au 18/06/2013

SOMMAIRE

Introduction

I - Des OAP destinées à intégrer les éléments des politiques sectorielles de l'habitat et des transports et déplacements

II - La ventilation du PLH et du PDU dans les documents du PLUi

III - L'opposabilité des OAP

IV - La cohérence entre les documents du PLUi

V - Points spécifiques complémentaires

Annexes :

1- Les PLUi analysés

2- Schémas de ventilation des dispositions « habitat » et « transports et déplacements » (mars 2012)

3- Textes principaux relatifs aux dispositions « habitat » et « transports et déplacements »

Introduction

Depuis la loi portant Engagement National pour l'Environnement, les orientations d'aménagement, facultatives dans les PLU, deviennent les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), avec de nouveaux éléments de contenu.

Désormais obligatoires, elles constituent une des quatre pièces du PLUi. Les OAP et le règlement participent à la mise en œuvre du PADD, projet politique de l'EPCI : les premières dans une relation de respect des orientations du PADD, le second dans une relation de cohérence avec celles-ci.

L'opposabilité aux tiers est un élément de différenciation entre règlement et OAP : ainsi, le règlement s'impose selon un rapport de conformité aux autorisations d'urbanisme, tandis que l'OAP s'oppose selon un rapport de compatibilité. C'est en partie pour cette raison que les OAP ont été choisies par le législateur pour intégrer les programmes d'actions des PLH et PDU.

La présente note constitue un « retour d'expériences » de l'écriture des OAP à partir d'un échantillon de PLUi arrêtés ou approuvés, et de quelques PLUi en cours d'élaboration. Ce retour d'expériences sur les modes de faire des EPCI pour l'écriture des OAP tient compte notamment des modalités d'intégration des volets habitat et transports et déplacements dans le document d'urbanisme.

Cinq PLUi arrêtés ou approuvés ont été analysés¹ : CA d'Agen , CU Brest Métropole Océane (BMO), CC Vère-Grésigne, CC Pays de Wissembourg, CC Coeur Côte Fleurie. Certains documents provisoires de trois autres collectivités ont également alimenté l'analyse : CU de Bordeaux (CUB), CA d'Angers Loire Métropole (ALM), CC du canton de Fruges.

Ce document de travail ne prétend pas à l'exhaustivité, ni en termes de délimitation des sujets de questionnement, ni en termes d'analyse des contenus des documents stabilisés ou non. Il a vocation à servir de support d'échanges et à être complété dans le cadre du groupe de travail national « méthodologique et juridique » du 24 juin 2013.

1 Voir annexe 1

I - Des OAP destinées à intégrer les éléments des politiques sectorielles de l'habitat et des transports et déplacements

1) Le cadre juridique

L'article L123-1-4 du code de l'urbanisme (ci-après « CU ») définit le contenu des orientations d'aménagement et de programmation comme comprenant « *des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements* ».

- s'agissant des **dispositions portant sur l'aménagement²** :
Leurs orientations « *peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.*
Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.
Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer, ou aménager.
Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ».
- s'agissant des **dispositions portant sur l'habitat³** :
Leurs orientations « *définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* ».
Les orientations ainsi définies tiennent lieu de PLH (tel que défini au sein du code de la construction et de l'habitation).
- s'agissant des **dispositions en matière de transports et déplacements⁴** :
Leurs orientations « *définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement* ».
Les orientations ainsi définies tiennent lieu de PDU (tel que défini par la LOTI).

L'article R123-3-1 du code de l'urbanisme mentionne que « *les orientations d'aménagement et de programmation **peuvent**, en outre, comprendre tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre des politiques de logement et du transport et des déplacements* ». Cette possibilité a été prévue afin de faciliter la prise en compte des aspects non normatifs des PLH et PDU au sein du document d'urbanisme, eu égard au caractère opposable des OAP.

Ainsi, il résulte des éléments ci-dessus que :

- 2 L'expression « OAP Aménagement » est parfois utilisée comme raccourci de langage pour désigner les dispositions portant sur l'aménagement des OAP.
- 3 L'expression « OAP Habitat » est parfois utilisée comme raccourci de langage pour désigner les dispositions portant sur l'habitat des OAP.
- 4 L'expression « OAP Déplacements » est parfois utilisée comme raccourci de langage pour désigner les dispositions portant sur les transports et déplacements des OAP.

- en l'état actuel des textes, les dispositions portant sur l'habitat sont obligatoires pour tous les PLUi. Celles relatives aux transports et déplacements le sont dans le cas où la communauté compétente pour le PLUi est autorité organisatrice des transports ;
- s'il faut des dispositions spécifiques en matière d'habitat et le cas échéant en matière de déplacements, formellement les OAP constituent une des pièces du PLUi (art L123-2 CU) ;
- l'organisation des dispositions à l'intérieur des OAP est souple et à la libre appréciation de l'EPCI en fonction du contexte et des besoins locaux⁵.

2) Retour d'expériences

Éléments de problématique :

a/ Comment les EPCI construisent-ils leurs orientations d'aménagement et de programmation ? Quel découpage opèrent-ils – ou n'opèrent-ils pas – au sein de ces orientations d'aménagement et de programmation ?

b/ L'introduction de dispositions portant sur l'habitat, et le cas échéant sur les transports et les déplacements, conduit-elle à une évolution vis-à-vis du contenu des orientations d'aménagement antérieures ?

c/ Quelle articulation entre les échelles de territoire (EPCI, secteurs géographiques, communes) ? Entre dispositions thématiques et dispositions propres à des secteurs géographiques ? Comment les différentes dispositions (aménagement, habitat, transports et déplacements) s'articulent-elles les unes avec les autres ?

Retours d'expériences :

a/ L'organisation des OAP

Le PLUi a vocation à concrétiser un projet intégré des politiques d'aménagement, d'habitat et de transports et déplacements. Les OAP sont donc **conçues pour constituer un document unique, incluant différentes « dispositions »**. Cependant, la souplesse dont disposent les EPCI pour organiser leurs OAP les ont mené dans la pratique au **choix d'une distinction formalisée dans la structure des OAP**.

Ainsi, les EPCI distinguent, au sein de leur document consacré aux OAP, une partie relative aux dispositions portant sur l'aménagement, une partie relative aux dispositions portant sur l'habitat et, le cas échéant, une partie relative aux dispositions portant sur les transports et les déplacements.

Ainsi, si formellement les OAP forment un tout et que la séparation entre dispositions n'est pas obligatoire, en pratique les EPCI en ont fait le choix. Au moins trois hypothèses peuvent être avancées à titre d'explication :

- tout d'abord, **la faculté de se repérer plus aisément avec des parties distinctes** : vérifier que tous les volets habitat (ex-PLH) d'un côté, transports et déplacements (ex-PDU) de l'autre, sont bien pris en compte ; et donner une **visibilité (et une lisibilité) à ces politiques publiques bien qu'intégrées dans un document unique**. Le degré de précision et le niveau de contenu de ces volets suscite un débat (cf. ci-après chapitre 5).

⁵ cf. Questions – Réponses, DGALN, mars 2013

- ensuite, le fait que les **dispositions relatives à l'habitat, ou celles relatives aux transports et déplacements**, portent nécessairement (même si elles peuvent ensuite aussi être déclinées à d'autres échelles) **sur l'ensemble du territoire de l'EPCI**, tandis que les dispositions portant sur l'aménagement concernent généralement des secteurs du territoire,
- enfin, la nouveauté de ce document unique qui **demande du temps pour être appropriée**, si l'intégration sur le fond des politiques sectorielles a commencé dans le projet du PLUi, la formalisation de chacune de ces politiques (associant d'ailleurs dans le cadre de l'élaboration des acteurs (et PPA⁶) différents) est peut-être encore une nécessité.

Le tableau 2 suivant indique la structure générale des OAP, ainsi que les termes utilisés par les EPCI pour désigner les différentes orientations.

Tableau de synthèse de l'organisation des OAP des PLUi étudiés (Tab 2)

EPCI/ Avancement du PLUi	Organisation générale des OAP	Distinction de parties à titre informatif	Observations
CC Vère Grésigne/ approuvé le 17/12/2012	Portent sur 21 secteurs à étendre, à restructurer ou à densifier OAP en zone U2 « OAP simples » OAP en AU « OAP complexes » 6 OAP valant PLH non opposables	Les OAP non opposables peuvent être assimilés à des dispositions informatives. C'était l'idée de départ de la collectivité	OAP « aménagement » rédigée selon un plan identique (état des lieux, diagnostic, objectifs, implantation, maillage des espaces publics, insertion paysagère. Chaque OAP s'articule avec la fiche communale du RP.
CC Pays de Wissembourg/ arrêté le 17/12/2012	OAP « aménagement » uniquement sur les zones AU destinées à garantir la bonne organisation et le bon fonctionnement des sites dispositions OAP « habitat » axées autour de 3 objectifs et 11 actions avec la mention des indicateurs de suivi du PLH et une évaluation des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des OAP;	Absence	Dans les 46 ha à mobiliser pour les 10 ans, 80% appartient à la commune.
CA d'Agen/ 06/12/2012	2 orientations thématiques : - habitat <i>qui définit 29 secteurs de</i>	rubrique informative: non distinguée (ni	Les orientations sectorielles définissent: les principes

6 Personnes publiques associées

	<p><i>mixité sociale, dans chacune des communes « SRU »</i></p> <p>- transports et déplacements</p> <p>des orientations « sectorielles » (14 sites)</p>	mentionnée)	d'organisation des zones 1 AU, de densité des constructions dans les zones 1AU et 2 AU, une grille d'évaluation "DD" des sites stratégiques; des orientations de programmation des zones 3 AU.
CA Angers Loire Métropole/en cours de rédaction	<p>4 orientations thématiques :</p> <p>- habitat - déplacements - centralités - dédiée aux aspects patrimoniaux du Val de Loire, classé à l'UNESCO</p> <p>1 orientation portant sur l'échéancier</p> <p>des orientations portant sur des sites particuliers (~ 140)</p>		Réflexion en cours pour l'orientation « déplacements » afin de regrouper dans une partie les actions qui sont normatives et dans une autre partie les actions dont le contenu est informatif.
CC Cœur Côte Fleurie/ approuvé le 22/12/2012	<p>3 orientations thématiques :</p> <p>- l'habitat - les déplacements - la gestion paysagère des trois collines</p> <p>2 orientations portant sur des secteurs</p> <p>- les secteurs d'urbanisation dans le tissu urbain - les secteurs d'urbanisation en extension, en continuité</p>	Pas de partie informative matérialisée	
CU Brest Métropole Océane/ arrêté le 19/04/2013	<p>3 orientations thématiques :</p> <p>- habitat - transports et déplacements - environnement</p> <p>1 orientation de secteurs</p>	Les moyens financiers dédiés aux politiques de l'habitat et des transports et déplacements sont identifiés comme étant pour information dans un chapitre de chacune de ces orientations. Les autres éléments donnés pour	L'OAP dite «de secteurs» est axée autour de trois types de secteurs : - les secteurs en extension urbaine - les secteurs de renouvellement urbain - les secteurs à rayonnement métropolitain

		information sont précisés dans la rédaction des OAP.	
CU de Bordeaux / en cours de rédaction	Projet de structuration pour l'habitat : . 3 OAP thématiques en lien avec l'habitat . 1 OAP « informative » . plusieurs orientations communales	Le projet d'orientations « habitat » introduit la notion d' « OAP informative » dans la partie consacrée à l'animation, suivi et évaluation de cette politique.	Structuration par orientations de la politique publique, puis les éléments qui relèvent de l'information, enfin la déclinaison territorialisée
CC Canton de Fruges/en cours de rédaction	-OAP générales (grands objectifs de la politique de l'habitat) -OAP territorialisées (orientations quantitatives et qualitatives concernant l'habitat d'un secteur défini) - OAP esquisses (au moyen d'un schéma d'aménagement, les conditions de réalisation et d'évolution de leur site d'implantation)	Pas de partie informative matérialisée	Pas de distinction nette entre aménagement et habitat.

Il est par exemple à noter que **divers libellés spécifiques** sont utilisés pour qualifier les dispositions portant sur l'aménagement. Ainsi, certaines collectivités font le souhait d'organiser leurs OAP selon des titres différents, reflétant l'organisation du projet ou la volonté de présentation de celui-ci. A titre d'illustration : OAP « simples » (zone U) et « complexes » (zone AU) de la CC Vère-Grésigne, OAP « sectorielles » de la CA Agen, OAP « secteurs d'urbanisation » de la CC Coeur Côte Fleurie, OAP « esquisse » de la CC du canton de Fruges, etc.

b/ L'introduction des dispositions portant sur l'habitat, et sur les transports et déplacements, et leur impact sur les évolutions des orientations d'aménagement

Concernant les dispositions portant sur l'aménagement, les PLUi analysés conduisent aux premiers constats suivants :

- **Les contenus évoluent peu; le degré de précision et de déclinaison territoriale des dispositions habitat ou déplacements s'accroît:**

Toutes les dispositions des OAP portant sur l'aménagement s'intéressent à des secteurs du territoire de l'EPCI. Elles précisent ainsi les conditions d'aménagement relatives à des secteurs définis que le projet de l'EPCI souhaite urbaniser, étendre, restructurer.

L'objectif principal poursuivi par les collectivités est de maîtriser l'urbanisation de ces secteurs pour garantir un certain nombre d'objectifs de composition urbaine. **Elles portent généralement sur les zones AU et U et sont destinées à garantir la bonne organisation**

du secteur concerné. Elles prennent souvent la forme de schémas d'aménagement.

CA d'Agen : le PLUi de la CA d'Agen qualifie ses dispositions portant sur l'aménagement d'OAP « sectorielles », car elles traitent de secteurs géographiques identifiés. Elles sont structurées en :

- principes d'organisation et d'intégration des zones 1 AU ;
- objectifs de densité des constructions dans les zones 1 AU et 2 AU ;
- sites soumis à orientations d'aménagement particulières (14 sites) ;
- évaluation de développement durable des sites stratégiques du coeur d'agglomération (orientations spécifiques et grille d'évaluation des scénarios et choix de programmation ; cette « grille qualitative » d'évaluation des opérations habitat proposées constitue une démarche originale: une « grille – indicative et qualitative - d'évaluation au regard de critères de développement durable » que devront fournir les maîtres d'ouvrage des opérations privées ou publiques sur des secteurs centraux stratégiques...)
- orientations de programmation des zones 3 AU.

CC Coeur Cote Fleurie : les dispositions portant sur l'aménagement se répartissent sur différents secteurs de l'intercommunalité :

- d'une part, six secteurs d'urbanisation dans le tissu urbain ;
- d'autre part sept secteurs d'urbanisation en extension ou en continuité (dont deux hameaux nouveaux).

CC Wissembourg : les dispositions portant sur l'aménagement concernent des zones AU. Elles contiennent des indications de principe de voirie et de réalisation de systèmes de déplacements alternatifs et mentionnent des zones tampons végétalisées à réaliser. Si les études sont suffisamment avancées, elles traduisent des principes d'aménagement.

CU Brest Métropole Océane : le PLUi comporte trois grands types d'orientations d'aménagement et de programmation dites « de secteur ». Elles concernent ainsi :

- des secteurs d'extension urbaine (zones 1AU, mais également de grands secteurs intégrant des espaces ouverts à l'urbanisation sur lesquels la réflexion englobe un périmètre plus large ou des ZAC) ;
- des secteurs de renouvellement urbain (il est prévu que les espaces mutables sont couverts au fur et à mesure qu'un projet est, ou aura été, étudié) ;
- des secteurs à rayonnement métropolitain (zones US).

Ces orientations propres à des secteurs géographiques sont structurées en quatre parties : les grands principes d'occupation de l'espace, la répartition de la production d'habitat ou de locaux d'activité, les principes de qualité urbaine et environnementale, la programmation de l'aménagement.

Chaque secteur fait l'objet d'une fiche avec les caractéristiques du secteur et les objectifs, un schéma de principe, et une répartition des logements par typologie (libres, locatifs conventionnés, accession à coût abordable), le cas échéant.

CA ALM : le document en cours d'élaboration prévoit à ce stade de la démarche un nombre conséquent de dispositions portant sur l'aménagement, puisqu'il envisage environ 140 « OAP Aménagement » sur trois grands types de sites :

- des sites stratégiques ;
- des sites de renouvellement urbain ;
- des sites d'extension urbaine.

Au vu des exemples précédents, on constate que la plupart des orientations définies par les EPCI sur des secteurs géographiques donnés visent à définir les actions et opérations pour permettre le renouvellement urbain (secteurs ou sites de renouvellement urbain) ou pour assurer le développement de la commune (secteurs ou sites d'extension urbaine). Mais **des libellés distinctifs** peuvent être employés pour caractériser certains sites : sites stratégiques, secteurs à rayonnement métropolitain, sites soumis à orientations d'aménagement particulières.

Bien que les EPCI prévoient dans leurs OAP, des parties propres aux différentes dispositions (aménagement, habitat, et transports et déplacements), les déclinaisons sur des secteurs géographiques comportent **désormais en particulier des éléments relatifs aux volets programmatique de l'habitat** (exemples de CA d'Agen, de Brest Métropole Océane, du Canton de Fruges) ou **aux transports et déplacements** (exemple de CC Pays de Wissembourg).

Ainsi, une évolution résultant de l'intégration dans le document PLUi des dispositions portant sur l'habitat consiste en l'affichage, au sein des dispositions déclinées sur des secteurs donnés, de principes tels que le type de logements, ou les principes de densité, type d'indications qui ne semblaient pas permises par les orientations d'aménagement « pré-Grenelle ». Cette possibilité mérite toutefois d'être confirmée, pour lever les doutes juridiques qui persistent pour certains EPCI.

- Les documents analysés prévoient aussi des **dispositions propres à des thématiques spécifiques**, autres que l'habitat et les transports et déplacements : - l'environnement (cf. BMO) ; - le paysage (« gestion paysagère » ; cf. CCF) ; - le patrimoine (cf. Unesco /Val de Loire, envisagé par ALM) ; ...

D'autres cas de figure sont aussi envisagés sans constituer véritablement un thème : par exemple, une disposition d'OAP « échancier » évoquée par Angers LM, pour formaliser la cohérence chronologique entre urbanisation et opérations d'aménagement (« grandes ZAC »).

À noter la particularité de la CC Coeur Côte Fleurie qui prévoit une partie propre aux déplacements dans son document consacré aux OAP, sans qu'il s'agisse pour elle d'une obligation telle que prévue par l'article L123-1-4 CU. La communauté de communes a d'ailleurs bien pris en compte cette distinction puisqu'il n'est pas écrit dans le document que cette partie « déplacements » des OAP tient lieu de PDU, alors même qu'elle fait cette observation pour les dispositions portant sur l'habitat qui tiennent lieu de PLH.

Son contenu est bien plus sommaire que la déclinaison des différents objectifs d'un PDU, toutefois son intérêt réside dans la présentation au sein de deux cartes à l'échelle intercommunale des liaisons existantes et à créer pour les différents modes de déplacements et selon différentes vocations (déplacements quotidiens, déplacements touristiques et de loisirs).

Sur le plan formel, ces dispositions « thématiques », bien qu'elles ne soient pas toujours présentées comme liées aux dispositions portant sur l'aménagement, constituent (nécessairement) une déclinaison juridiquement possible de celles-ci..

Au vu des exemples analysés, **une clarification semble nécessaire sur l'écriture des dispositions portant sur l'aménagement des OAP** pour répondre aux interrogations suivantes :

- si les orientations « thématiques » peuvent être envisagées comme une manière de décliner

sous un angle spécifique les dispositions portant sur l'aménagement, sur l'ensemble du territoire ou sur un secteur géographique donné, les thématiques doivent-elles nécessairement relever de l'énumération (à considérer limitativement) de l'article L123-1-4 CU, c'est-à-dire « *mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* » ? D'autres dispositions thématiques sont-elles possibles, comme « déplacements » - 4CF; ou « développement économique, envisagé par BMO?

c/ L'articulation des politiques publiques et des échelles de territoire dans les OAP

- **La déclinaison des échelles de territoire**

Plusieurs échelles co-existent dans la rédaction des OAP et dans leur intégration des politiques de l'habitat et des transports et déplacements.

Comme évoqué plus haut, les **dispositions portant sur l'aménagement** se déclinent souvent sur des secteurs géographiques⁷, et plus rarement, pour certains volets « thématiques » sur l'ensemble du territoire.

Dans les PLUi analysés, les **dispositions portant sur les transports et les déplacements** font l'objet d'une partie spécifique au sein du document. Elles couvrent la totalité du territoire de l'EPCI. Toutefois, de nombreuses mesures portant sur les déplacements sont « spatialisées ».

BMO : les dispositions « transports et déplacements » contiennent trois schémas cartographiques s'appliquant à la voirie et aux transports collectifs :

- un schéma de principe de hiérarchisation du réseau viaire à l'horizon 2020 (fonctions et principes d'aménagements associés -séparation ou cohabitation des modes-);
- un schéma de principe d'un réseau structurant de transport collectif à long terme, s'appuyant sur trois niveaux de desserte ;
- les zones géographiques de l'agglomération destinées à la circulation apaisée (zones 30, zones de rencontre), dans les centres villes et polarités de quartier.

CA d'Agen : les dispositions « transports et déplacements » présentent deux plans du réseau de bus (2013-2015 et 2015-2018), dans leur exhaustivité, sans toutefois de principes forts de hiérarchisation et de planification à plus longue échéance.

Cette OAP contient aussi un schéma directeur vélo qui présente des principes d'aménagement d'un réseau cyclable structurant et continu s'appuyant sur le réseau existant, mais sur lequel l'EPCI s'engage de façon prudente (« *axes de projet, sous réserve des validations finales par la C.A.A.* »).

Les **dispositions portant sur l'habitat** concernent également toujours l'ensemble du territoire de l'EPCI.

Pour répondre aux obligations afin de tenir lieu de PLH d'une part, mais aussi par choix de l'EPCI, certaines d'entre elles sont en outre déclinées à l'échelle communale ou par secteurs géographiques.

Ainsi, les dispositions portant sur l'habitat font l'objet d'une identification claire des déclinaisons des orientations et programmes d'actions à des échelles de territoire différentes,

⁷ L'expression « OAP sectorielles » ou « OAP de secteurs » est parfois utilisé pour les désigner.

selon les PLUi étudiés :

- sur l'ensemble du territoire : les dispositions dans ce domaine ont l'obligation de couvrir l'ensemble du territoire , à la différence des dispositions portant sur l'aménagement, même si elles sont également déclinées à l'échelle communale et, le cas échéant, par secteurs ;
- à l'échelle communale : comme défini par l'article R123-3-1 du code de l'urbanisme, le programme d'actions décliné par commune est intégré dans l'OAP. On trouve ainsi par exemple, au sein du panel de PLUi, des déclinaisons communales des objectifs de la collectivité en matière de production de logements, d'actions en faveur du parc existant et d'adaptation de l'offre à la diversité des publics ; des fiches communales assez précises déclinent territorialement les objectifs chiffrés et des éléments qualitatifs (cf. en particulier CUB, ALM).
- par secteurs géographiques : le cas échéant, le programme d'actions peut être décliné par secteur géographique défini au sein du territoire. Cette déclinaison par secteur, à la différence des déclinaisons sur l'ensemble du territoire et par commune, n'est pas obligatoire et s'inscrit de manière complémentaire aux précédentes.

Le projet de structure des dispositions portant sur l'habitat de l'OAP de la CUB distingue trois grands axes déclinés sur l'ensemble du territoire (favoriser la production de logements; agir en faveur du parc existant; adapter l'offre à la diversité des publics), une rubrique regroupant ce qui relève de l'information, le tout assorti de la déclinaison à l'échelle communale et pour toutes les communes de l'EPCI des trois grands axes précédents.

L'échelle correspondant à l'ensemble du territoire est toujours appréhendée par les OAP analysés. En revanche, certains EPCI procèdent à la déclinaison des objectifs quantifiés de logements uniquement à l'échelle de groupes de communes et non de communes.

Cette déclinaison répond-elle de façon satisfaisante à l'intégration du PLH dans le PLUi ? Si l'on s'en tient au programme d'actions⁸ tel que défini à l'article R302-1-3 CCH, il est bien question d'une déclinaison d'un certain nombre d'éléments par commune, pouvant être complétée le cas échéant d'une déclinaison par secteur géographique. Plusieurs EPCI s'interrogent toutefois sur l'intérêt d'afficher des objectifs communaux annuels (au regard d'un équilibre à envisager à l'échelle communautaire et à l'échéance d'au moins 6 ans?); ils évoquent (et défendent) l'intérêt d'une mutualisation de l'offre de logement social à l'échelle de secteur ou du périmètre communautaire pour répondre en particulier aux exigences de la loi SRU (article 55).

- **La cohérence des politiques publiques dans les OAP; un rôle pivot des dispositions portant sur l'aménagement**

⁸ L'article R302-1-3CCH précise que doivent être indiqués « dans chaque commune, et le cas échéant secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH » les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement, la liste des principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant, ainsi que le cas échéant, les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir.

Les dispositions « aménagement » des OAP constituent de fait **le lieu d'articulation et de cohérence des dispositions habitat, déplacements/transports. Les dispositions « habitat » et «/transports & déplacement » percolent dans les OAP « aménagement » sectorielles**, qui deviennent plus détaillées et plus précises (qu'antérieurement – cf. les OA des PLU antérieurs)...; on constate en lien avec l'introduction d'un **plus grand nombre de secteurs** (un par commune par exemple dans le PLUi de la CA d'Agen) **l'insertion de volets programmatiques** (en particulier relatifs à l'« habitat »)...

Dans les PLUi étudiés, certaines dispositions portant sur l'aménagement relatives à des secteurs déclinent les objectifs quantitatifs des dispositions portant sur l'habitat, en indiquant au sein du secteur concerné le nombre de logements, leur typologie, leur localisation selon la nature de logements, etc. De même, s'agissant du lien entre les dispositions portant sur les transports et les déplacements et les dispositions portant sur l'aménagement : les secteurs géographiques concernés peuvent par exemple définir les principes de hiérarchisation du réseau de voirie, les axes de transport en commun, les pôles d'échanges, etc., de manière à prendre en compte les objectifs de la politique de déplacements.

Au sein des OAP, les dispositions portant sur l'aménagement, celles portant sur l'habitat et celles portant sur les transports et les déplacements, s'articulent par ailleurs les unes avec les autres dans une logique de cohérence de leurs contenus respectifs dans le respect des orientations du PADD (voir ci-après; chapitre 2).

BMO souligne dans sa rédaction l'articulation des différentes dispositions au sein des OAP (et notamment de chacune des dispositions thématiques à l'échelle du territoire intercommunal avec les dispositions portant sur des secteurs de projet définis au niveau du territoire de l'EPCI). Ainsi, les orientations font des renvois respectifs dans les différentes dispositions aux autres politiques publiques. Les OAP font également référence à l'articulation avec les plans, programmes et schémas sectoriels existants sur le territoire intercommunal, comme le PCET.

II - La ventilation du PLH et du PDU dans les pièces du PLUi

1) le cadre juridique

✓ La ventilation des éléments du PLH dans les documents du PLUi:

→ cf Schéma en annexe 2

Le code de l'urbanisme⁹ organise les liens avec le code de la construction et de l'habitation, pour décliner les dispositions relatives à la politique de l'habitat au sein du document PLUi, en référence au PLH, selon les modalités suivantes :

- *le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat* est intégré dans le **rapport de présentation** ;
- *le document d'orientation* du PLH comprenant *l'énoncé des principes et objectifs du programme* est intégré pour partie **dans le PADD¹⁰ et pour partie dans les OAP¹¹** ;
- *le programme d'actions* est intégré **dans les OAP**. Ce programme d'actions doit notamment indiquer « *les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune et, le cas échéant, secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH* ». Il constitue l'expression des mesures concrètes que le PLUi entend imposer.

✓ La ventilation des éléments du PDU dans les pièces du PLUi

→ cf. Schéma en annexe 2

L'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme énonce qu'en ce qui concerne les transports et les déplacements, les OAP « *tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs [dite LOTI]* ». Les OAP tiennent ainsi lieu du PDU sans que cela signifie qu'elles doivent reprendre intégralement le contenu des PDU tel que défini dans le code des transports aux articles L.1214-1 à L.1214-37. Les articles du code des transports expressément visés par le code de l'urbanisme sont les articles L1214-1 et L1214-2.

En effet, le code de l'urbanisme¹² organise les liens avec le code des transports, pour décliner les dispositions relatives au PDU au sein du document PLUi, selon les modalités suivantes :

- *le rapport de présentation* « *expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le PADD et dans les OAP* » ;
- *le PADD* détermine, en outre, « *les principes* » **mentionnés à l'article L1214-1 du code des transports¹³** ;

9 Voir les articles R123-3, R123-3-1 et R123-3-2 du code de l'urbanisme

10 a)+b)+c)+f) du R 302-1-2 du CCH

11 d)+e)+g) du R 302-1-2 du CCH

12 Articles R123-3, R123-3-1 et R123-3-2 du code de l'urbanisme

13 Ces principes sont rappelés en annexe

- les OAP déterminent les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés (11 objectifs¹⁴) à l'article L1214-2 du code des transports.

En outre, l'article R123-9 du code de l'urbanisme établit que « lorsque le PLU est élaboré par un EPCI qui est autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), le règlement délimite des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux ».

De plus, en application du 1er alinéa de l'article L. 123-1-12 du code de l'urbanisme, « lorsque les conditions de desserte le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation ».

2) Retour d'expériences

Éléments de problématique :

Comment les « items » des ex-PLH et ex-PDU sont-ils intégrés dans les dispositions portant sur l'habitat et celles portant sur les déplacements ? Quel niveau de précision, quelles incidences sur la lisibilité des OAP ?

Retours d'expériences :

- s'agissant des **dispositions portant sur l'habitat** :
Il semble que certains EPCI aient fait le choix de reprendre **globalement la structure du PLH** pour les dispositions portant sur l'habitat des OAP.
Ainsi, dans les PLUi analysés, elles sont souvent structurées en « orientations » (ou axes), puis « actions ». C'est le cas par exemple dans les PLUi de *BMO* et de la *CA Agen*.
Celles-ci sont ensuite sous-déclinées selon différents éléments : relatifs au contexte et aux objectifs, à la description de l'action, à sa mise en œuvre, aux partenaires, au financement, au calendrier, ou à des indicateurs de suivi.
Si l'on retrouve globalement les éléments ci-dessus, certaines collectivités font le choix d'une structure déclinée à l'identique pour chaque action, tandis que d'autres adaptent le contenu en fonction de l'action concernée.

BMO : les dispositions portant sur l'habitat de l'OAP sont composées de 4 orientations et d'une partie financière. Chaque orientation se décline en plusieurs actions, et chaque action est elle-même organisée selon trois parties correspondant aux constats, objectifs, et modalités de celle-ci.

CA d'Agen : la structure des dispositions portant sur l'habitat correspond à celle du programme d'actions du PLH, sur la base d'un recueil de fiches-actions rangées selon quatre orientations. Chaque fiche est structurée de façon identique : contexte, objectifs, description de l'action, partenaires, financement, calendrier, indicateurs de suivi.

CC Coeur Côte fleurie : les dispositions portant sur l'habitat sont organisées en 7 orientations (six en fait, la dernière étant déclarée sans objet sur le territoire). Si plusieurs d'entre elles sont organisées en objectifs et actions, d'autres sont structurées différemment :

14 Ces objectifs sont rappelés en annexe

- par exemple, objectifs, mise en oeuvre et aides financières,
- ou pour l'orientation « répondre aux besoins des publics mal logés ou défavorisés », une organisation en fonction des cibles du logement (le logement des saisonniers, le logement des publics défavorisés).

La plupart des orientations comportent des indications relatives au financement, aux aides possibles et à leurs conditions d'octroi ou aux partenariats. Elles sont ensuite suivies d'indications générales valables pour toutes les orientations et relatives aux moyens financiers (sur la base d'une estimation globale à l'horizon 2030), aux indicateurs de suivi, à l'observatoire de l'habitat, et au pilotage.

CC Pays de Wissembourg : les dispositions portant sur l'habitat constituent un unique document axé autour de 3 objectifs et 11 actions, avec la mention des indicateurs de suivi du PLH et une évaluation des moyens financiers nécessaire à la mise en œuvre des actions.

CUB : trois grands axes sont déclinés sur l'ensemble du territoire : « favoriser la production de logements », « agir en faveur du parc existant », « adapter l'offre à la diversité des publics ». Une rubrique dédiée rassemble tout ce qui relève de l'information : animation, suivi, évaluation. L'architecture retenue pour les dispositions portant sur l'habitat des OAP prévoit ensuite des déclinaisons à l'échelle communale des trois grands axes précités.

Une fiche-type est utilisée pour décliner chacun des axes, selon la trame suivante : objectifs, principes à respecter, modalités de mise en oeuvre, déclinaison spatiale, traduction réglementaire.

- s'agissant des **dispositions portant sur les transports et les déplacements** : Plusieurs EPCI organisent les dispositions **selon les axes stratégiques de la politique de déplacement**, définissent une trame-type pour la déclinaison des actions, pour procéder ensuite à la rédaction du contenu proprement dit. Si les trames varient d'un EPCI à l'autre, on y retrouve des **éléments communs, en particulier les objectifs et les modalités de mise en œuvre**.

BMO : les dispositions portant sur les transports et les déplacements sont structurées en 4 orientations. Chacune précise les constats, les objectifs, les modalités, qui se déclinent en général dans trois à quatre actions.

Les thèmes « du PDU » sont tous abordés, et les orientations sont fortement axées dans l'objectif de mieux articuler transports et urbanisme, à l'exemple des actions 4 sur la densification autour des axes de transports structurants, et 5 sur le renforcement des polarités pour favoriser les déplacements de proximité.

Les OAP couvrent aussi les champs du transport de marchandises, de l'accompagnement des changements de comportement, et de l'amélioration de l'accessibilité de la chaîne du déplacement aux personnes à mobilité réduite, en renvoyant parfois la mise en œuvre aux schémas ou plans d'actions adéquates.

Enfin, une action s'intéresse aux outils d'observation et de suivi et le document OAP se conclut par un tableau affichant des principes de programmation (sur la période 2014-2024) et de financement (budget estimé).

ALM : le parti retenu est de faire des OAP le document cadre de la politique de déplacements de l'agglomération qui intègre toutes les thématiques d'un PDU, y compris celles qui n'ont pas de portée réglementaire directe sur les autorisations d'urbanisme comme ce qui relève de la tarification, de la sensibilisation, etc.

La structure à l'étude prévoit 4 axes reflétant la stratégie de l'agglomération : « poursuivre le

développement des modes alternatifs à la voiture », « maîtriser les déplacements motorisés individuels pour rendre plus concurrentiels les modes alternatifs », « organiser le transport et la livraison des marchandises », « être facilitateur des changements de comportements en matière de mobilité ».

Les actions sont organisées selon ces axes, selon une structure identique : contexte-enjeux, objectifs, moyens à mettre en œuvre, programmation, avec cartes et schémas à l'appui.

CU de Bordeaux : le document de travail analysé¹⁵, prévoit une structure assez similaire à celles des PLUi de Brest MO et Angers LM, avec un niveau de détail supérieur : 10 grands thèmes structurent les 39 sous-thèmes contenant chacun plusieurs mesures/actions.

Les OAP sont fortement opérationnelles avec pour chaque thématique :

-un tableau présentant le niveau de mise en œuvre (MO, échéance, financement et niveau de programmation); les modalités de mise en œuvre; une première mesure d'enclenchement opérationnel; l'éventuelle déclinaison spatiale de la mesure; sa traduction réglementaire le cas échéant; un ou des indicateurs de suivi

Elles couvrent aussi tous les champs du PDU, en allant bien au-delà des thématiques associables immédiatement à l'urbanisme. Elle aborde les trois aspects de la mobilité durable (social : mobilité des publics fragiles ; environnemental : diminuer les nuisances ; économique :organiser la mobilité au service de la performance économique).

Deux chapitres portent enfin d'une part sur l'animation, le suivi et l'évaluation, et d'autre part sur le financement et la mise en œuvre.

CA d'Agen : les dispositions « transports et déplacements » rentrent fortement dans les détails concernant les réseaux de transports collectifs et les aménagements cyclables (cf. charte qui a vocation plutôt à devenir un outil de mise en œuvre des principes décrits dans l'OAP).

Elles abordent tous les thèmes du PDU listés à l'article L1214-2 du code des transports, mais plusieurs d'entre eux de façon très peu détaillée (notamment les aspects liés à l'amélioration de l'accessibilité des transports aux PMR, de l'accompagnement des changements de comportement, du transport de marchandises ou du stationnement).

Les éléments plus stratégiques sont développés dans une autre pièce du PLU, le PADD. Cf. ci-après

III - L'opposabilité des OAP

1) Le cadre juridique

Conformément à l'article L123-5 du code de l'urbanisme, les OAP sont opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité, plus souple que celui de conformité. Cela peut présenter un intérêt pour poser des principes d'action sans que la collectivité ne soit obligée de cadrer strictement le projet, lui laissant ainsi une marge de manœuvre.

Comme évoqué précédemment, l'article R123-3-1 du code de l'urbanisme mentionne que « *les orientations d'aménagement et de programmation peuvent, en outre, comprendre tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre des politiques de logement et du transport et des déplacements* ».

En termes d'opposabilité, il faut noter à cet égard que l'ensemble des OAP (et donc y compris les éléments d'information) est « opposable dans un rapport de compatibilité » aux autorisations d'urbanisme¹⁶.

Si l'EPCI souhaite donner un caractère opposable à certains éléments, par exemple dans un rapport de conformité aux tiers, elle doit alors les décliner dans le règlement écrit et/ou graphique¹⁷

A titre d'illustration, l'absence de prévision de servitude d'emplacement réservé (par exemple pour une future trame viaire) permettrait au propriétaire d'un terrain traversé par une des flèches présentant un projet de voie, de remettre en cause un refus de permis de construire pour non conformité avec ce cadre.

2) Retour d'expériences

Éléments de problématique :

a/ Comment procèdent les EPCI vis-à-vis des éléments mis pour information : les incluent-ils ou non dans le document d'urbanisme ? au sein d'une rubrique ou partie distincte ou non ? au fil des actions évoquées et en lien direct avec elles ? L'indication du caractère informatif figure-t-elle explicitement ?

b/ Quelles formulations utilisées pour la rédaction des OAP en fonction du niveau d'engagement que souhaite prendre la collectivité ?

Retours d'expériences :

a/ Les éléments mis pour information

¹⁶ Voir *Questions-Réponses*, DGALN, mars 2013 : [La rubrique « information »], tout comme l'ensemble des OAP, est opposable dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme, en tant qu'elles précisent, en cohérence avec le règlement, les conditions de réalisation des projets de travaux ou opérations.

¹⁷ Les contraintes résultant d'une OAP doivent, autant que faire se peut, être reprises dans le règlement pour pouvoir les opposer avec certitude, à une demande d'occupation ou d'utilisation du sol : *le seul contenu d'une OAP ne saurait justifier un refus de permis de construire si l'inconstructibilité qui y est prévue n'est pas reprise au règlement ou au document graphique (CAA Nantes 17 février 2012 n° 10NT01267)*

Dans les PLUi étudiés, les pratiques sont assez partagées, mais tous les EPCI incluent dans le document d'urbanisme des éléments qui sont de l'ordre de l'information, que la mention correspondante soit indiquée ou non, et qu'ils figurent dans une rubrique dédiée ou non.

Il s'agit notamment des **indications relatives au coût, au calendrier, aux financements et aides diverses, à la maîtrise d'ouvrage et aux partenaires, à l'évaluation, aux indicateurs de suivi, à la mise en place d'observatoires, à la création et l'animation d'instances spécifiques** (atelier permanent de l'urbanisme et de l'habitat par exemple...).

Certaines OAP apposent ces mentions au fur et à mesure de la présentation des actions. Il n'y a pas toujours de libellé particulier du type « mis pour information », « à titre d'information », mais cela existe. D'autres envisagent des rubriques ou parties dédiées rassemblant les éléments au contenu informatif.

CUB : l'architecture des dispositions portant sur l'habitat prévoit une partie « OAP informative : animer, suivre, évaluer », qui aborderait les aspects suivants : « observer, suivre, évaluer », « animer et développer le partenariat », « financer et mettre en œuvre », « innover et expérimenter ».

ALM : dans le cadre des réflexions sur la structuration des dispositions portant sur les transports et les déplacements, il est envisagé d'organiser la répartition des actions entre les différents axes pour faciliter l'instruction des autorisations d'urbanisme, avec une partie regroupant les actions « normatives » ayant un impact sur le territoire (qui ont vocation à être prioritairement étudiées par les services instructeurs) et une partie regroupant les actions au contenu davantage informatif (maîtrise d'ouvrage, partenaires, estimation financière, indicateurs de suivi).

Hormis ces deux cas qui concernent des projets de PLUi, il semblerait que les dispositions normatives (nb. de logements, typologie de logements....) et non normatives (« renforcer la qualité du partenariat public-privé avec les acteurs de l'aménagement »...) ne fassent pas l'objet d'une distinction précise.

CA Agen : les dispositions portant sur l'habitat reprennent une structure « classique » de programme d'actions de PLH sans distinguer ni mentionner ce qui est informatif de ce qui ne l'est pas.

BMO : la collectivité précise ce qu'elle met « pour information » dans la rédaction au fil de l'OAP.

CC de Vère Grésigne : la collectivité mentionne en tête des dispositions portant sur l'habitat « valant PLH », qu'elles sont « non opposables »; en pensant de fait que l'ensemble relevait de « l'information » ...

b/ Les formulations utilisées pour la rédaction des OAP comme précision de la volonté d'engagement de la collectivité

Des différenciations du vocabulaire semblent refléter des volontés de **nuancer les niveaux d'engagement différents selon les objectifs à atteindre** pour les actions. Elles permettent de moduler le degré de contraintes qu'entendent poser les OAP, tout en permettant à la collectivité de montrer les orientations prises par la politique publique traitée.

DOCUMENT DE TRAVAIL – REUNION DU 24 JUIN 2013

L'analyse des PLUi le met en évidence par les verbes employés : certains traduisent un **volontarisme fort** assumé (« s'engage », « sera réalisé », « comportera »); d'autres indiquent davantage un but vers lequel tendre avec une certaine **prudence** (par exemple: «recommande de (ou devra) tendre vers ...»).

Certains EPCI posent des interrogations similaires à celles rencontrées pour la rédaction des SCoT quant à la distinction (à formaliser?) entre prescriptions, recommandations, informations...

Pays de Wissembourg :

« la production de logements sociaux devra tendre vers la réalisation de 30% de logements en PLAI et 70% de logements en PLUS »

BMO :

« Brest métropole océane s'engage à réaliser un minimum de 40% de sa production neuve en renouvellement urbain et ambitionne d'atteindre les 50% »

« Le complément de la production de logements sera réalisé en extension urbaine (zones AU) »

IV - La cohérence entre les documents du PLUi

1) Le cadre juridique

Les relations entre les pièces constitutives du document d'urbanisme sont indiquées dans le code de l'urbanisme. **cf. schéma en annexe 2**

La « clef de voûte » du PLUi est le PADD qui constitue le projet urbain de la collectivité. Les autres pièces du PLUi (OAP et règlement) s'articulent autour de ce PADD.

Le rapport de présentation¹⁸ explique les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement. Il expose notamment les motifs de la délimitation des zones, des règles et des OAP.

Les OAP¹⁹, « dans le respect des orientations définies dans le PADD », comprennent les dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et déplacements.

Le règlement²⁰, en cohérence avec le PADD, fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés au L 121-1 du code de l'urbanisme (mixité sociale dans l'habitat, diminution des obligations de déplacements et développement des transports collectifs....).

Le code de l'urbanisme est muet sur les liens entre le règlement et les OAP. Des éléments de réponse sont proposés par le Gridauh (cf. document de travail Q/R décembre 2012). Il souligne que les OAP n'ont pas vocation à se substituer à des dispositions qui relèvent du règlement et qu'une cohérence entre les deux documents doit être assurée²¹.

Toutes les pièces du PLUi orchestrent (de par leur lien juridique ou non) la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable de l'EPCI.

2) Retour d'expériences

Éléments de problématique :

a/ Comment les PLUi mettent-ils en évidence les relations entre rapport de présentation et OAP ?

b/ Comment les PLUi affichent-ils les liens entre PADD et OAP ?

c/ Quels choix de traduction des dispositions des OAP dans le règlement ou les pièces graphiques ?

Retours d'expériences :

18 Articles L 123-1-2 et R123-2/R123-2-1 du code de l'urbanisme

19 Articles L 123-1-4 et R 123-3-1 du code de l'urbanisme

20 Articles L 123-1-5 et R 123-4 et suivants

21 Il souligne les deux points suivants : 1/ « Les OAP n'ont pas vocation à se substituer à des dispositions que le code de l'urbanisme réserve au règlement : cf. CE du 26/05, Manuel Dos Santos qui indique que la localisation par les OA d'une « zone verte » à l'intérieur d'une zone à urbaniser ne saurait suffire à le rendre inconstructible, cette inconstructibilité ne pouvant résulter que ds dispositions du règlement. 2/ La jurisprudence fera prévaloir une exigence de cohérence, de la même façon qu'elle l'a fait pour les rapports entre le règlement et le rapport de présentation avant même la loi SRU. Un plan peut être censuré pour erreur manifeste d'appréciation en cas d'incohérence entre le rapport de présentation et le règlement.

a/ Rapport de présentation et OAP

Sur l'échantillon analysé, les rédactions précisent parfois les rôles respectifs des documents et la plupart des PLUi exposent au sein du rapport de présentation les motifs de la délimitation de leurs OAP (dispositions portant sur l'aménagement et relatives à des secteurs du territoire). Ces motifs reprennent dans la plupart des cas les objectifs issus du diagnostic intégré dans le rapport de présentation .

Pays de Wissembourg : les dispositions portant sur l'habitat reprennent les objectifs issus du diagnostic habitat en y adjoignant des indicateurs. Par exemple : « *produire 2 000 logements* » (objectif résultant du diagnostic) correspond à l'une des actions de l'OAP prévue pour « *mener une politique urbaine permettant le développement de l'offre de logements pour dynamiser le territoire* ». A cette action sont associés deux indicateurs : nb. de logements produits/an et /commune, type de logements (individuels/collectifs, locatif/accession à la propriété ».

CC Vère-Grésigne : chaque orientation de l'OAP s'articule avec les fiches communales présentes dans le rapport de présentation. En effet, celui-ci comporte une fiche-projet par commune où sont identifiés des secteurs à enjeux. Pour chaque secteur est proposé un aménagement, les modalités de réponse au PLH et aux objectifs environnementaux.

b/ PADD et OAP

Les OAP s'inscrivent « dans respect des orientations du PADD ».

BMO : le lien entre le PADD et les dispositions portant sur l'habitat de l'OAP est explicitement évoqué. « *Cette orientation d'aménagement et de programmation comporte 18 actions qui assurent la traduction concrète des orientations générales proposées par le PADD ainsi que des actions d'information, de sensibilisation et d'accompagnement du changement* ».

Il est fait de même pour les dispositions portant sur les transports et les déplacements: le PADD décrit, en trois grandes orientations sur les transports et déplacements, la base du projet qui sera décliné dans les OAP. Il aborde ainsi successivement les questions des déplacements dans les espaces de proximité, de l'efficacité du réseau structurant métropolitain de déplacements, et de l'adaptation des réseaux extérieurs.

Pays de Wissembourg : les dispositions portant sur l'habitat s'inscrivent dans l'orientation du PADD sur la nécessité de développer l'offre en logements pour relancer la croissance démographique. Par exemple, elles reprennent notamment les orientations quantitatives du PADD telles que la production de 300 logements sociaux supplémentaires dont 230 à Wissembourg et 70 dans les autres communes ou l'atteinte de l'objectif de 2000 logements à l'horizon 2025.

Cœur Côte Fleurie : les OAP sont regroupées dans un document spécifique mais, par souci de cohérence, le PADD indique de façon systématique quelles orientations d'aménagement ou de programmation correspondent à la réalisation des objectifs indiqués.

CA d'Agen: le PADD explicite clairement en particulier pour le volet habitat « l'articulation entre les différentes composantes du développement [de l'offre de logements (neufs, reconquête de la vacance, parcs conventionnés)] et la stratégie de répartition communale de logement sociaux » et

pour le volet « déplacements » notamment les principes d'organisation des réseaux (TC, routiers, cyclables) et « le lien plus étroit établi entre le développement urbain de l'agglomération et les conditions de déplacements » en citant les secteurs concernés. Sur ces orientations en matière de « déplacements », le PADD inclut notamment des éléments que les autres EPCI ont préféré conserver dans les OAP : principes cartographiés d'organisation et de renforcement du réseau de transport urbain, principes de renforcement des réseaux routiers et ferroviaires, etc. Toutefois les OAP ne sont pas précisément référencées aux orientations générales du PADD.

Il convient de préconiser la recherche d'une « parfaite cohérence²² » entre les orientations fixées par le PADD et les orientations plus précises des OAP (parfois relatives à des zones de territoires plus réduites pour les dispositions portant sur l'aménagement). **Cette cohérence doit aussi être chronologique entre les différentes dimensions : ouverture à l'urbanisation, organisation des déplacements et de l'habitat sur les terrains concernés.**

c/ Règlement écrit / pièces graphiques et OAP

De manière générale, le choix d'assortir la rédaction de dispositions des OAP d'indications figurant au règlement ou dans les pièces graphiques dépend de leur précision, de la valeur que l'on souhaite leur conférer, et des incidences éventuellement liées (et la capacité de la collectivité à les supporter financièrement : droit de délaissement par exemple).

A titre illustratif, un tracé dont les principes figurent au sein des dispositions portant sur les transports et les déplacements peut donner lieu à la définition d'un ou plusieurs emplacements réservés au sein du règlement si ce tracé est connu avec un degré suffisant de certitude, si sa réalisation est suffisamment certaine (en termes d'échéance raisonnable). En revanche, si le projet n'est qu'au stade d'un principe, l'expression au sein de l'OAP est indiquée.

En matière d'habitat, plusieurs leviers réglementaires peuvent être mis en oeuvre dans le PLUi :

- le règlement peut délimiter dans les zones U et AU des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale. Il peut aussi délimiter dans ces zones des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale;
- des servitudes (L 123-2 b) peuvent être instaurées en U et AU dans l'objectif de réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit;

En matière de déplacements, les leviers du règlement et du zonage portent essentiellement sur :

- la délimitation d'emplacements réservés permettant d'améliorer le maillage des réseaux de voirie (en particulier pour favoriser des cheminements piétons et cyclistes plus directs et confortables), de prévoir des aménagements futurs de parcs de rabattement vers les TC, etc.
- la réalisation d'aires de stationnement dans l'espace privé, pour les véhicules individuels motorisés, comme pour les vélos, ou encore les espaces de livraison. Ces points sont abordés à l'article 12 du règlement.

²² Pour mémoire, *Questions-Réponses*, DGALN, mars 2013 : « Le PADD fixe le cadre : il n'est pas nécessaire que tous les objectifs et principes déclinés dans l'OAP habitat soient présents dans le PADD, il faut simplement veiller à la cohérence de l'ensemble ».

Dans l'échantillon analysé, les collectivités optent pour des choix de zonage ou d'écriture de règlement en lien avec certaines de leurs orientations qu'elles soient d'aménagement, d'habitat ou de transports et déplacements.

Certains EPCI emploient des leviers tels que les emplacements réservés, les servitudes de mixité sociale.

CA Agen : dans l'action 2-2 des dispositions portant sur l'habitat de l'OAP, figure la liste des 29 secteurs de mixité sociale (SMS) qui ont été délimités dans les communes concernés par l'article 55 de la loi SRU ; secteurs dans lesquels « un pourcentage minimum des constructions à destination d'habitation doit être affecté à des logements locatifs sociaux financés par des prêts aidés de l'État ».

Il est précisé que : « il s'agit d'une obligation de faire opposable à toute opération d'aménagement ou de construction à destination d'habitation ». « Les secteurs dans lesquels des densités minimales particulières de constructions sont imposées » sont définis par des cartes au 1/20 000ème dans le document graphique du règlement.

Ces dispositions précisent également, pour chaque « secteur d'application du dispositif de mixité sociale » : « les seuils minimaux au-delà duquel les programmes de logements sont concernés par l'application du dispositif » (en fait, tableau par secteur du nombre de logements sociaux à produire dans le secteur), « le pourcentage minimal du programme à affecter aux logements visés », « les orientations particulières de réalisation à respecter pour les logements visés » (dont : % conventionnés publics/privés ; minimum de production en collectif/intermédiaire).

Certaines conditions d'application du « dispositif de mixité sociale de l'habitat » sont précisées dans le règlement, de même que « les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées », « par les voies automobiles » et « par les chemins piétonniers ou cycles ».

BMO :

Un lien entre le deux documents est explicité dans des dispositions portant sur les transports et les déplacements : « Le PLU Facteur 4 renforce cet objectif en articulant directement le zonage proposé en matière d'aménagement et de développement de l'urbanisation avec l'organisation du système de déplacement aux trois échelles de la ville de proximité, de l'agglomération et du bassin de vie. » En matière de stationnement, les OAP énoncent dans l'action « Ajuster l'offre et les services de stationnement pour maîtriser la circulation automobile et assurer l'attractivité des espaces de proximité », les grands principes liés au stationnement privé et précisent l'articulation entre OAP et règlement s'appliquant à certains secteurs de l'agglomération (zones UC, UH, UE et OAP de secteurs) : « les orientations en matière de stationnement seront précisées par l'article 12 du règlement ou dans les règlements se rapportant aux secteurs de projets ».

CC Vère-Grésigne : emplacements réservés en U et AU en vue de la réalisation des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements (art. L123-2 b du code de l'urbanisme).

CC Coeur Côte Fleurie: identification des secteurs où sont autorisées des constructions de logement de plus de 500 m² de surface de plancher sous réserve que l'opération comprenne au moins 50% de logements dont la superficie est supérieure à 50 m²...

Pays de Wissembourg : Grâce à une politique foncière volontariste (80% des 46 ha à mobiliser pour les 10 ans appartient à la collectivité), la communauté de communes a privilégié les OAP pour

définir des esquisses d'aménagement sans y ajouter un volet plus réglementaire.

V – Points spécifiques complémentaires

1) Financements

Les éléments financiers font souvent l'objet d'un traitement particulier dans l'écriture de l'OAP. Ils sont, notamment, parfois mis dans une partie individualisée des OAP.

De plus, il ressort de la lecture des PLUi que les formulations sont souvent prudentes en termes d'estimation (cf. budget prévisionnel « à titre d'information » de BMO, absence de mention de chiffres de la CA d'Agen).

Certaines formulations portent sur les estimations globales des budgets prévisionnels. D'autres apportent des informations sur les possibilités d'aides financières : financeurs, taux, plafond, conditions d'octroi, etc., et concernent uniquement certaines actions spécifiques des politiques du logement.

CA d'Agen : La plupart des rubriques « financement » des fiches actions des dispositions portant sur l'habitat de l'OAP indiquent : « à préciser en fonction du règlement d'intervention de la CA », ou encore « financement prévisionnel dans le budget de la CA ».

La participation de la CA à l'OPAH de la commune d'Agen est par contre explicitée : « 305000 € » (action 2, orientation 2), ainsi que l'étude foncière (action 1-1, orientation 1), l'étude personnes âgées et PMR (action 2, orientation 3) et « l'observatoire de l'habitat et du foncier » : « environ 10000 € HT (hors coût chargé de mission) ».

Coeur Côte Fleurie et *BMO* ont distingué un chapitre spécifique qui récapitule une évaluation des moyens financiers, dans laquelle figurent les objectifs, la programmation (par exemple en nombre de logements), l'estimation financière des aides apportées.

Pour *BMO*, il s'agit d'un budget prévisionnel « à titre d'information » par orientation (sans déclinaison par objectif ou action). Il présente des enveloppes assez larges qui sont précédées de la mention « environ ».

Concernant les OAP « transports et déplacements », rappelons que le code des transports exige du PDU seul qu'il soit « accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient ». Si ce point de contenu n'est pas encore intégré au code de l'urbanisme et ne s'applique donc pas au PLUi, il est toutefois indispensable à la mise en œuvre des OAP « transports et déplacements » et leur donne son caractère plus opérationnel et de programmation.

Plusieurs OAP analysées (arrêtées ou en version de travail) contiennent des éléments de financement plus ou moins détaillés. Celles de Bordeaux semblent être précises sur ce point, alors que celles d'Agen ne contiennent pas d'éléments de programmation et de financement.

Du point de vue juridique: avec quel degré de détail faut-il formuler ces « données »; avec quel engagement de la collectivité, des partenaires, et quelle identification de la maîtrise d'ouvrage?

La modification notamment des objectifs chiffrés de production de logements (antérieurement possible par simple délibération du Conseil communautaire...), lorsqu'ils sont libellés avec une certaine prudence (et comme un « cap » à atteindre ne devrait pas générer de procédures. Toutefois

si procédure il devait y avoir, ce devrait être une simple modification simplifiée²³. Il convient en effet de ne pas induire trop de lourdeur administrative en cas d'évolutions de données chiffrées « territorialisées »...

2) Dispositions portant sur les transports et les déplacements et PCET

Le lien des politiques de transports et déplacements avec le plan climat énergie territorial des collectivités est souvent prévu dans ce document. Réciproquement, les OAP peuvent y faire référence, de façon explicite ou non, lors de la rédaction des dispositions concernées.

BMO : les dispositions portant sur les transports et les déplacements font référence aux objectifs du plan climat énergie territorial. Le PLUi est un moyen de mettre en œuvre, et d'atteindre les objectifs que la collectivité s'est assignée dans ce document. C'est ainsi que BMO parle de PLUi « facteur 4 ».

Une question plus précise demeure : Faut-il que les OAP tiennent compte des dispositions financières du PCET, comme semblent l'indiquer certaines AMO²⁴?

3) Des questions récurrentes liées à l'intégration « 2 ou 3 en 1 » :

– l'appropriation par les élus communaux:

Le document PLUi est « plus complexe »; mais, de fait, les OAP vont vers davantage d'opérationnalité en matière de « croisement » d'objectifs d'habitat et de principes d'aménagement, par exemple, sur les secteurs qui font de fait l'objet d'une élaboration concertée entre communauté et communes ; des détails plus importants en matière programmatique des OAP sectorielles et donc une meilleure territorialisation des dispositions habitat (voire transports et déplacements) en résultant,

– la lisibilité pour le pétitionnaire:

Le document est plus complexe, certes, mais il offre davantage de « clarté » (et de précisions) sur des objectifs annoncés sur les secteurs d'OAP, ou les secteurs de mixité sociale...

Pour aider à cette lisibilité, il convient sans doute de limiter dans la mesure du possible, les développements qui n'ont pas forcément leur place dans la rédaction des OAP.

– le renforcement de la force juridique des PLH et PDU par leur intégration dans les OAP du PLUi ?

Au travers des documents, mais également des échanges avec les collectivités et les services de l'État, il semble que des interrogations demeurent sur les conséquences en termes de force juridique des contenus des PDU et des PLH dans le cadre de leur intégration au PLUi. Un renforcement

²³ Les procédures d'élaboration, de modification et de révision ont été précisées dans l'ordonnance du 5 Janvier 2012

²⁴ Rappelons qu'aucun lien juridique n'existe entre le « PDU élaboré seul » et le PCET. Le PLUi doit lui « prendre en compte » le PCET, ce qui crée un nouveau lien entre l'OAP transports et déplacements tenant lieu de PDU, et le PCET.

éventuel de celle-ci pourrait ainsi avoir un impact sur la rédaction des OAP, par le caractère plus affiné – en précision et en opérationnalité – des programmes d'actions.

À titre illustratif : Est ce que l'intégration des dispositions habitat dans le PLUI renforce la stratégie foncière intercommunale? « La place du volet foncier du PLH mérite d'être réexaminée » (comme dit par le GTN d'Octobre 2012).

4) Quelques éléments de « vigilance » méthodologiques

Les échanges avec les collectivités dans le cadre de cette étude ont permis de mettre en avant un certain nombre de points d'attention (mis en évidence pour certaines par leurs AMO juridiques).

-

- être « précis » et « lisible » dans la définition de diverses notions proposées (exemple: « secteurs mixtes »; « pôles de centralité »; « front urbain »; etc.
- rendre intelligible les termes des politiques sectorielles issus du PLH et, le cas échéant, du PDU dans le PLUi en les « simplifiant » tant dans le vocabulaire, que dans les références textuelles. Il est ainsi relevé la complexité et la technicité des termes employés dans un document destiné au grand public. (ex : accession modérée, accession abordable, PLUS, PLAI, PLS, OPAH, etc.). L'ajout d'un lexique s'avère nécessaire dans un souci d'intelligibilité et d'accessibilité du document.
- recourir aux articles du code, pour préciser - dès que possible - les conséquences juridiques des notions utilisées.
- -
- A noter par ailleurs: la CUB pense à établir un tableau permettant de confronter chaque règle du règlement à son explication dans le rapport de présentation. Il convient alors de supprimer du règlement les « règles non justifiées ou mal justifiées » (ce qui a pour conséquence l'allègement du règlement), et de prêter attention à la cohérence entre les documents graphiques du règlement et les cartes (d'ensemble) du PADD en particulier.

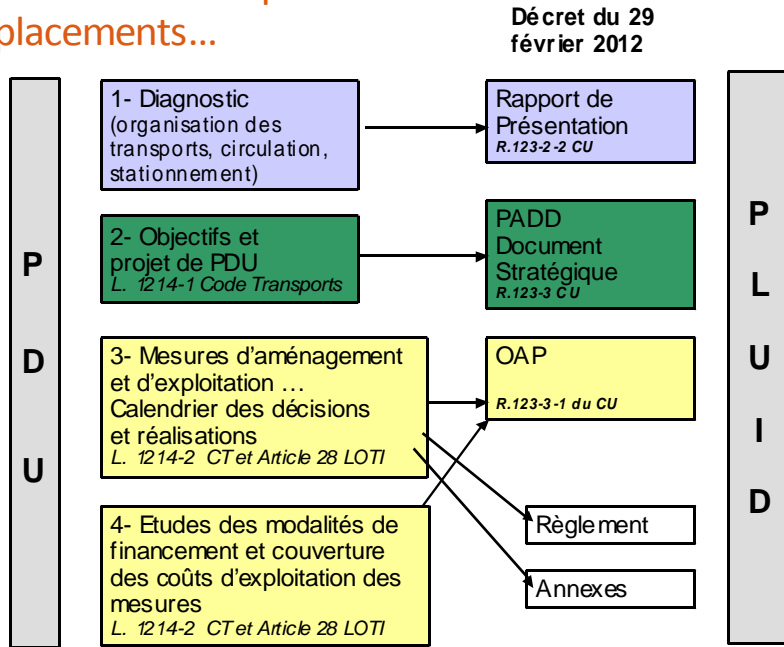
–

Annexe 1: Les PLUi analysés (Tab 1)

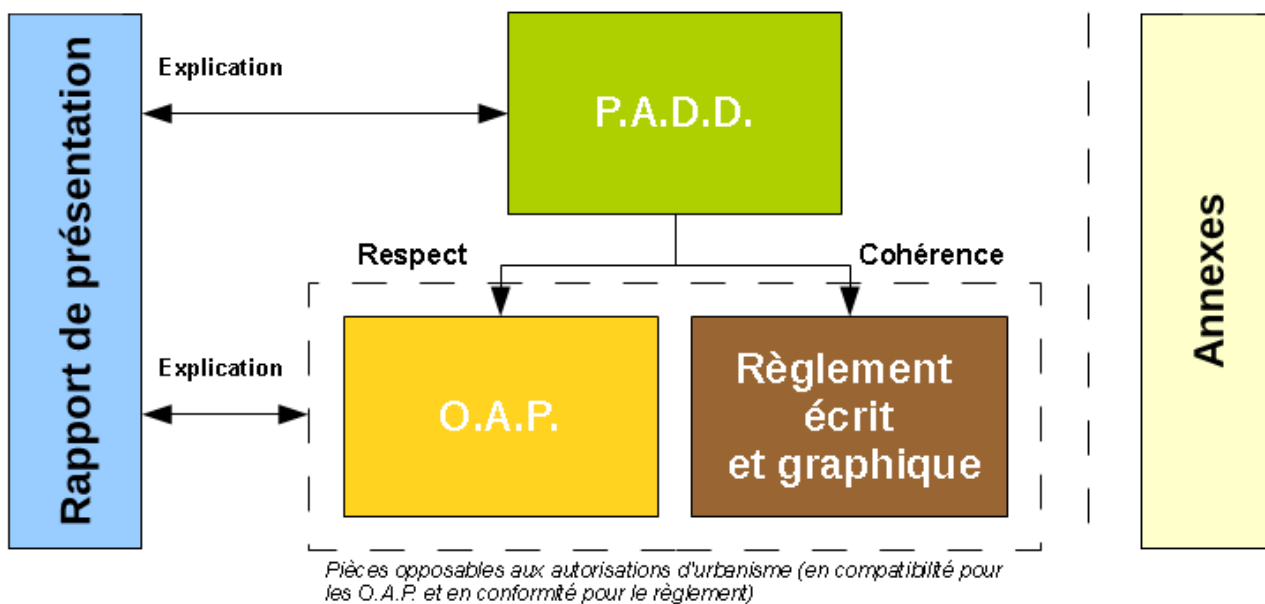
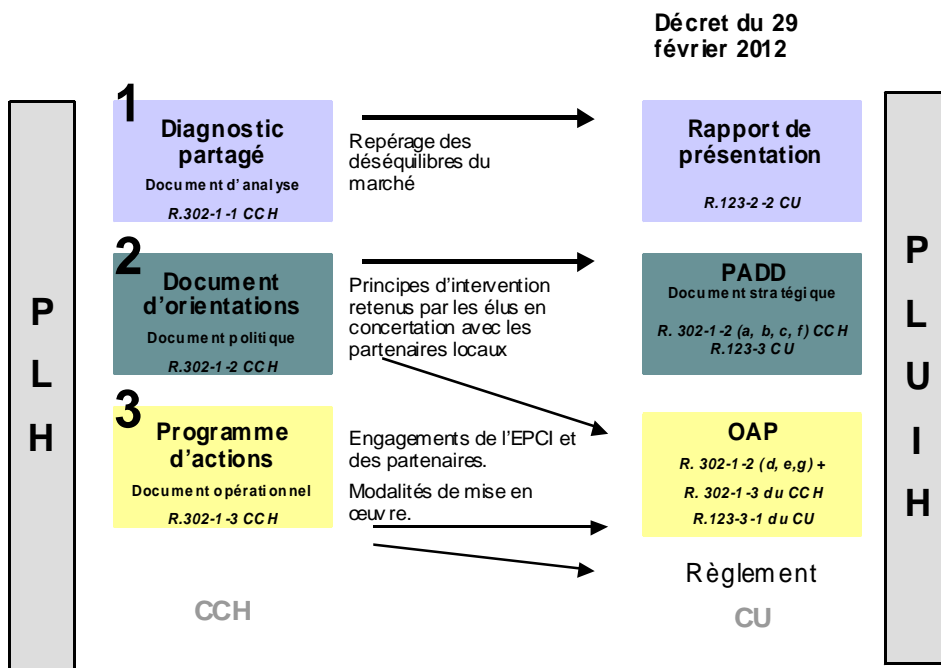
CC/CA/CU	Nb. communes	Nb. Habitants (arrondi)	Type PLUi	Date arrêt du PLUi (/approbation)
CC Vère Grésigne	19	4 500 hab	PLUIH	/17/12/2012 (approuvé)
CC Pays de Wissembourg	12	16 700 hab	PLUIH	17/12/2012
CA d'Agen	12 (/29 aujourd'hui)	? (/100 000 hab)	PLUIHD	06/12/2012
CA Angers Loire Métropole	33	283 000 hab	PLUIHD	En cours de rédaction
CC Coeur Côte fleurie	11	74 000 hab	PLUIH	/22/12/2012 (approuvé)
CU Brest MO	8	214 500 hab	PLUIHD	19/04/2013
CUBordeaux	27	722 000 hab	PLUIHD	En cours de rédaction
CC Canton de Fruges	25	7 500 hab	PLUIH	En cours de rédaction

Annexe 2 : Schémas de ventilation des dispositions habitat et transports/déplacements (Mars 2012)

Ventilation des dispositions en matière de déplacements...



Ventilation des dispositions en matière d'habitat



DOCUMENT DE TRAVAIL – REUNION DU 24 JUIN 2013

Annexe3 : textes principaux relatifs aux dispositions habitat et transports et déplacements

A - En ce qui concerne la politique de l'habitat,

Les OAP relatives à l'habitat **doivent** préciser les grandes orientations du PADD en la matière en fixant elles-mêmes des **objectifs** prévus par le CCH (art. R 302-1-2 ci-dessous). Les « objectifs » des OAP déterminent ainsi :

- « d) Les communes et, le cas échéant, secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires ;*
- e) La politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine au sens du chapitre II de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 et les actions de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;*
- g) Les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des jeunes, et notamment des étudiants ».*

Les OAP **doivent** ensuite fixer un **programme d'actions**, expression des mesures concrètes que le PLU entend imposer. Ce programme d'actions (défini par l'article R. 302-1-3) doit viser :

- « a) Les modalités de suivi et d'évaluation du programme local de l'habitat et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat ;*
- b) **Les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune et, le cas échéant, secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat. Dans les agglomérations où les dispositions de l'article L. 302-5 [art. 55 loi SRU, objectif 20% logement social] sont applicables, il précise la répartition prévisionnelle des logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 302-8, entre les différentes communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ;***
- c) La liste des principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant ainsi que, le cas échéant, les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir, dans chaque commune et, le cas échéant, secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat ;*
- d) La description des opérations de rénovation urbaine et des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés en précisant, pour les opérations de rénovation urbaine, les modalités de reconstitution de l'offre de logement social ;*
- e) Les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme.*

Le programme d'actions indique, le cas échéant, les incidences de la mise en oeuvre des actions retenues sur les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales, dans chaque commune et, le cas échéant, secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le programme local de l'habitat.

Il évalue les moyens financiers nécessaires à sa mise en oeuvre et indique, pour chaque type d'actions, à quelles catégories d'intervenants incombe sa réalisation. »

- En ce qui concerne la politique du transport et des déplacements, les OAP déterminent les mesures arrêtées pour permettre d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés dans l'article L. 1214-2 du code des transports.

Article L. 1214-2 du Code des transports :

Le plan de déplacements urbains vise à assurer :

1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;

2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de

transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

4° La diminution du trafic automobile ;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs

d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération, y compris les infrastructures

routières nationales et départementales, par une répartition de son affectation entre les différents modes

de transport et des mesures d'information sur la circulation ;

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en

définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement

payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique

de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de

la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label " autopartage " tel que défini par voie réglementaire ;

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, en mettant en cohérence les horaires de livraison et les poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains, en prenant en compte les besoins en

surfaces nécessaires aux livraisons pour limiter la congestion des voies et aires de stationnement, en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de

pénétration autres que routières et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale ;

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces

dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en

commun et le recours au covoiturage ;

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie et favorisant l'utilisation des transports collectifs

par les

familles et les groupes ;

11° La réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables. »

Par ailleurs, deux dispositions d'ordre réglementaire viennent préciser les 11 objectifs du PDU, mais n'ont pas encore été intégrées au code des transports, dont la partie réglementaire est en cours de rédaction.

Il s'agit notamment de préciser que : « Le plan de déplacements urbains comporte le calendrier des décisions et réalisations des mesures prévues au 2° de l'article L. 1214-2.

et que pour effectuer le suivi des accidents prévu par le 3° de l'article L. 1214-2, il est mis en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste. »