

Fiche méthodologique

Le Programme d'orientations et d'actions (POA)

Éléments d'appui à la rédaction du POA dans le cadre d'un PLUi tenant lieu de PDU et/ou PLH



Versions	Validation
22 avril 2015	G.Poix

Cette fiche méthodologique présente une nouvelle pièce du document d'urbanisme, le programme d'orientations et d'actions (POA).

Applicable exclusivement aux PLUi tenant lieu de PLH et/ou de PDU, cette pièce rassemble les mesures et informations nécessaires à la mise en œuvre des politiques d'habitat ou de transports et déplacements et qui ne sont pas opposables aux autorisations d'urbanisme.

Le contenu exposé ci-après, a été établi à partir de l'analyse des articles de la loi ALUR du 24 mars 2014 qui précisent l'objet du POA et à partir de quelques PLUi approuvés ou en cours d'élaboration. La fiche méthodologique sera enrichie grâce aux travaux du Club PLUi. Son actualisation pourra notamment comprendre des illustrations de POA rédigés.

SOMMAIRE

1. Éléments de contexte : l'architecture générale du PLUi tenant lieu de PLH et/ ou de PDU	2
2. Qu'est-ce que le POA et pourquoi a-t-il été introduit par la loi ALUR ?	2
3. Que doit-comporter le POA?	4
4. Comment le POA s'articule-t-il avec les autres pièces du PLUi ?	11
5. Evolution possible du POA	17
6. En synthèse : proposition de ventilation des dispositions des PLH et PDU dans les pièces du PLUi	17
Annexe 1 : article L.302-1 du code de la construction et de l'habitat	21

Annexe 2 : articles L.1214-1 et L.1214-2 du code des transports..... 23

1. Eléments de contexte : l'architecture générale du PLUi tenant lieu de PLH et/ ou de PDU

Le contenu du POA ne peut être appréhendé indépendamment de sa place dans l'architecture générale du PLUi tenant lieu PDU et/ou de PLH et de son statut à l'intérieur de ce document.

Ainsi, le POA vient compléter les pièces constitutives du plan local d'urbanisme (rapport de présentation, PADD, OAP, règlement et annexes), lorsque celui-ci tient lieu de PLH, et le cas échéant, de PDU. Non opposable aux autorisations d'urbanisme, le POA a donc vocation à regrouper l'ensemble des informations et mesures nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'habitat, des transports et des déplacements venant en complément ou venant éclairer les actions et les opérations précisées dans les OAP ainsi que les dispositions du règlement.

Un décret portant modification de diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme en application de la loi ALUR viendra préciser le contenu du POA. La publication de ce décret est prévue avant la fin de l'année 2015.

2. Qu'est-ce que le POA et pourquoi a-t-il été introduit par la loi ALUR ?

2.1. Le PLUi tenant lieu de PDU et/ou de PLH

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme a été modifié par la loi ALUR du 24 mars 2014 et précise à présent que :

- « Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par la Métropole de Lyon, le plan local d'urbanisme **peut tenir lieu** de programme local de l'habitat. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. »
- « Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent qui est autorité organisatrice au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, le plan local d'urbanisme **peut tenir lieu** de plan de déplacements urbains. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du même code. Il comprend le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, prévus à l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, applicables sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. »

La loi ALUR a rendu facultative l'élaboration de PLU tenant lieu de PLH et/ou de PDU.

L'imbrication des politiques sectorielles demeure néanmoins une réalité pour tous les territoires et les documents d'urbanisme ont vocation à leur permettre de mettre en cohérence les enjeux auxquels ils sont confrontés. Dans ce contexte, inclure les dispositions des PLH et des PDU dans le PLUi permet de renforcer la cohérence des politiques publiques à l'échelle intercommunale et d'améliorer leur efficacité. Il apparaît donc tout à fait pertinent de poursuivre cette intégration de documents portant des enjeux sectoriels complémentaires.

2.2. Le POA, une nouvelle composante du PLUi quand il tient lieu de PLH ou de PDU

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, dans sa version modifiée par la loi ALUR précise les conditions d'intégration de cette pièce aux PLUi tenant lieu de PLH et/ ou de PDU :

« Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains, il comprend également un programme d'orientations et d'actions. »

« Le programme d'orientations et d'actions comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définie par le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains. »

Avant la publication de la loi ALUR, seules les OAP tenaient lieu de PDU et/ou de PLH. La loi ALUR apporte deux changements majeurs : d'une part, c'est le PLUi dans son intégralité qui tient lieu de PLH ou de PDU et d'autre part, cette loi crée une pièce nouvelle et importante pour le PLUi tenant lieu de PDU ou de PLH : le programme d'orientations et d'actions (POA).

En effet, des retours d'expérience des EPCI en cours d'élaboration d'un PLUiH et/ou un PLUiD ont montré que certains éléments de ces documents sectoriels trouvaient mal leur place dans les OAP, celle-ci étant directement opposables aux autorisations d'urbanisme. Il apparaissait donc nécessaire créer une pièce nouvelle pour **traduire la politique globale de l'habitat et/ou celle des transports et déplacements.**

2.3. Le caractère non opposable aux autorisations d'urbanisme du POA

L'actuel article L. 123-5 du code de l'urbanisme énonce les règles d'opposabilité du PLUi :

« Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.

Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article [L. 123-1-4](#) et avec leurs documents graphiques.

Les actes pris au titre de la police du stationnement et de la circulation, ainsi que les actes et décisions relatifs à la voirie et à la gestion du domaine public routier sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan local d'urbanisme tenant lieu de plan de déplacements urbains, dans les conditions définies aux [articles L. 1214-5 et L. 1214-6](#) du

code des transports. »

Le **POA n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme**. Il contient les éléments du PLH et du PDU qui ne trouvaient pas leur place dans les dispositions habitat ou déplacements des OAP lorsque celle-ci tenaient lieu de PLH ou de PDU en application de la loi ENE.

En revanche, le POA est opposable aux actes pris au titre de la police du stationnement et de la circulation, et aux actes et décisions relatifs à la voirie et à la gestion du domaine public routier. Ceux-ci doivent être compatibles avec les dispositions du PLUi-D, de la même façon que pour le PDU.

3. Que doit-comporter le POA?

3.1. Une pièce stratégique qui présente la mise en œuvre de la politique de l'habitat et des déplacements

Le POA présente les éléments de **mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports** et déplacements. A ce titre, il décrit le cadre détaillé des actions qui permettront de répondre aux principes et objectifs figurant dans le PADD et précisant le cas échéant, leur calendrier prévisionnel, leur caractère partenarial avec l'identification des acteurs chargés de leur mise en œuvre, leurs modalités de financement, leur lien éventuel avec les actions ou les objectifs supra-communautaires. Il précise également les objectifs du PADD notamment dans leurs déclinaisons territoriales, temporelles ou techniques.

Il présente les **actions et mesures opérationnelles qui ne relèvent pas de l'urbanisme** mais qui constituent autant de leviers pour la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'EPCI et qui font partie intégrante du PLH ou du PDU. Dans le domaine de l'habitat, on pourra retrouver ici par exemple, les conventions intercommunales pour les attributions de logements sociaux, les dispositifs de traitement des copropriétés dégradées, les conventions passées avec les établissements publics fonciers, les modalités de repérages et de traitement des logements indignes...

Enfin, c'est aussi dans cette partie que devront être présentées les modalités de suivi et d'évaluation, en particulier les observatoires.

En revanche, les actions et opérations opposables au droit de l'urbanisme doivent figurer dans les OAP (sectorielles et/ou thématiques).

3.2. Exemples de contenu du POA

Le POA peut comprendre :

- **des mesures d'un programme d'action** : pour le PLUi-H, il peut s'agir des principes et objectifs du programme local de l'habitat sur des politiques spécifiques (requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine et les actions de requalification des quartiers anciens dégradés...).

Le POA peut également comporter 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 ou par secteur géographique. Il peut enfin comprendre les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme.

Pour le PLUi-D, il s'agit des actions et des engagements relatifs à l'atteinte des objectifs fixés : plan d'action du PDU, schémas stratégiques, chartes et annexes spécifiques (plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics et annexe accessibilité).

- **du calendrier des projets :**

Il s'agit le plus souvent d'indications de réalisation à un horizon donné ou sur une ou plusieurs périodes, rarement d'un échéancier prévisionnel. Le caractère de programmation dans le temps doit cependant être souligné, en particulier lorsque le PLUiH est le support d'une délégation de compétences (aides à la pierre et autres compétences déléguées en application de l'article L.301-5-1 du CCH, et de l'article Article L5217-1 du CGCT pour les métropoles) ou lorsque les PLUiH comportent les objectifs de rattrapage des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, définis à l'article L.302-8 du CCH. Pour le PLUi-D, il s'agit de se conformer à l'obligation d'élaborer le « calendrier des décisions et réalisations des mesures prévues », mentionné à l'article R. 1214-2 du code des transports.

- **des éléments de coût :** Il s'agit d'estimation globale et/ou par types d'actions, à un horizon donné et/ou sur une période donnée, éventuellement indication des financements envisageables (ou des partenaires financiers, sans nécessairement de montants associés), indication des aides possibles et des conditions d'octroi (cible, taux, plafond, ...).

Concernant le PLH, ces indications répondent notamment aux exigences de l'article R. 302-1-3 : « Il évalue les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indique, pour chaque type d'actions, à quelles catégories d'intervenants incombe sa réalisation. » Ces informations relatives aux coûts et aux acteurs financiers n'ont a priori pas leur place dans les OAP et doivent donc être indiqués dans le POA.

Pour le PDU, les aspects financiers et l'obligation de réaliser une « étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient » sont exposés à l'article R. 1214-1 du code des transports.

- **des aspects de gouvernance :**

Elle concerne la maîtrise d'ouvrage et partenaires, les divers groupes de pilotage, les groupes de travail ou ateliers mobilisés, instances relatives aux acteurs de l'habitat ou des transports et déplacements, la création ou l'animation de dispositifs spécifiques.

- **du suivi et de l'évaluation :**

Il porte sur les mentions générales sur la nécessité d'opérer un suivi et une évaluation, l'énumération d'indicateurs de suivi, la mise en place d'observatoires. En particulier, pour les PLUi tenant lieu de PLH, elles concernent les bilans à 3 ans et à 6 ans définis à l'article L.302-3 du CCH ainsi que les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et pour le PLUi-D, en plus du dispositif général de suivi et d'évaluation prévu à l'article L. 1214-8 du code des transports, le POA aura vocation à présenter l'observatoire de l'accidentologie prévu à l'article R. 1214-3 du code des transports.

Exemples de dispositions habitat ayant vocation à intégrer un futur POA (basés sur des PLUi en format Grenelle lorsque les OAP tenaient lieu de PLH et/ou PDU)

Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie (document approuvé)

Les dispositions habitat de l'OAP de la Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie sont organisées en deux parties : une partie consacrée aux objectifs et programme d'action, une partie consacrée à l'évaluation des moyens financiers. Ces deux parties pourraient avoir vocation à figurer dans le POA.

La première partie détaille les objectifs et actions de la politique de l'habitat.

Des éléments d'information relatifs aux aides financières sont notamment évoqués au fur et à mesure des énoncés. Sont ainsi précisées dans l'OAP les aides financières mises en place par l'EPCI en accompagnement de la programmation du logement des publics défavorisés, notamment :

- la cible (exemple : ménages primo accédant et âge maximum),
- les plafonds par logement,
- les options d'aide (exemple : à l'opérateur sous condition de taille de lot et de prix de vente maximum, ou subvention aux ménages assortie d'un délai de revente minimum),
- modulation selon le type de logement (exemple : PLUS ou PLA-I),
- les possibilités de substitution à l'aide financière (exemple : apport en foncier).

Les deux derniers objectifs de cette partie portent d'une part sur des indicateurs d'évaluation à mettre en œuvre par l'observatoire de l'habitat, d'autre part sur le dispositif de pilotage.

La seconde partie est consacrée à l'évaluation des moyens financiers, sous forme d'une estimation globale et partiellement détaillée.

OBJECTIFS		PROGRAMMATION	ESTIMATION
OPAH	Multithématique hors adaptation	540 logements (environ 3500 € / logt en moyenne)	1 890 000 €
OPAH	Adaptation des logements	100 logements (2500 € / logt)	450 000 €
LOGEMENT AIDE	Accession Aidée	500 logements (5000 € / logt)	2 500 000 €
LOGEMENT AIDE	PLS/PLUS	200 logements (2500 € / logt ou aide foncière/ apport en nature)	500 000 €
LOGEMENT AIDE	PLAI	50 logements (4500 € / logt ou aide foncière/ apport en nature)	225 000 €
ACCESSIBILITE	Construction neuve en logement aidé en centre ville	250 logements environ (1000 € / logt)	250 000 €
TOTAL HORS LOGEMENT DES SAISONNIERS A 2030			5 815 000 € soit environ 323 000 € / an

L'évaluation des moyens financiers, OAP Habitat, PLU CC Cœur Côte Fleurie (extrait)

Exemple de dispositions transports et déplacements ayant vocation à intégrer un futur POA

Brest Métropole Océane (document approuvé)

S'agissant des dispositions transports et déplacements, la dernière orientation « Orientation 4 : favoriser et accompagner l'adaptation des modes de vie pour une mobilité durable », ainsi que la dernière partie consacrée à l'« évaluation de la programmation et des moyens financiers de Brest Métropole Océane nécessaires à la mise en œuvre des actions déplacements », auraient vocation à figurer au sein du POA.

À titre illustratif, sont évoqués au titre de l'adaptation des modes de vie :

- le développement des outils de la « ville numérique » comme levier d'une mobilité diversifiée : politique cohérente de diffusion de données et d'information en matière de déplacements, évolution de la mobilité numérique
- la promotion des comportements moins consommateurs d'énergie et la contribution au développement des modes actifs : assistance et conseil auprès des entreprises et administrations pour l'élaboration de Plan de Déplacements d'Entreprises ou Inter-entreprises, actions de formation et éducation à la sécurité routière et pédibus, développement du covoiturage, incitation à la pratique des modes actifs
- des mesures pour guider l'action : élaboration d'un observatoire des déplacements à l'échelle du Pays de Brest, développement des outils de prospective, réalisation périodique d'une carte de bruit stratégique.

Brest Métropole Océane définit, dans la partie consacrée à l'évaluation de la programmation et de moyens financiers nécessaire à la mise en œuvre des actions déplacements, des principes de programmation et de financement.

EVALUATION DE LA PROGRAMMATION ET DE MOYENS FINANCIERS DE BREST MÉTROPOLE OcéANE NÉCESSAIRE À LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DÉPLACEMENTS

À titre d'information, la mise en œuvre des orientations déplacement du PLU mobilise un budget moyen annuel récurrent supérieur à 30 millions d'euros pour l'aménagement du réseau de voirie et le fonctionnement des transports collectifs. Les investissements spécifiques nécessaires à la mise en œuvre d'une troisième phase de TCSP pourraient dépasser les 200 M€ pour les variantes les plus ambitieuses. Le tableau ci-dessous détaille les échéances possibles et montants financiers estimés pour les principales actions prévues.

Principes de programmation et de financement (euros 2013)

Action	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Budget estimé (M€)	Commentaire
1 - Hiérarchiser le réseau de voirie pour maîtriser les trafics automobiles	[Action continue]											55	moyenne de 5 M€ par an tous budgets confondus
2 - Renforcer le réseau structurant de transport collectif métropolitain	[Projet]											200	3ème phase TCSP
3 - Choisir le cœur d'agglomération à l'échelle du bassin de vie	[Action continue]											25	téléphérique (20 M€) + aménagement espace (5 M€)
4 - Densifier l'urbanisation en priorité autour des réseaux structurants de déplacement	[Action continue]											1	
5 - Conforter l'attractivité des centres villes et des polarités de quartier	[Action continue]											5	aménagement de l'espace
6 - Améliorer progressivement les services de mobilité durable	[Action continue]											275	adaptation permanente + 2 réorganisations (nouvelle DSP en 2019 et mise en service 3ème phase TCSP)
7 - Ajuster l'offre et les services de stationnement	[Action continue]											0	Perking des Capucins
8 - Réduire les nuisances et prendre en compte les risques	[Action continue]											2	PPRT
9 - Renforcer la coopération à l'échelle du Pays	[Action continue]											1	
10 - Articuler, connecter les réseaux et inciter aux échanges entre modes	[Action continue]											5	évolution progressive des P+R, gare en 2017, mise en service 3ème phase TCSP
11 - Accompagner l'évolution des grandes infrastructures	[Action continue]											5	
12 - Anticiper et faciliter l'évolution du transport de marchandises	[Action continue]											1	
												583	

Action continue
 Projet

Tableau relatif à l'évaluation de la programmation et des moyens financiers, OAP Transports et déplacements, PLU Brest Métropole Océane (extrait)

Retours sur la rédaction du POA de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB)

La CAB a arrêté son PLUi tenant lieu de PLH et de PDU le 9 avril 2015. Le volet programmatique du document est structuré par thématiques, au sein desquels le POA et les OAP sont présentées conjointement. Le POA est donc scindé en deux parties l'une dans le chapitre Habitat et l'autre dans le chapitre Déplacements.

<i>POA scindé entre le volet habitat et le volet déplacements</i>	HABITAT	DÉPLACEMENTS	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISME	ESPACES NATURELS À ENJEU DE VALORISATION
	I Programme d'Orientations et d'Actions du PLH	I Programme d'Orientations et d'Actions du PDU	Orientations d'Aménagement et de Programmation pour le développement économique	Orientations d'Aménagement et de Programmation pour l'aménagement des espaces naturels littoraux et de la Liane
	II Orientations d'Aménagement et de Programmation du PLH	II Orientations d'Aménagement et de Programmation du PDU		
III Orientations d'Aménagement et de Programmation pour le développement de l'habitat : – Sites en densification – Sites en extension – Equipements	III Orientations d'Aménagement et de Programmation pour les normes de stationnement			

Le POA déplacements est présenté comme un programme d'actions relativement classique, qui était déjà prévu avant la publication de la loi ALUR. Ce document met en avant le lien important entre développement économique et mobilité douce, de manière cohérente avec les orientations du PLDE, du SCoT et du PADD du PLUi (Axe 1 – Développer l'attractivité et innover pour l'emploi) et sur la base d'un axe prioritaire sur la mobilité douce des travailleurs et des visiteurs (ex : aménagements, ouvrages pour fluidifier les parcours vers les pôles d'emploi centraux et les sites touristiques, adaptation des horaires des transports en commun aux horaires de travail décalés sur les zones d'activité ...). La CAB s'engage aussi à assurer le suivi et l'animation des PDE, PDIE et PDA et elle prévoit la mise en place d'un PDA en cohérence avec son PCET.

Plusieurs éléments sont mentionnés à la fois dans le POA et dans les OAP.

Illustrations : extraits de fiches action du POA (volet déplacements)

LES ORIENTATIONS/ACTIONS DU PDU



PRIORITE 1

ACTION N°4

Accompagner la pratique touristique des modes doux sur le territoire

1 - SYNTHESE

Echelle de pertinence



Posture(s)



Cibles prioritaires



Impacts (cf. page suivante)



Type d'action à engager

- Animation / Communication / Aménagements

Porteur(s) envisagé(s)

- CAB

Partenaire(s) à associer

- Département / Région / Acteurs touristiques du territoire

Echéance

- Court terme (0-5 ans)

Coût estimatif

- 135 000 € pour la réalisation de 3 boucles cyclotouristiques

Financements mobilisables

- Région

2 - ELEMENTS DE CONTEXTE

- Territoire à forte valeur patrimoniale au niveau environnemental avec des pôles touristiques d'envergure nationale et internationale
- La valorisation touristique à travers le vélo est aujourd'hui peu mise en avant : boucles VTC, chemins de randonnées pédestres. L'itinérance à vélo et l'excursionisme sont également des cartes à jouer, notamment en s'appuyant sur les véloroutes inscrites au schéma régional



LES ORIENTATIONS/ACTIONS DU PDU



PRIORITE 1

ACTION N°5

Réaffirmer la marche à pied comme un mode de transport à part entière

1 - SYNTHESE

Echelle de pertinence



Posture(s)



Cibles prioritaires



Impacts (cf. page suivante)



Type d'action à engager

- Animation / Etudes / Aménagements / Urbanisme réglementaire

Porteur(s) envisagé(s)

- Commune(s) / CAB

Partenaire(s) à associer

- Département / Région / Acteurs touristiques du territoire

Echéance

- Court à moyen terme (0-10 ans)

Coût estimatif

- entre 10 000 et 25 000 € pour un PAVE
- 25 000 € pour un plan piétons

Financements mobilisables

- Région

2 - ELEMENTS DE CONTEXTE

- Une part modale importante de la marche à pied sur le territoire, essentiellement auprès d'un public captif non motorisé
- Pour autant un déclin de la pratique auprès des plus jeunes



Retours sur la rédaction du POA de l'Eurométropole de Strasbourg

Le PLUi tenant lieu de PDU de l'Eurométropole de Strasbourg est en cours de finalisation, puisque l'arrêt du document est prévu pour la fin de l'année 2015. Il s'agira donc aussi d'un des premiers PLUi intégrant un POA. Le POA, dans sa forme actuelle, **comporte une centaine de pages**. Il :

- est le lieu de transcription de l'esprit du PDU
- présente une déclinaison territoriale de la politique des déplacements, dans chaque couronne et en centre-ville
- décline les objectifs jusqu'en 2030
- **définit les principes directeurs qui ont présidé à l'élaboration du POA**
- présente 23 fiches actions sur la mise en œuvre de la politique des déplacements, ainsi qu'un échéancier. Par exemple, le POA comporte un phasage de la desserte en transports en commun sur les périodes 2015 – 2020 puis 2020 – 2030 ainsi que les principes d'action permettant un rabattement le plus en amont possible vers les pôles ferroviaires. Il intègre des actions du plan piéton voté en 2010. Concernant le stationnement, il détaille la stratégie de stationnement public basé sur le rabattement vers les parkings relais en 1^{ère} couronne, à l'entrée de Strasbourg et les parkings relais résidents. Le raisonnement de mise en œuvre de l'article 12 est également développé dans le POA.

Les OAP présentent 4 actions stratégiques que l'Eurométropole souhaitait rendre opposables :

- La hiérarchisation du réseau viaire
- Les tracés envisagés de futurs TCSP (y compris les projets qui ne sont pas encore assez murs pour figurer dans le règlement en emplacements réservés)
- La feuille de route des aménagements du réseau (**cyclable ?**) à haut niveau de service : Vélostras
- Les principes d'organisation des maillages tous modes dans les zones d'extension

Extraits de la fiche action n°1 – poursuivre le développement de la marche pour en faire le principale mode de déplacement dans l'agglomération (état à avril 2015)

EUROMETROPOLE DE STRASBOURG – PLAN LOCAL DE L'URBANISME METROPOLITAIN
POA Mobilités 2030

THEME 1
**Adapter l'espace public en faveur du développement de la proximité
et de la pratique des modes actifs**

ACTION 1

Poursuivre le développement de la marche pour en faire le principal mode de déplacement dans l'agglomération

- Rappel des enjeux de la mesure

→ La marche : principal mode de déplacements d'une métropole de proximité et accessible à tous, mode universel, économique, non polluant et offrant un cadre de vie qualitatif.

- Un mode vecteur de cohésion sociale et dont les bienfaits en matière de santé, de bien-être et de contribution à la préservation de l'environnement sont avérés.
- Une pertinence qui doit toutefois être renforcée dans des villes qui se sont construites ces dernières années par et pour la voiture.
- Le piéton est, par nature, plus vulnérable que les autres usagers de la route, mais aussi plus sensible à son environnement. Il est impératif d'accorder une attention particulière à ses besoins dans tout aménagement ou réaménagement, que ce soit en termes de sécurité, de confort, mais aussi de qualité des espaces publics.

- Objectifs de la mesure

→ Développer la pratique de la marche dans les centralités des communes et dans le cœur métropolitain notamment. Cet objectif passe en particulier par :

- le renforcement du cœur de cible de la marche en captant les usagers automobiles et des transports collectifs sur les trajets courts (de moins de 1km).
- la crédibilisation de la pratique régulière de la marche sur les distances plus importantes (supérieures à 1 km).
- l'encouragement de l'usage de la marche en rabattement vers les transports collectifs, qu'ils soient urbains, interurbains ou ferroviaires.
- atteindre l'équité territoriale en matière de pratique de la marche entre les communes les plus centrales et celles davantage périphériques.

- Moyens mis en œuvre

Les moyens mis en œuvre peuvent être de différents types, y compris en termes d'incitation et de communication, mais un travail sur les aménagements des espaces publics pour redonner au piéton la place qu'il mérite en ville est presque systématiquement nécessaire.

→ Chaque nouvel aménagement de voirie et lors des programmes d'urbanisation doit améliorer la qualité et la sécurité des cheminements piétons.

Lors des requalifications de voie ou de création de voies nouvelles, la répartition de l'espace viaire vise à accorder aux usagers des modes actifs (vélos/piétons) une place plus importante dépendant des caractéristiques de la voirie en question et répondant aux spécifications définies dans le cadre des réflexions portant sur la hiérarchisation du réseau viaire de l'agglomération (cf. action 16). Dans l'idéal, en milieu urbain, cette répartition tend à préserver au moins la moitié de l'espace viaire au profit des piétons et cyclistes.

→ Au-delà des aménagements de voirie, à l'initiative des communes intéressées :

Les services de l'Eurométropole de Strasbourg peuvent apporter un accompagnement méthodologique sur l'élaboration de « Plan Piétons » locaux ou sur l'élaboration de plans d'actions en faveur des piétons dans le

EUROMETROPOLE DE STRASBOURG – PLAN LOCAL DE L'URBANISME METROPOLITAIN
POA Mobilités 2030

THEME 1
**Adapter l'espace public en faveur du développement de la proximité
et de la pratique des modes actifs**

cadre de plans communaux de déplacements. Cet accompagnement s'appuie sur l'échange d'expérience issue de la mise en œuvre prioritaire d'un plan en faveur des piétons sur la commune de Strasbourg.

- Echéancier :

→ Court terme :

- amélioration de la prise en compte des piétons et cyclistes dans les créations et aménagements de voirie.
- mise en place des premières actions du Plan Piéton strasbourgeois

→ Moyen terme :

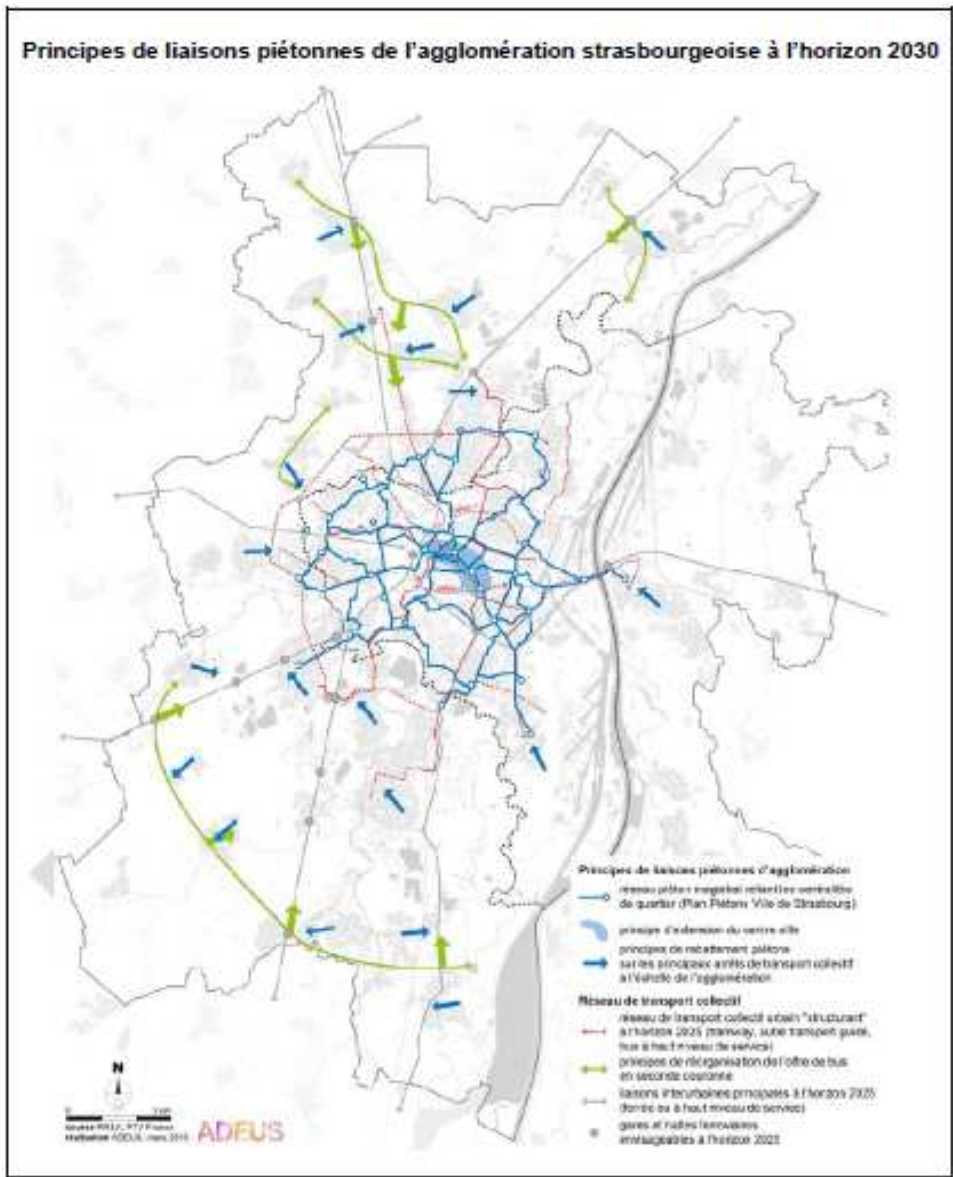
- poursuite du Plan Piéton strasbourgeois (mise en place des 10 actions),
- élaboration de documents similaires au Plan Piéton strasbourgeois dans les autres communes de l'Eurométropole de Strasbourg.

- Indicateurs de suivi

- nombre de Plan Piétons ou plans de déplacements multimodaux réalisés
- des comptages piétons représentatifs et reproductibles (à intégrer aux plans)
- évolution de la part modale piétonne par secteurs de l'Eurométropole de Strasbourg (selon disponibilité des données)
- nombre d'accidents corporels impliquant un piéton par secteurs de l'Eurométropole de Strasbourg
- linéaire de voiries réaménagées sur la base des dispositions de la "hiérarchisation du réseau voirie"

EUROMETROPOLE DE STRASBOURG – PLAN LOCAL DE L'URBANISME METROPOLITAIN
 POA Mobilités 2030

THEME 1
Adapter l'espace public en faveur du développement de la proximité
et de la pratique des modes actifs



4. Comment le POA s'articule-t-il avec les autres pièces du PLUi ?

4.1. Le rapport de présentation et le PADD

Le rapport de présentation du PLUi-HD doit notamment :

- comprendre les éléments du diagnostic du PLH et de celui du PDU ;
- expliquer les choix retenus pour établir les dispositions du PADD et des OAP et expliquer les règles et orientations réglementaires déclinant ces choix. Il peut également le faire pour le POA.

Le PLUiD a vocation, dans le cadre de l'évaluation environnementale, à s'intéresser aux impacts environnementaux dans le domaine des transports et des déplacements, notamment s'agissant des GES. Il est recommandé de réaliser le calcul des émissions de GES évitées par la mise en œuvre du PDU, prévu à l'article L. 1214-8-1 du code des transports.

Le PADD a vocation à définir la politique générale de l'EPCI, notamment en matière d'habitat et de déplacements, en précisant les orientations générales définies dans le projet de territoire. Il reprend donc les éléments du document d'orientations du PLH. Concernant le PDU, il en reprend les orientations générales, les objectifs stratégiques ainsi que les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement.

Ces deux pièces, rapport de présentation et PADD, donnent une vision globale du projet de territoire, d'autant plus importante pour un PLUi tenant lieu de PDU ou de PLH que la majorité des dispositions habitat et déplacements figurent dans le POA et sont donc séparées des dispositions d'aménagement (qui figurent dans les OAP et le règlement). Elles permettent de rendre visible la véritable intégration de ces politiques sectorielles.

Le POA est un des documents de mise en œuvre du PADD pour les dispositions habitat et transports.

4.2. Les OAP

Afin de faciliter la prise en compte des spécificités de chaque territoire, la loi distingue les EPCI réglementairement tenus de réaliser un PLH et/ou un PDU, de ceux qui font volontairement le choix d'élaborer ces documents :

- Pour les premiers (EPCI tenus d'élaborer un PLH et/ou un PDU), les OAP doivent comporter des dispositions habitat et déplacements¹.

¹ La carte des EPCI dans l'obligation d'élaborer un PDU est consultable en ligne : <http://www.certu.fr/pdu-obligatoires-au-1er-janvier-a837.html>

<http://www.territoires-villes.cerema.fr/pdu-obligatoires-au-1er-janvier-2013-a837.html>

- Pour les seconds (PLUi tenant lieu de PLH élaborés par des EPCI de moins de 30 000 habitants et PLUi tenant lieu de PDU élaborés par des EPCI qui ne sont pas soumis à l'obligation d'élaborer un plan de déplacements urbains en application de l'article L. 1214-3 du code des transports), l'article L.123-1 du code de l'urbanisme précise que le PLUi doit contenir un POA comprenant des mesures sur l'habitat et les transports et déplacements et **facultativement, faire figurer des dispositions sur ces politiques sectorielles dans des OAP.**² L'intégration de dispositions portant sur l'habitat ou sur les transports et déplacements dans les OAP constituent donc une **possibilité** pour les EPCI non tenus de réaliser un PLH ou un PDU **mais pas une obligation.**

En tout état de cause, les dispositions figurant dans les OAP ont vocation à être des dispositions opposables aux autorisations d'urbanisme.

Le code de l'urbanisme précise :

« 2. En ce qui concerne l'habitat, dans le cas des plans locaux d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat, ces orientations précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1³ du code de la construction et de l'habitation.

3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, dans le cas des plans tenant lieu de plan de déplacements urbains, elles précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2⁴ du code des transports. »

Par exemple une OAP sectorielle à vocation habitat pourra contenir les principes de répartition de logements (nombre de logements à produire, pourcentage de logements sociaux à intégrer, type de logements à privilégier dans une perspective de renforcement de la mixité sociale...), les principes architecturaux et environnementaux à prendre en compte (ex : impact de la pente), les principes de desserte (caractéristiques des voies). De même, certains PLUi prévoient par exemple une OAP ayant pour but d'assurer le renouvellement urbain le long d'un axe de tramway Il s'agit d'une OAP aménagement, mais avec des orientations concernant les déplacements. **Les OAP viennent alors préciser et compléter, sur des projets liés à des secteurs particuliers,** les orientations et actions définies dans le POA (mixité sociale, développement des modes de transports doux...).

La répartition OAP/POA n'est pas figée, d'autant que le POA a été conçu avec l'objectif de gagner en souplesse dans l'intégration des politiques de l'habitat et des déplacements au PLUi. Mais cette

² Extrait de l'article L123-1 du code de l'urbanisme, modifié par la loi ALUR du 24 mars 2014

³ Voir annexe 1

⁴ Voir annexe 2

répartition n'en est pas moins stratégique car elle permettra de mesurer le caractère plus au moins contraignant ou volontariste de l'EPCI en faveur d'une politique sectorielle.

Ainsi au regard de ces éléments, il appartient aux collectivités d'identifier dans l'ensemble des actions qui seraient naturellement contenues dans le plan d'actions du PLH ou du PDU, celles qui ont vocation à figurer dans les OAP. A cet égard, par souci de lisibilité globale du document, les collectivités pourront envisager que certains éléments présentés dans les OAP se retrouvent aussi dans le POA.

4.3. Le règlement

Dans la perspective de la mise en œuvre des orientations prises dans le POA, le règlement peut comporter notamment les emplacements réservés (ER), pour délimiter des terrains pour des infrastructures ou pour un maillage de liaisons douces (L.123-2 c du code de l'urbanisme), en vue de la réalisation de programme de logements sociaux (L.123-2 b du code de l'urbanisme) ou pour l'instauration d'un périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global (L.123-2 a du code de l'urbanisme).

Le règlement peut aussi contenir des dispositions relatives aux règles de construction des aires de stationnement dans les constructions neuves, en cohérence avec les dispositions prévues dans les autres pièces, dont le POA.

5. Evolution possible du POA

Les éléments du POA peuvent évoluer et avoir besoin d'être modifiés. Dans ce cas, ce sont les procédures propres au PLU qui s'appliquent, en l'occurrence, **la modification simplifiée**.

6. En synthèse : proposition de ventilation des dispositions des PLH et PDU dans les pièces du PLUi

Le POA s'articule avec les autres pièces du PLUi. Afin d'éclairer les EPCI, une ventilation des différents éléments du PLH et du PDU dans les différentes pièces du PLUi est suggérée ci-dessous.

Cette proposition peut être adaptée par les EPCI au regard du contexte et des enjeux de leur territoire.

Pour le programme local de l'habitat :

Pièce du PLU	Éléments de contenu du PLH
Rapport de présentation	Diagnostic notamment sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat
PADD	Principes et objectifs du programme local de l'habitat permettant : <ul style="list-style-type: none"> • d'atteindre une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements • de répondre aux besoins des populations fragilisées et en faveur des personnes âgées et handicapées • de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;
POA	Principes et objectifs du programme local de l'habitat sur les politiques spécifiques envisagées (requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine et les actions de requalification des quartiers anciens dégradés) Programme d'action du PLH hors mesures territorialisées Moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indique, pour chaque type d'actions, à quelles catégories d'intervenants incombe sa réalisation Calendrier prévisionnel de réalisation des objectifs territorialisés, par période maximale de 6 ans, et obligatoirement par périodes triennales définies à l'article L.302-8 du CCH pour les communes soumises à l'article 55, et par années, lorsque le PLUih est le support de la délégation de compétences de l'Etat Dispositif de suivi (bilans à 3 ans et à 6 ans) et d'évaluation Observatoire de l'habitat
OAP	Principes et objectifs territorialisés du programme local de l'habitat déterminant les communes et, le cas échéant, les secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires Éléments spatialisés du programme d'action du PLH
Règlement	Emplacements réservés en vue de la réalisation de programme de logements Délimitation des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage doit être affecté à des catégories de logements locatifs

Délimitation des secteurs comportant un pourcentage de logements d'une taille minimale

Bonus de constructibilité

Formes urbaines permettant la diversification de l'habitat et la réponse aux besoins des habitants

Etc...

Pour le plan de déplacements urbains :

Pièce du PLU	Éléments de contenu du PDU
Rapport de présentation	<p>Diagnostic</p> <p>Exposition des dispositions du PADD / POA / OAP déplacements</p> <p>Evaluation environnementale et mesure des émissions de GES évitées par la mise en œuvre des dispositions déplacements</p>
PADD	<p>Orientations générales</p> <p>Objectifs stratégiques</p> <p>Principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement</p>
POA	<p>Mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés (plan d'action du PDU – schémas stratégiques ou de principe)</p> <p>Calendrier et étude des modalités de financement</p> <p>PAVE + Annexe accessibilité</p> <p>Dispositif de suivi et d'évaluation</p> <p>Observatoire de l'accidentologie</p>
OAP	<p>OAP thématique intégrant des éléments sur les principes d'accessibilité piéton / cyclistes, la mutualisation des stationnements</p> <p>Déclinaison plus fine, par quartier ou secteur, des orientations et actions du POA</p>
Règlement	<p>Stationnement dans les constructions neuves</p> <p>Règles de conception de la voirie</p> <p>Emplacements réservés (liaisons douces, P+R, infrastructures)</p>

Annexe 1 : article L.302-1 du code de la construction et de l'habitat

L'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitat donne les objectifs du programme local de l'habitat :

« (...)

II. - Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, 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 entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1.

III. - Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne, au sens du premier alinéa de l'article 1er-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et des copropriétés dégradées.

Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire.

IV. - Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :

- les objectifs d'offre nouvelle ;
- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions de lutte contre l'habitat indigne ;
- les actions et opérations 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 ;
- les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain, notamment celles mentionnées par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ainsi que de la prise en compte du relogement des habitants et des objectifs des politiques de peuplement ;
- la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très social. Cette typologie peut également préciser, dans les secteurs mentionnés à l'article L. 302-16, l'offre de logements intermédiaires définie à cet article. Pour l'application de cette disposition, les logements appartenant à un organisme d'habitation à

loyer modéré ou à une société d'économie mixte mentionnée à l'article L. 481-1 dont le loyer prévu au bail est au plus égal aux plafonds fixés au titre IX du livre III, et destinés à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III, ainsi que les logements financés à l'aide d'un prêt mentionné à ce même titre IX, sont assimilés à des logements intermédiaires au sens de l'article L. 302-16 lorsqu'ils ont été achevés ou ont fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée avant le 1er mars 2014 ;

- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;

- les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;

- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;

- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;

- les orientations relatives à l'application du b de l'article L. 123-2, des 15° et 16° de l'article L. 123-1 et de l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme.

Un programme local de l'habitat est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines ».

Annexe 2 : articles L.1214-1 et L.1214-2 du code des transports

Les articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports précisent les objectifs du plan de déplacements urbains :

Article L.1214-1 : « Le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le périmètre de transports urbains défini par les dispositions de la section 2 du chapitre unique du titre III du présent livre ».

Article L.1214-2 : « 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 billetterie 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 ».

Cette fiche a été réalisée par différents intervenants des entités suivantes :

Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité : DGALN/DHUP

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie : DGITM/DST

CEREMA : DTecTV et DTerOuest

Capgemini Consulting
