

➤ Introduction

Le PLUi est un document de planification locale régissant le droit des sols à l'échelle de l'intercommunalité.

Il s'agit d'un outil stratégique déclinant le projet de territoire et donnant les orientations d'aménagement de l'espace sur un temps moyen de 10-15 ans. Le PLUi est, de surcroît, un instrument-clé pour agir sur l'organisation de l'espace et, par conséquent, sur les besoins de mobilité. Il comprend 5 parties :

- Le rapport de présentation
- Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)
- Le règlement
- Les annexes.

Par son Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), il définit notamment les orientations générales en matière de transports et de déplacements.

➤ Régime juridique du PLUi

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite SRU (2000), renforce le lien entre déplacements et planification urbaine. Elle reconnaît également la possibilité d'élaborer des PLU à l'échelle de plusieurs communes et la loi Engagement national pour l'environnement de 2010 en a fait la norme.

Quant au code de l'urbanisme, il rappelle que les principes généraux de l'urbanisme (article L.101-2) s'appliquant aux documents de planification doivent prendre en compte les besoins en matière de mobilité.

Les principes de l'aménagement durable visent, entre autres, à diminuer les obligations de déplacements motorisés et développer les transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile. Ils mettent également en évidence l'équilibre à assurer entre les espaces urbains et les milieux naturels. Le code des transports affirme pour sa part le droit à la mobilité pour tous.

Le PLUi-D

La loi Engagement pour l'environnement de 2010 intègre les PDU aux PLU lorsque les EPCI ont la double compétence en planification urbaine et en transports : on parle alors de « PLU(i)-D » (pour « Plan local d'urbanisme (intercommunal) – Déplacements ». En 2014, la loi ALUR rend facultatif la fusion des deux documents mais crée une nouvelle pièce, le Programme d'orientations et d'actions (POA), qui comprend « toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique des transports et des déplacements ». Le POA vise la cohérence stratégique entre les

projets de transport et d'aménagement de la collectivité. Les questions de transports et de mobilité doivent dans tous les cas être prises en compte par le PLU, qu'il soit ou non intégrateur ou couvert par un PDU.

➤ Leviers du PLUi pour l'articulation entre transports et urbanisme

Le PLUi dispose de nombreux leviers pour articuler le développement de son espace territoriale avec les modes de déplacements par plusieurs actions possibles comme :

- Localiser les urbanisations nouvelles ou les équipements générateurs de déplacements à proximité des transports en commun
- Favoriser la densité autour des pôles d'échanges
- Limiter les places de stationnement des véhicules motorisés pour inciter la population à utiliser d'autres modes de transports
- Améliorer l'accessibilité au système de transports publics par exemple en créant des parcs de stationnement ou parcs relais en périphérie des villes
- Aménager l'espace public pour favoriser l'utilisation des modes doux et les échanges intermodaux

➤ Objectif et contenu

Le PLUi, en tant que document stratégique de planification de l'occupation des sols, a un rôle majeur à jouer. Ses différentes parties retranscrivent les choix opérés quant aux secteurs à urbaniser, aux formes urbaines ou à la mixité fonctionnelle des quartiers.

- Sur la base d'un diagnostic, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) arrête les orientations générales concernant, entre autres, les transports et les déplacements. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il peut contenir des éléments graphiques, utiles pour identifier les secteurs à enjeux et pour exposer les intentions et projets sur tout ou partie du territoire sur lequel porte le PLUi.
- Dans le respect des objectifs du PADD, les OAP thématiques ou sectorielles comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Elles traduisent de manière opérationnelle les ambitions de la collectivité qui sont retranscrites graphiquement.
- En complément des OAP et en cohérence avec le PADD, le règlement fixe des règles générales et des utilisations des sols, adaptées aux spécificités locales. Il détermine des interdictions ou autorisations sous conditions. Il est adapté pour définir un impondérable dont les porteurs du projet ne pourront absolument pas s'écarter. Il s'agit d'attributions générales qui peuvent être mobilisées pour les besoins de la politique de déplacements et de transports. Le règlement se compose d'une partie graphique montrant les différentes zones d'urbanisation ou à protéger. Elle renvoie aux articles correspondants, qui constituent de leur côté le règlement écrit du PLUi.

Dans le cadre des OAP et du règlement, seules parties opposables aux tiers, plusieurs outils peuvent être mis en œuvre pour faciliter l'insertion urbaine des TC et optimiser leur usage :.

1. Délimitation d'emplacements réservés pour les TC

Le règlement fixe des emplacements réservés précisément délimités au document graphique et applicables à la parcelle. Ces emplacements peuvent ainsi préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, notamment les voies et espaces réservés au transport public comme des itinéraires piétons ou cyclables dédiés pour faciliter ces modes de déplacement.

L'emplacement réservé reste néanmoins sur un principe qui nécessitera des études techniques de faisabilité dans un second temps, généralement portées par le maître d'ouvrage.

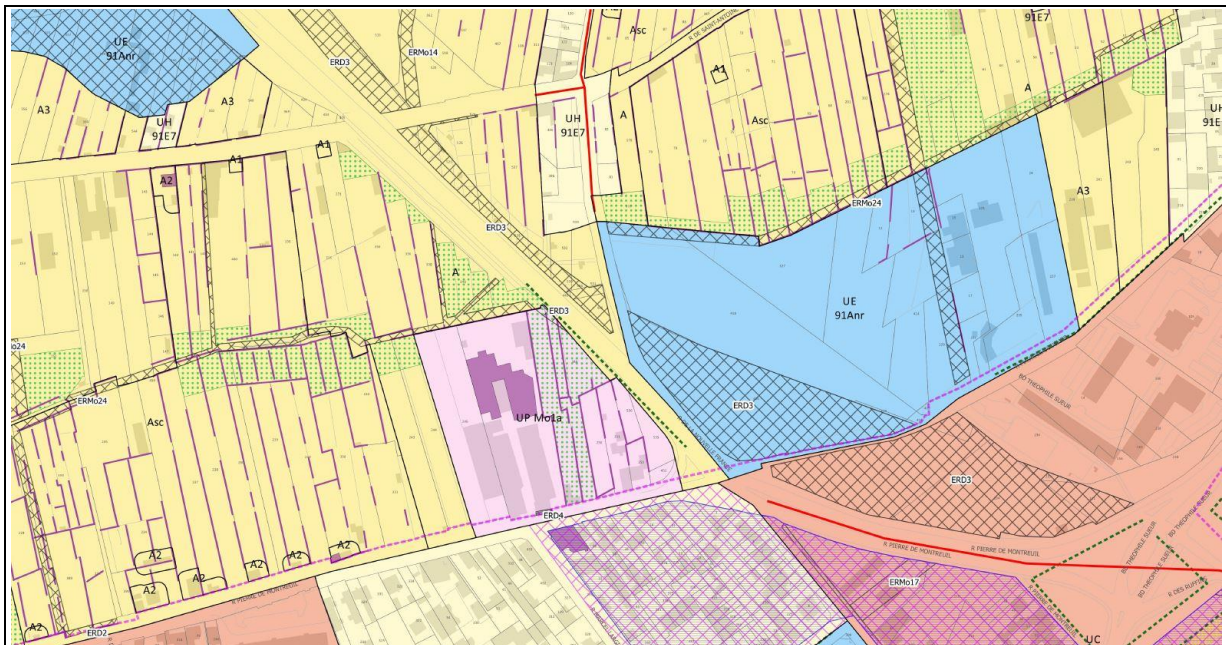


Figure 1: Extrait du plan de zonage Montreuil-Beaumont (source ; plan local d'urbanisme intercommunal d'Est Ensemble)

Plan de zonage de Montreuil montrant l'emplacement réservé de la ligne T1 de son tramway et des aménagements annexes (quadrillage ERD3)

2. Densification urbaine dans une optique d'optimisation des TC

Les secteurs retenus pour la densification ou l'urbanisation sont identifiés dans le PADD. Le règlement peut délimiter, dans des secteurs situés à proximité des TC existants ou programmés, des secteurs dans lesquels une densité minimale de construction est imposée, en particulier à proximité des arrêts. Il peut ainsi imposer des valeurs planchers pour l'emprise au sol et les hauteurs, des règles d'implantation par rapport aux voies, emprises publiques et limites séparatives. Il peut aussi imposer la constitution d'un front bâti continu ou semi-continu, qui donne un caractère plus urbain et favorise la circulation piétonne et l'accès aux TC.

L'OAP, qui n'est pas aussi directive que le règlement, peut également favoriser la densité de logements, en fixant des fourchettes ou des densités minimales selon les fonctions assignées aux secteurs, quartier ou îlots.

3. Mixité des fonctions facteur d'attractivité et donc favorable aux TC

La mixité des fonctions urbaines garantit un fonctionnement équilibré des TC sur une large plage horaire. Les OAP de secteurs de gares et de sites multimodaux peuvent définir des principes de programmation de différentes fonctions urbaines. Sur leur secteur, le règlement peut autoriser différentes destinations et sous-destinations (logements, artisanat et commerce de détail, restauration, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, bureau), en priorité dans les pôles de centralité et le long des axes bien desservis par les transports collectifs existants ou en projet. Le règlement peut aussi interdire le changement de destination des locaux dédiés aux commerces et aux activités de service autorisés dans la zone et situés en rez-de-chaussée le long de linéaires de préservation ou de développement de la diversité commerciale.

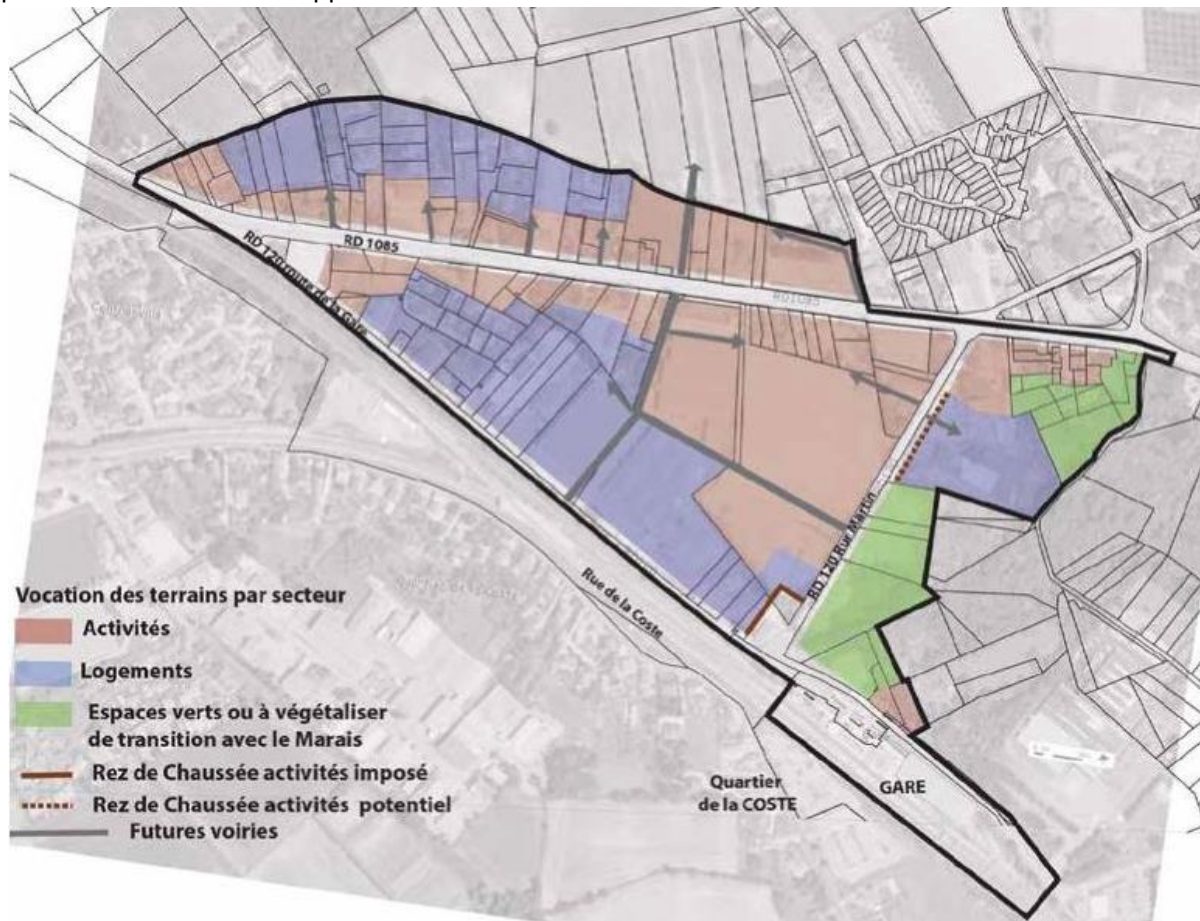


Figure 2 : OAP du quartier de la gare de Moirans (source : PLU de Moirans)

Afin de redynamiser le quartier de la gare de Moirans, il est envisagé de créer un quartier mixte avec des commerces, des entreprises et des logements. Pour cela, l'OAP valorise toutes les fonctions tout en améliorant les perceptions pour les usagers des grands axes.

4. Porosité urbaine autour des stations de TC :

Des itinéraires vélos et des cheminements piétons intégrant le souci de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, la lisibilité des aménagements et signalements dispensés, une réelle qualité de conception et des stationnements vélos sûrs et pratiques d'utilisation, contribuent à rendre les transports publics plus attractifs. Les voies et venelles doivent être les plus directes possibles, en ouvrant par exemple des impasses (emplacements réservés) permettant de traverser des îlots ou emprises importantes.

Rappelons que, selon des données retenues communément, sur la base d'un temps de déplacement de 10 minutes, un piéton parcourt 0,6 km soit une zone de chalandise de 1 km² quand un cycliste

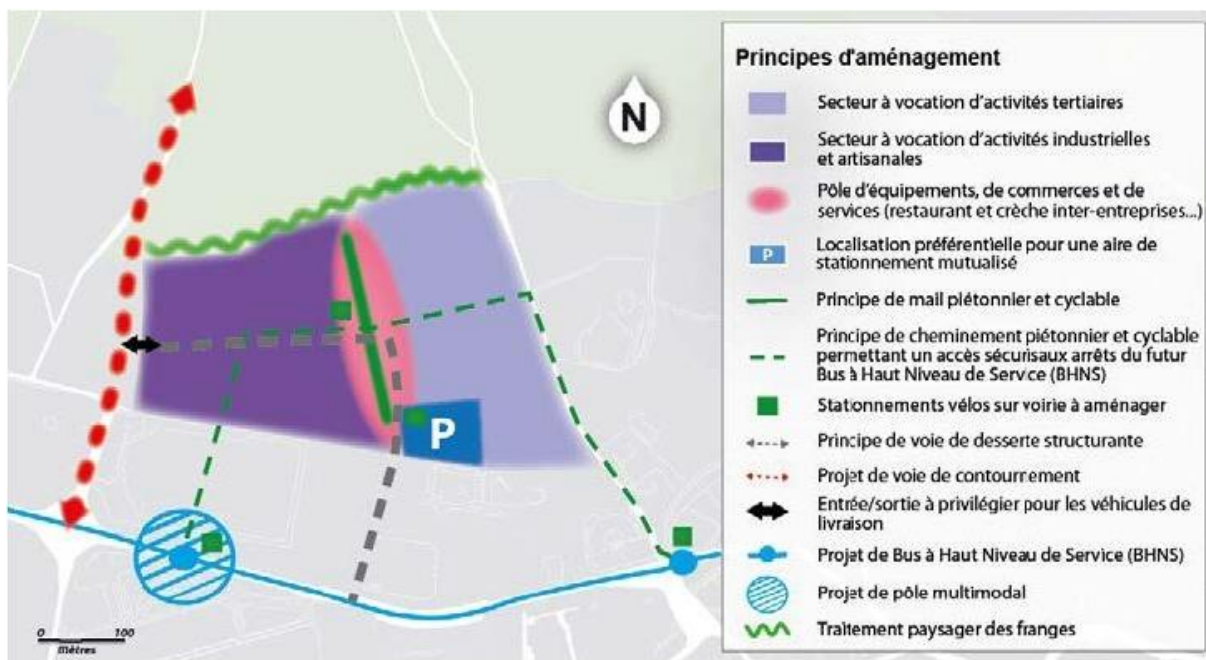


Figure 3: Exemple d'OAP sectorielle d'aménagement d'une nouvelle zone d'activités (source : La mobilité dans le PLU : outils de mise en compatibilité avec le plan de déplacements urbains – Valence Romans déplacements)

Le graphique indique qu'il sera nécessaire de prévoir des cheminements piétons et vélos à travers les zones à vocation d'activités industrielles et tertiaires (sans en préciser l'emplacement exact) pour rejoindre d'une part un projet de pôle multimodal, et d'autre part un projet d'arrêt de BHNS, les deux équipements disposant de stationnements vélos.

parcourt 2,5 km soit une zone de chalandise de 20 km².

5. Le stationnement des vélos à proximité des arrêts de TC

Pour favoriser le rabattement à vélo sur les stations de TC, l'OAP peut préconiser l'implantation de places réservées, voire sécurisées, pour les vélos sur l'espace public à créer ou rénover, à proximité des

réseaux de transports en commun et des équipements. Les localisations préférentielles d'implantation du stationnement vélo peuvent être représentées sur un schéma d'ensemble de l'OAP. Il peut être aussi judicieux de prévoir des vélos en libre-service aux abords des gares ou des pôles d'échange.

De plus lorsque le règlement prévoit des obligations en matière de stationnement des véhicules motorisés, il doit fixer des obligations suffisantes pour les vélos pour les immeubles d'habitation et de bureaux. (art. L.151-30 du code de l'urbanisme).



Figure 4 : Accroches-vélos en libre-service devant un arrêt de bus de la ligne Illico à La Rochelle (source : Wikipédia)

6. Améliorer l'insertion urbaine des pôles d'échange

Le développement des TC à l'échelle intercommunale passe nécessairement par l'interconnexion des réseaux urbains et interurbains et l'intermodalité, plaçant les sites multimodaux que sont les pôles d'échanges comme des secteurs à enjeux d'articulation entre urbanisme et déplacements. Ces lieux doivent être facilement accessibles par tous les modes et être des espaces publics de qualité. Les OAP peuvent contenir des principes d'aménagement et de traitement des espaces publics pour favoriser les franchissements, la fluidité et la transparence des déplacements ainsi que les échanges entre modes de déplacements.

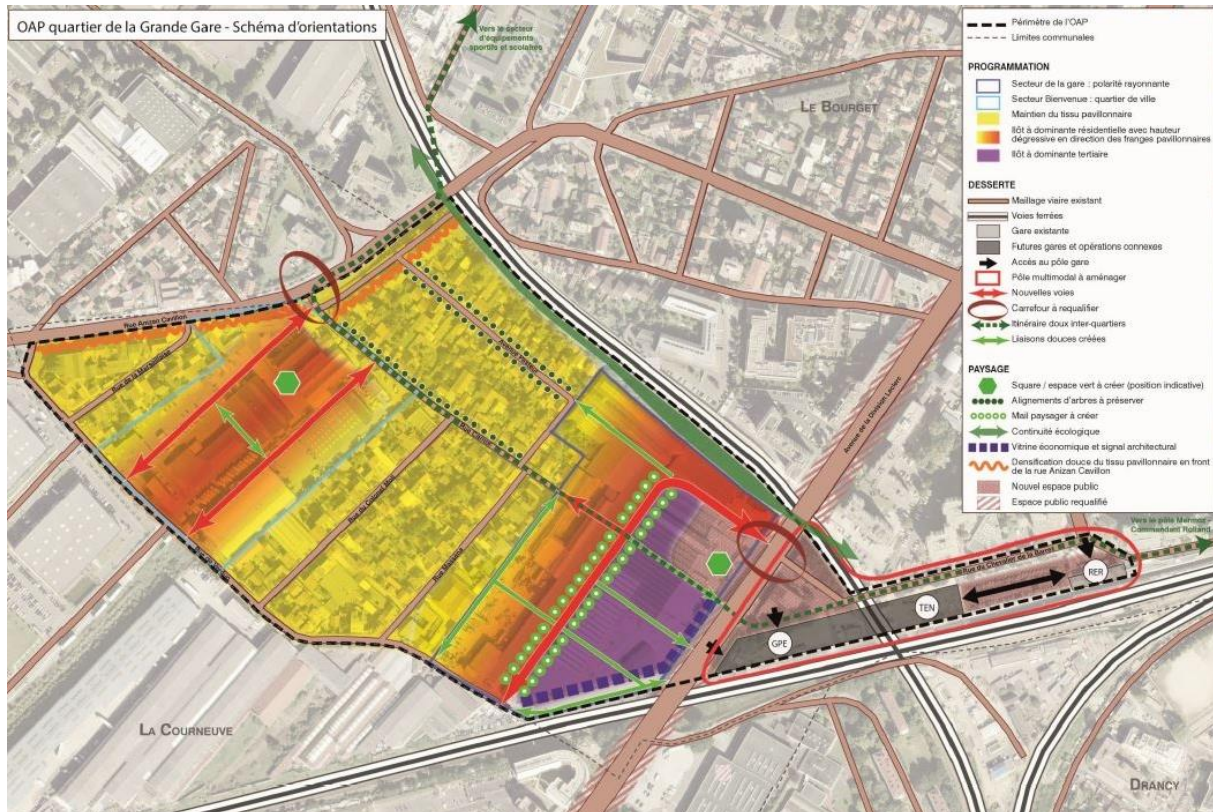


Figure 5: Le Bourget- OAP du quartier de la Grande Gare (source : Plan local d'urbanisme - pièce n°3 : Orientation d'Aménagement et de Programmation)

Avec l'arrivée de deux lignes du Grand Paris Express et de nouvelles gares à proximité de la gare RER du Bourget et de services de bus et de service d'autopartage, un pôle multimodal sera constitué. L'OAP de requalification du quartier de la gare envisage de désenclaver le quartier et de le relier à la gare. Les nouvelles voies seront apaisées, favorisant la cohabitation des différents usagers. Des carrefours seront restructurés pour assurer la continuité des déplacements et limiter les conflits d'usage. Un maillage de cheminements piétons, s'appuyant sur le réseau d'espaces publics proposera des parcours sécurisés. Une grande place intégrant le parvis de la Grande Gare retissera du lien entre le pôle d'échange et le quartier.

7. La limitation du stationnement des véhicules motorisés

Le stationnement est l'un des leviers d'articulation urbanisme-transport les plus efficaces en faveur du report modal vers l'utilisation des TC. Le PLUi peut en effet fixer, pour les constructions nouvelles érigées à proximité d'une ligne de TC, des normes de stationnement favorisant l'utilisation des transports publics plutôt que les véhicules individuels :

- Pour les logements, lorsqu'existe une desserte de qualité par les transports publics, il est possible de fixer un nombre maximal de places de stationnement à construire, voire de ne pas en exiger.
- Pour les constructions situées dans un périmètre de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport en commun, il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une place de stationnement par logement.

Les obligations de réalisations d'aires de stationnement sont par ailleurs réduites de 15%, s'il y a mise à disposition de véhicules électriques ou en autopartage.

Enfin, avec la loi climat et résilience de 2021, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut désormais également réduire ces obligations, en les limitant à la création d'une aire de stationnement pour véhicule motorisé en contrepartie de la réalisation d'un espace de stationnement sécurisé pour au moins six vélos.

Pour des informations plus détaillées, se référer à la fiche dédiée au stationnement de la présente boîte à outils.

➤ Intérêt de l'outil et domaine de pertinence

Les outils contenus dans le PLUi sont particulièrement importants à mobiliser pour faciliter l'usage des TC et ainsi les rendre plus attractifs, ce qui permet d'améliorer leur performance et leur rentabilité. En associant mixité des fonctions et densité urbaine à l'offre TC, la collectivité favorise en effet *in fine* le rabattement de la clientèle potentielle des réseaux de TC planifiés et diminue les risques de surdimensionnement ou de sous-utilisation de tels équipements.

Les PLU communaux permettent également ce rapprochement entre urbanisme et transport, à une échelle territoriale plus réduite cependant. Toutefois, concernant l'insertion des TC, le périmètre des agglomérations ou a minima des intercommunalités demeure le plus pertinent. En effet, les PLUi, par leur échelle d'intervention intercommunale, assurent la possibilité de mettre en cohérence urbanisme et transport sur toute l'aire de déploiement des TC, quelle que soit la densité urbaine.

➤ Limites de l'outil

Les PLUi, de par les thématiques traitées, les enjeux en termes d'organisation de l'espace et les périmètres englobés, nécessitent de nombreuses expertises pour leur élaboration ou leurs révisions.

Chaque partie du PLUi remplit un rôle particulier, il est donc primordial d'avoir une vision d'ensemble cohérente. De plus, les documents de planification de rang supérieurs doivent être pris en compte par voie de compatibilité (notamment les SCOT, qui intègrent eux-mêmes par voie de compatibilité les dispositions des documents supérieurs comme le SRADDET régional). Les documents de rang supérieur peuvent dès lors avoir eux-mêmes un impact déterminant sur la bonne insertion des équipements de TC en projet.

En outre, les différentes parties du PLUi (comme du PLU communal d'ailleurs) ont une opposabilité plus ou moins effective sur les projets de constructions qu'elles régissent. Ainsi, Les dispositions du règlement du PLUi ont une opposabilité forte sur tous les projets de constructions et d'aménagements, qui doivent être conformes aux différents articles régissant la ou les zones à aménager, sous peine de refus des projets. S'agissant des OAP, qui traduisent le PADD pour un secteur ou une thématique, la situation diffère quelque peu : elles ne sont pas prescriptives comme le règlement du PLUi, sauf dans certains cas lorsqu'elles ont le rang d'OAP sans règlement (art. R.151-8 du code de l'urbanisme). Les projets déposés devront par contre **être compatibles** avec ces dernières, ce qui aura plusieurs conséquences importantes :

- l'OAP régissant le secteur d'accueil d'un futur TCSP n'est pas une simple intention non suivie d'effet mais doit bien correspondre, au global, à la future réalisation de l'aménagement par le porteur de projet ;
- Ses dispositions doivent être claires et vérifiables **mais peuvent introduire une marge d'appréciation sur la modalité d'exécution** ;
- Dès lors, les OAP ne sont pas adaptées lorsque le projet est suffisamment défini et précis...
- ... Et elles ne peuvent pas porter sur une parcelle unique.

Ce caractère mixte des OAP, à la fois souples et contraignantes, laissant de réelles marges de manœuvre pour mener à bien des projets d'urbanisation ou de requalification autour de nouveaux TCSP, porte en lui des difficultés d'application réelles lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme venant traduire concrètement l'aménagement urbain des secteurs concernés. C'est pourquoi il est primordial d'associer correctement et suffisamment en amont les services instructeurs d'autorisations d'urbanisme à l'élaboration et la validation des OAP, avant l'adoption ou la révision du PLUi.

Il convient, enfin, de relever quelques difficultés réelles liées aux évolutions récentes des PLU, plus particulièrement à la suite de la suppression des règles de coefficient d'occupation du sol (COS). La disparition du COS impose en effet, lorsque les collectivités locales souhaitent malgré tout imposer des **règles de densification autour des nouveaux TCSP réalisés**, de s'appuyer sur d'autres règles du PLUi (notamment de hauteur et d'emprise au sol). Cette réalité peut aboutir à ce que le PLUi impose des règles à la fois complexes dans leur rédaction, susceptibles d'être détournées – par la multiplication d'annexes en lieu et place des bâtiment principaux – et finalement, trop rigides faces aux contextes locaux forcément divers le long du tracé de TCSP – notamment lorsqu'on est en secteur périurbain ou rural avec une densité par définition moindre qu'en centre urbain. Dès lors, l'objectif de densification autour des TCSP sera sans doute mieux porté par **des démarches de contractualisation des acteurs locaux** – du type contrat d'axe (voir fiche outil dédiée) – en s'appuyant sur des études de sites ou des OAP largement concertées, plutôt que par un PLUi dont on touche là la limite pour ce type de projets.

➤ En conclusion

En matière d'articulations urbanisme-transports, le PLUi rend des aménagements possibles autour d'un système de transport en commun et il permet d'avoir une vision globale et transversale anticipant, dans une certaine mesure, le résultat final attendu. **Mais il n'est pas un outil d'aménagement à proprement parler.** L'ouverture à l'urbanisation ou à la mutation d'une parcelle n'implique pas en effet que celle-ci soit forcément bâtie ou restructurée, et **le résultat final dépendra de l'émergence effective d'un projet dans le secteur concerné, mais aussi de l'ampleur du projet.** Entre le « simple »

réaménagement d'espace public pour l'accueil de nouveaux transports ou de plateformes multimodales, ou la création d'un nouveau quartier en interface avec un nouveau mode de transport, le PLUi traduira une ambition collective matérialisée à travers des directives et un règlement devant faciliter la bonne réalisation des projets urbains autour des TCSP. D'autres outils seront toutefois nécessairement mobilisés en parallèle pour la mise en œuvre des projets planifiés, tels que des procédures foncières (pour acquisition voire expropriation de certaines parcelles nécessaires à la réalisation du projet de transport), voire la mise en place de procédures d'aménagement pour les projets les plus ambitieux qui constituent de véritable interface entre le développement de transport et de nouvelles constructions (création et déploiement de zones d'aménagement concerté autour des projets de TCSP...).

➤ Liens vers des ressources

DHUP, 2019, Les orientations d'aménagements et de programmation du plan local d'urbanisme, https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-12/Guide_juridique_Orientations_Amenagement_et_Programmation_plu_-_nov_2019.pdf

DREAL Aquitaine, 2014, Urbanisme et déplacements – La question des déplacements dans les PLU,

Cerema, PLU et déplacements, Rencontre débat du 17 septembre 2018, https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/10/2018-09-17_cd31-PLUetMobilite.pdf

Valence Romans déplacements, La mobilité dans le PLU – Outils de mise en compatibilité avec le Plan de déplacements urbains,

Département du Vaucluse et Aurav, Guide vélo et urbanisme : annexe au schéma départemental vélo 2019-2025, septembre 2021,

Ville de Moirans, Révision du plan local d'urbanisme de la commune de Moirans – OAP,

Ville de Le Bourget, Synthèse Architecture et Médiaterre Conseil, 2017, Plan local d'urbanisme, pièce n°3 : Orientation d'aménagement et de programmation.