



LE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL TENANT LIEU DE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS (PLUi-D)

PÔLE METROPOLITAIN CAEN NORMANDIE MÉTROPOLE



Si la loi Engagement National pour l'Environnement de 2010, dite loi Grenelle, a fait du Plan Local d'Urbanisme à l'échelle intercommunale (PLUi) la norme, elle a également élargi le spectre de ses prérogatives. Le PLUi peut ainsi tenir lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH) et/ou de Plan de Déplacements Urbains (PDU). L'objectif d'une telle mesure est de permettre une meilleure articulation des politiques publiques sectorielles (habitat, urbanisme, aménagement, déplacements...) et de construire un projet de territoire durable et intégré dont l'échelle tend à se rapprocher des territoires vécus par les habitants.

Le présent document vient compléter la série de notes réalisée sur le PLUi et le PLUi-H, rédigées en collaboration entre les services de Caen la mer, du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole et de l'Aucame. Il se propose de faire le point sur la question du PLUi tenant lieu de PDU (PLUi-D) : Comment ? Quel contenu ? Quels enjeux ? Quelles implications ?

QU'EST-CE QU'UN PLUi-D ?

Le PLUi est un document de planification local régissant le droit des sols à l'échelle de l'intercommunalité. **Si le PLUi tient lieu de PDU, le PLUi-D se doit de respecter les objectifs dévolus au PDU** tels qu'énoncés par le Code des Transports.

Les lois Grenelle de 2010 ont rendu la fusion du PDU et du PLUi obligatoire. Dans ce cas, seules les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) devaient tenir lieu de PDU. **La loi ALUR de 2014 a rendu cette fusion facultative** mais c'est aujourd'hui **l'ensemble du document de PLUi qui tient lieu de PDU**.

Pour rappel, le PDU « détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement [...] » (Article L214-1 du Code des Transports). Cet article se décline en 11 grands objectifs relatifs, entre autres, à l'amélioration de l'accès aux transports publics, le partage équilibré de la voirie et le développement des modes de transport les moins polluants (voir p.2).

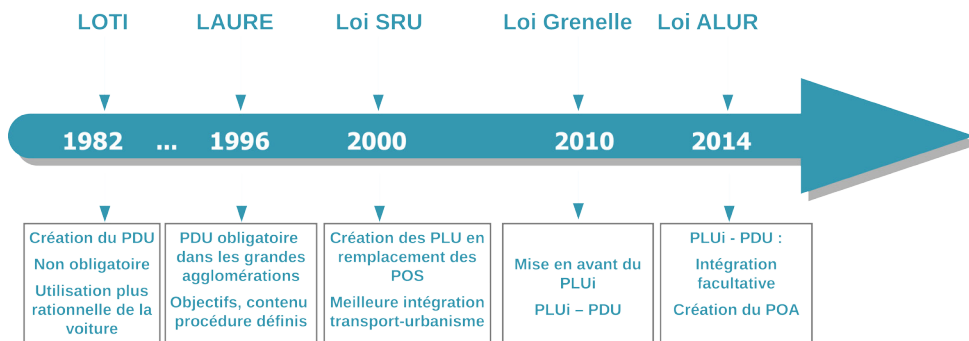
RETOUR SUR 30 ANS DE PDU

Les plans de déplacements urbains ont vu le jour il y a plus de 30 ans avec la Loi d'Orientations des Transports Intérieurs (LOTI) de 1982. Initié à l'origine pour accompagner entre autres le redéploiement des lignes de tramways dans les grandes agglomérations, le PDU a vu son contenu et ses prérogatives s'enrichir au cours des années sous l'impulsion de différentes lois (LAURE, SRU, Handicap...) et ainsi devenir un document stratégique dans la constitution d'une politique de mobilité urbaine.

Avec plus de 150 démarches de planification lancées, le PDU est aujourd'hui considéré comme un succès. En effet, ont été constatés grâce aux dernières enquêtes ménages déplacements, un recul de l'usage de la voiture dans les grandes agglomérations françaises, une hausse de l'usage des transports collectifs et un retour de l'utilisation des modes actifs en ville.

L'intégration du PDU dans le PLUi constitue le prochain défi dans la planification des mobilités afin de mieux répondre aux enjeux de cohérence entre urbanisme et transports.

Évolution du PDU depuis la loi LOTI de 1982



Source : CEREMA, 2014

LES 11 OBJECTIFS DU PDU :

Article L.1214-2 du Code des Transports

« 1° L'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, [...], et la protection de l'environnement et de la santé, [...];

2° Le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées [...];

3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, [...];

4° La diminution du trafic automobile;

5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie [...];

6° L'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie [...];

7° L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, [...];

8° L'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, [...];

9° L'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques [...];

10° L'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, [...];

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

LES ENJEUX DU PLUi-D

Mieux articuler déplacements et urbanisme

La grande force du PLUi-D réside dans sa capacité à travailler à la fois sur la demande, mais aussi sur l'offre de mobilité.

D'un point de vue « demande », il permet notamment de mieux répartir spatialement la population sur le territoire, à travers par exemple, la définition de densités minimales de constructions dans certaines zones, la définition de la vocation des espaces, l'ouverture ou non de zones à l'urbanisation ...

Il donne aussi la possibilité d'adapter l'offre de mobilité en fonction de la typologie des espaces qui composent le territoire. Il peut ainsi mettre en place des normes de stationnement pour les nouvelles constructions avec des objectifs de mutualisation, hiérarchiser le réseau viaire, préserver des continuités douces, inscrire des tracés de transports en site propre...



Une planification de la mobilité plus efficace

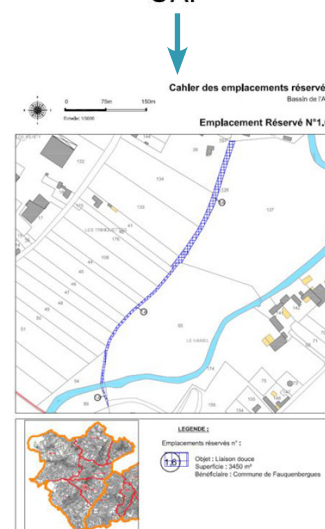
Les leviers juridiques que possède le PLUi à travers ses pièces opposables permet une déclinaison immédiate et plus opérationnelle des dispositions et orientations transports.

À titre d'exemple, la question du maillage des modes doux est révélatrice de cette opérationnalité. Ainsi, le PLUi-D offre la possibilité, dans le cadre des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) de décliner des principes de liaisons douces afin d'assurer des continuités d'aménagement et constituer un véritable maillage territorial. Ces principes pourront trouver une résonance dans les documents graphiques et se traduire en emplacements réservés dans le but de préserver les emprises de ces continuités, et ce dans un seul document, sans besoin de mettre en compatibilité les PLU.

Déclinaisons graphiques de principes de liaisons douces dans un PLUi-D



OAP



Règlement graphique

Source : PLUi de la communauté de communes du Canton de Fauquembergues (62), AUDSOFI

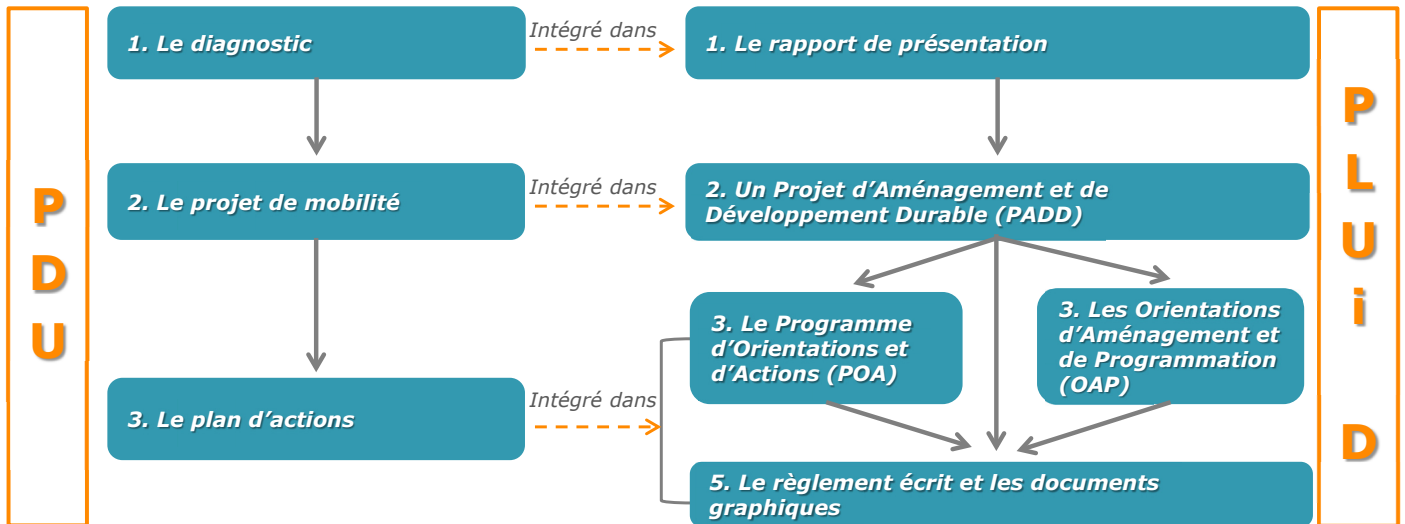
LE CONTENU DU PLUi-D

L'intégration du contenu du PDU dans les pièces du PLUi-D

Le contenu du PDU est aujourd'hui normalisé et contient un certain nombre d'éléments et de documents obligatoires. L'ensemble de ce contenu est ventilé dans les pièces qui composent un PLUi. Les trois grands documents du PDU sont répartis à l'intérieur du PLUi de la façon suivante :

- **Le diagnostic devient une composante du rapport de présentation du PLUi.** Ce dernier doit également justifier des choix retenus pour les dispositions mobilités du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), du Programme d'Orientations et d'Actions (POA), des règles écrites et graphiques.

Comment sont intégrés les documents constituant un PDU dans le PLUi-D ?



- **Le projet de mobilité et ses orientations intègrent le PADD.** Cette intégration permet d'assurer une meilleure cohérence du projet global de territoire. C'est lui qui intègre l'ensemble des principes régissant le transport de personnes et de marchandises du territoire.
- **Le plan d'actions voit son contenu être transféré, en grande majorité, dans le POA.** Les actions relatives au droit du sol sont, elles, intégrées dans les OAP, le règlement écrit ou les pièces graphiques.

Le programme d'orientations et d'actions : une pièce maîtresse

L'introduction du Programme d'Orientations et d'Actions, ou POA, par la loi ALUR a grandement facilité la fusion des différents documents sectoriels au sein du PLUi :

- Il confère au PLUi (document de planification) **une dimension plus programmatique** comme c'est le cas des PDU ou PLH.
- Il offre également plus de souplesse au PLUi. En effet, contrairement aux autres pièces, et notamment aux OAP, **le POA n'est pas opposable juridiquement**, ce qui permet d'inscrire dans un PLUi toutes les mesures du PDU qui ne sont pas traduisibles dans le droit du sol. Sa non opposabilité permet de renforcer la solidité juridique du PLUi en diminuant le risque de contentieux.

Néanmoins, à l'image du PDU, **les arrêtés liés à la voirie, au pouvoir de police** (de circulation ou du stationnement) **des autorités compétentes dans le périmètre du PLUi-D doivent être compatibles** avec les mesures inscrites dans le POA.

Le POA est une pièce obligatoire d'un PLUi si celui-ci tient lieu de PLUi-D. Les OAP, bien qu'obligatoires, n'ont plus le devoir d'être thématiques. Dans ce cas, les OAP « aménagement » devront décliner des dispositions déplacements qui précisent les actions du PADD et du POA.

L'ÉLABORATION D'UN PLUi-D

Des compétences obligatoires

Pour pouvoir élaborer un PLUi-D, la collectivité doit avoir la double compétence « élaboration de PLUi » (Cf. Publication *Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi)*, Aucame, déc. 2016) et la compétence « organisation de la mobilité ».

La compétence organisation de la mobilité est obligatoire pour les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Les communautés de communes peuvent exercer cette compétence si elles se dotent d'un périmètre de transports urbains (devenant ressort territorial des autorités organisatrices de la mobilité au 1^{er} janvier 2017).

Les autorités organisatrices de la mobilité dont l'agglomération, au sens INSEE, contient plus de 100 000 habitants, ont l'obligation d'élaborer un Plan de Déplacements Urbains. Pour les autres, l'élaboration de ce document constitue une démarche volontaire.

La mobilité, une préoccupation du PLUi

Si l'EPCI doit posséder ces deux compétences pour élaborer un PLUi-D, la fusion des documents de PDU et PLUi n'est pas obligatoire pour autant. Elle doit être décidée par l'organe délibérant de la collectivité.

De même, si le PLUi ne tient pas lieu de PDU, le PLUi devra tout de même s'intéresser aux problématiques de mobilité à travers les orientations de son PADD. Celui-ci devra être également compatible avec le PDU en vigueur.

Une concertation avec les acteurs de la mobilité maintenue

Les modalités de concertation du PDU ont été intégrées aux démarches d'élaboration de PLUi pour que l'ensemble des acteurs concernés par le projet de territoire puisse être consulté. Ainsi, si le PLUi tient lieu de PDU, « les représentants des professions et des usagers de transports des voies et modes de transport, les représentants d'associations de protections de l'environnement agréées [...] ainsi que des associations de personnes handicapées [...] sont consultés, à leur demande sur le projet » (Article L.123-8 du Code de l'Urbanisme), comme pour l'élaboration d'un PDU.

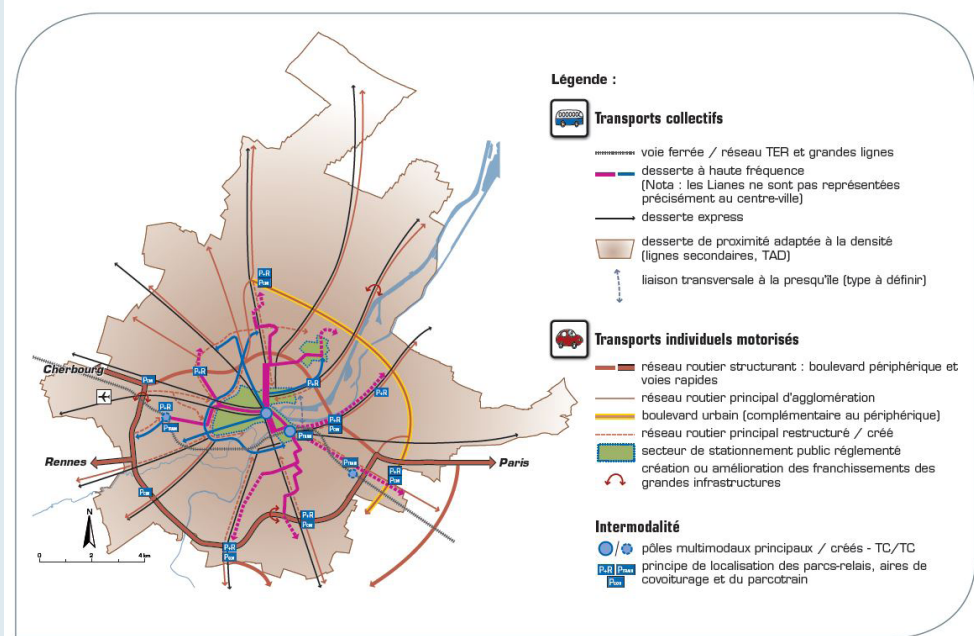
Une procédure d'évaluation adaptée

Contrairement au PDU, qui devait être évalué à mi-parcours, soit cinq ans après son approbation, le PLUi-D fera l'objet d'**une procédure d'évaluation des résultats neuf ans au plus tard après l'approbation du document**, au regard notamment des objectifs affectés au PDU par le Code des Transports (Article L.123-8 du Code de l'Urbanisme). Cela semble être davantage en phase avec des changements de comportement de mobilité, dont on mesure les effets sur des temps longs.

QUID POUR CAEN LA MER ?

Le Plan de Déplacements Urbains sur le périmètre de Caen la mer a été approuvé en décembre 2013. Suite à une extension du périmètre de transports urbains en 2013, celui-ci est en révision. Initialement portée par Viacités, syndicat mixte des transports, Caen la mer a récupéré la compétence organisation de la mobilité urbaine au 1^{er} janvier 2015, suite à la dissolution du dit syndicat.

Le concept multimodal cible pour 2030



Source : Extrait du projet de mobilité du PDU de Caen la mer, approuvé en 2013.

Néanmoins, la communauté d'agglomération de Caen la mer n'est aujourd'hui pas compétente en matière d'élaboration de document d'urbanisme local. Cette prérogative est encore communale. La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017, comme prévue par le schéma départemental de coopération intercommunale, entraînera de facto le transfert de cette compétence urbanisme.

Ainsi, à partir de 2017, la nouvelle communauté urbaine Caen la mer, pourra, si elle le souhaite, procéder à l'élaboration d'un PLUi-D. Le PDU actuellement en vigueur serait toujours opposable le temps de l'élaboration du nouveau PLUi-D.

Depuis 2014, les dispositions de la loi ALUR sont venues faciliter la fusion des documents sectoriels au sein du document phare de planification urbaine, le PLUi. L'introduction du Programme d'Orientations et d'Actions (POA) dans les pièces constitutives du PLUi y est pour beaucoup. Mais l'un des grands intérêts du PLUi-D est qu'il renforce le lien entre urbanisme et transport dans ce document régissant l'usage du sol.

Si la loi ALUR rend cette fusion optionnelle, il n'en reste pas moins que les collectivités semblent adhérer à ce mouvement d'unification des démarches de planification. En effet, sur les 18 communautés urbaines et métropoles (pour lesquelles la compétence PLUi est obligatoire) ayant lancé une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLUi après la loi ALUR, la moitié ont fait le choix de fusionner les démarches de PDU et PLUi. Parmi les collectivités restantes, trois d'entre elles ne possèdent pas la compétence transport. L'engouement des collectivités pour ce type de démarche permettra à terme de bénéficier d'un retour d'expériences intéressant pour les prochaines collectivités volontaires.

- Site extranet du Club national PLUi - CEREMA, DGALN, DREAL, DTT
- *PLU et déplacements : analyse de cas et enseignements.* CEREMA, 2015. Collection *Connaissances*.
- *30 ans de PDU en France : l'âge de la maturité ?* - mars 2013, CEREMA, Collection *Essentiel*.

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Contact : xavier.lepetit@aucame.fr

Réalisation : AUCAME - Caen la mer
Textes & illustrations : AUCAME
Mise en page : AUCAME 2016



Agence d'urbanisme
de Caen Normandie Métropole
19 avenue Pierre Mendès France - 14000 CAEN
02 31 86 94 00
www.aucame.fr

PÔLE MÉTROPOLITAIN
CAEN NORMANDIE MÉTROPÔLE

Pôle métropolitain
Caen Normandie métropole
19 avenue Pierre Mendès France
CS 15094 - 14050 CAEN Cedex 4
02.31.86.39.00
www.caen-metropole.fr



Communauté d'agglomération Caen la mer
16 Rue Rosa Parks
CS 52700 - 14027 CAEN CEDEX 9
02 31 39 40 00
www.caenlamer.fr