

LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION

Un outil de projet pour le PLU(i) en faveur du développement durable

Novembre 2012 / Mise à jour janvier 2019

L'aménagement encadré par les documents d'urbanisme va modifier, parfois bouleverser, la physionomie du territoire, générant un fort impact sur le cadre de vie, les activités, les modes de déplacements, le paysage de la commune et l'environnement. En amont de ces opérations, les collectivités territoriales qui veulent maîtriser l'évolution de leur territoire peuvent recourir aux Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP).

Celles-ci sont élaborées dans le cadre d'un Plan Local d'Urbanisme (intercommunal) PLU(i).

Cet outil permet de spatialiser et de préciser les intentions affichées par la collectivité dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), en cohérence avec les enjeux identifiés dans le diagnostic. Les OAP définissent les conditions d'aménagement de secteurs ou de thèmes spécifiques.

Instituées par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, les OA, devenues OAP, ont vu leur importance renforcée au sein du PLU, loi après loi. Le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 leur permet même, sous certaines conditions, de se substituer au règlement (en zone U et AU).

Elles sont obligatoires pour les zones AU mais peuvent aussi avoir un intérêt sur les secteurs urbains, agricoles et naturels.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont devenues une pièce opposable majeure de la mise en œuvre du projet intercommunal ou communal.

Art. L.151-6 et L.151-7 du Code de l'Urbanisme

Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles. [...]

I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

- 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ;
 - 2° Favoriser la mixité fonctionnelle [...]
 - 3° Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;
 - 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;
 - 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ;
- [...]

1. LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION PRÉCISENT DES PRINCIPES

Les OAP sont sectorielles ou thématiques.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation peuvent être développées à différentes échelles du territoire : du regroupement de plusieurs parcelles au quartier, voire à une intercommunalité entière. Elles prennent soit la forme d'une OAP de secteur, soit s'élaborent sur une thématique.

- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation peuvent être développées sur des secteurs à enjeux, que ce soit des secteurs déjà aménagés ou des extensions urbaines. Leurs vocations sont diverses : requalification ou densification de centre-bourg, réflexions sur des extensions urbaines, aménagements touristiques, intégration paysagère du bâti...

- Elles peuvent aussi être thématiques et porter par exemple sur le traitement des franges urbanisées, les réseaux de liaisons douces, les continuités écologiques à préserver ou à restaurer, la protection et la valorisation du patrimoine...

Les OAP peuvent être à vocation patrimoniale.

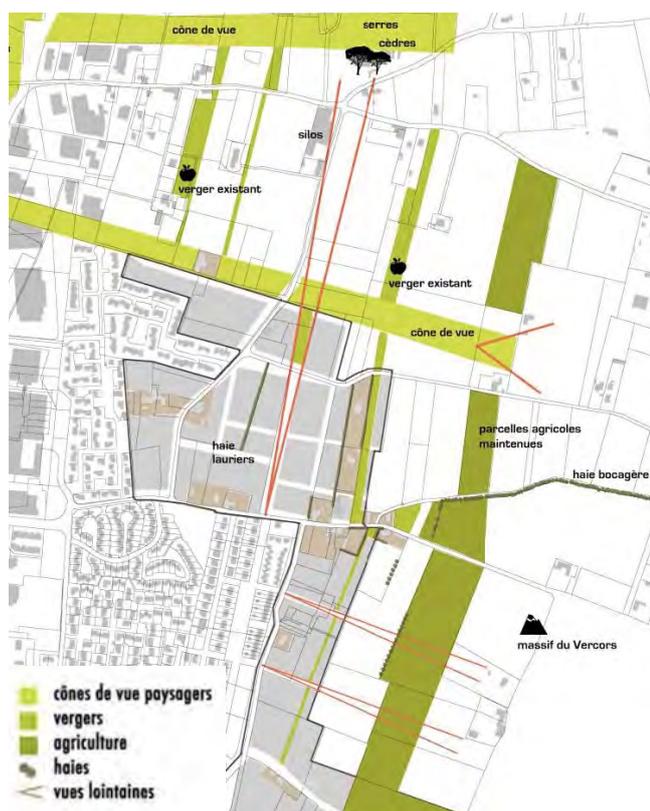
« Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, [...] » (Art. R151.7 du C.U.) Ces dispositions sont à respecter dans un rapport de compatibilité. En conjuguant les OAP avec les autres outils de protection réglementaire du patrimoine bâti et naturel (Art. L151.19 et L151.23 du C.U.) il devient possible, sur des points précis, d'opposer un rapport de conformité entre le document d'urbanisme et les projets futurs.

Dans les secteurs de renvoi au RNU dans certains PLUi (Art. R151-9 du CU), ces OAP patrimoniales sont particulièrement pertinentes.

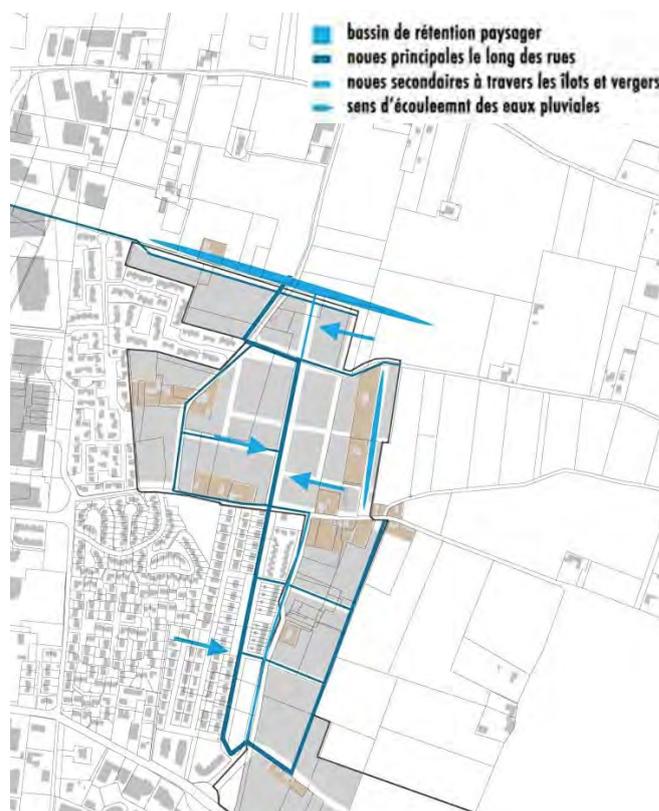
EXEMPLE DU PLU DE VALENCE (26)

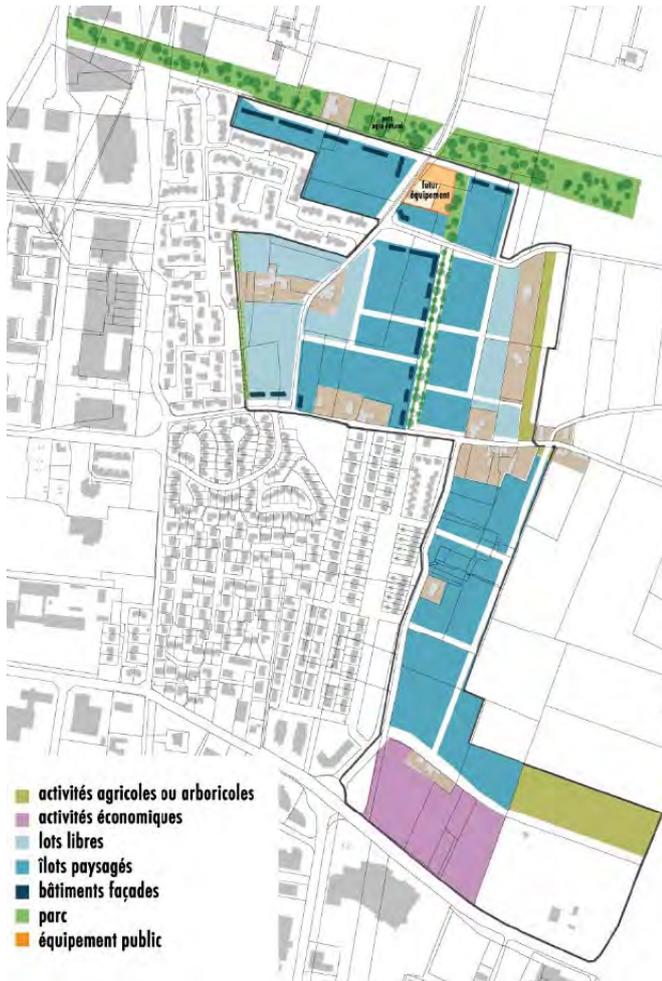
Les OAP rappellent les éléments de diagnostic qui contribuent à la structuration d'un nouveau quartier. Ici, **les trames écologiques**.

Trame verte, biodiversité, usages et paysage



Trame bleue, gestion hydraulique





L'OAP est un outil de mise en œuvre du projet de développement durable du territoire.

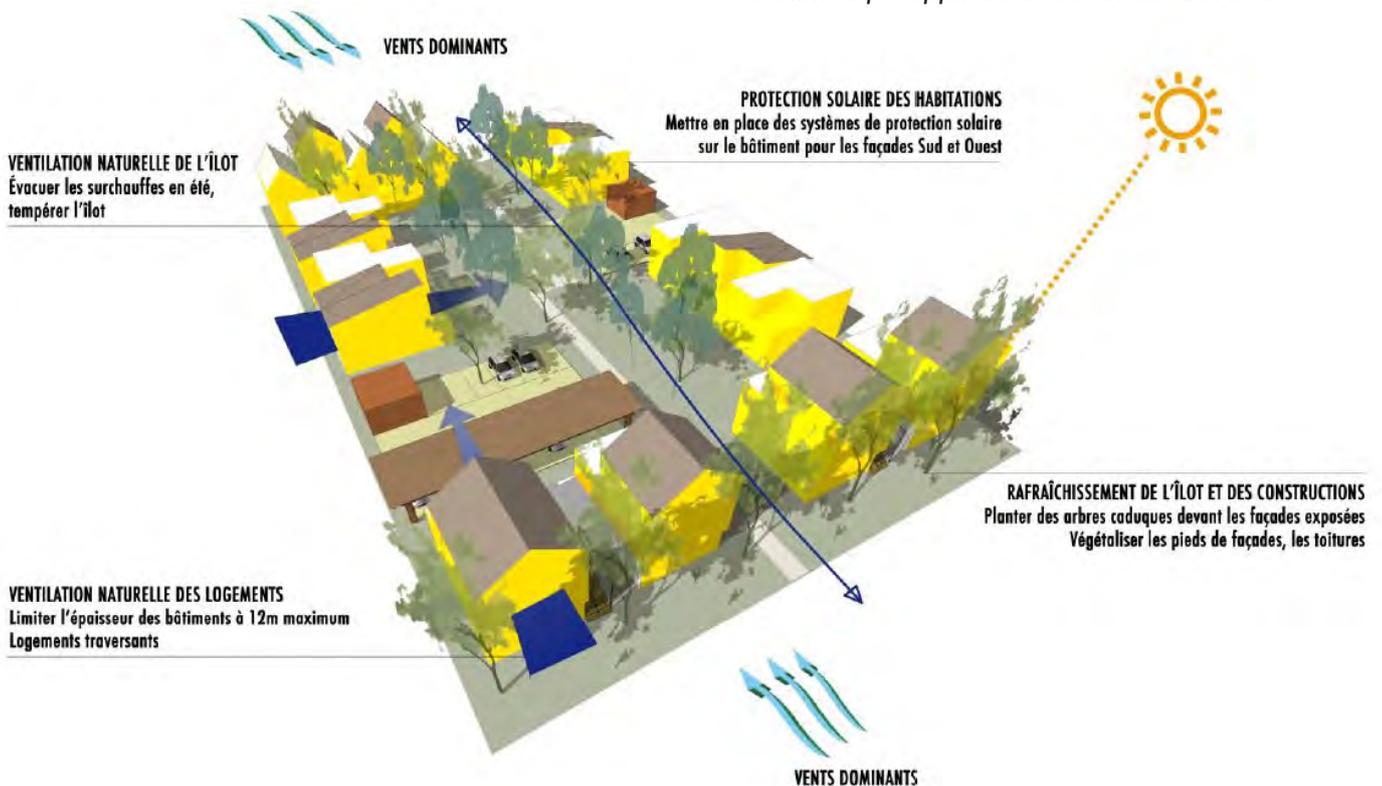
Lors des échanges avec les différents acteurs, la collectivité utilise notamment les OAP pour inviter les aménageurs à intégrer les principes de développement durable que sont :

- la maîtrise de l'étalement urbain, en définissant des principes de densité et de formes urbaines qui limitent la consommation d'espace,
- la qualité du cadre de vie, par un travail orienté sur les espaces publics, les trames végétales, les liaisons douces, les équipements,
- la composition urbaine, la relation entre espace public et espace privé, la construction d'un paysage habité,
- la qualité architecturale par la prise en compte des quartiers situés en continuité de la zone,
- la gestion des ressources naturelles et des nuisances,
- la mixité urbaine, en intégrant des principes de diversité parcellaire, de mixité générationnelle ou sociale, de diversité des fonctions...

EXEMPLE DU PLU DE VALENCE (26)

A gauche, le schéma de l'OAP qui est opposable, répartissant les îlots et leurs usages.

Ci-dessous, l'OAP décline graphiquement des recommandations de principes de conception bioclimatique applicables à l'échelle de l'îlot.

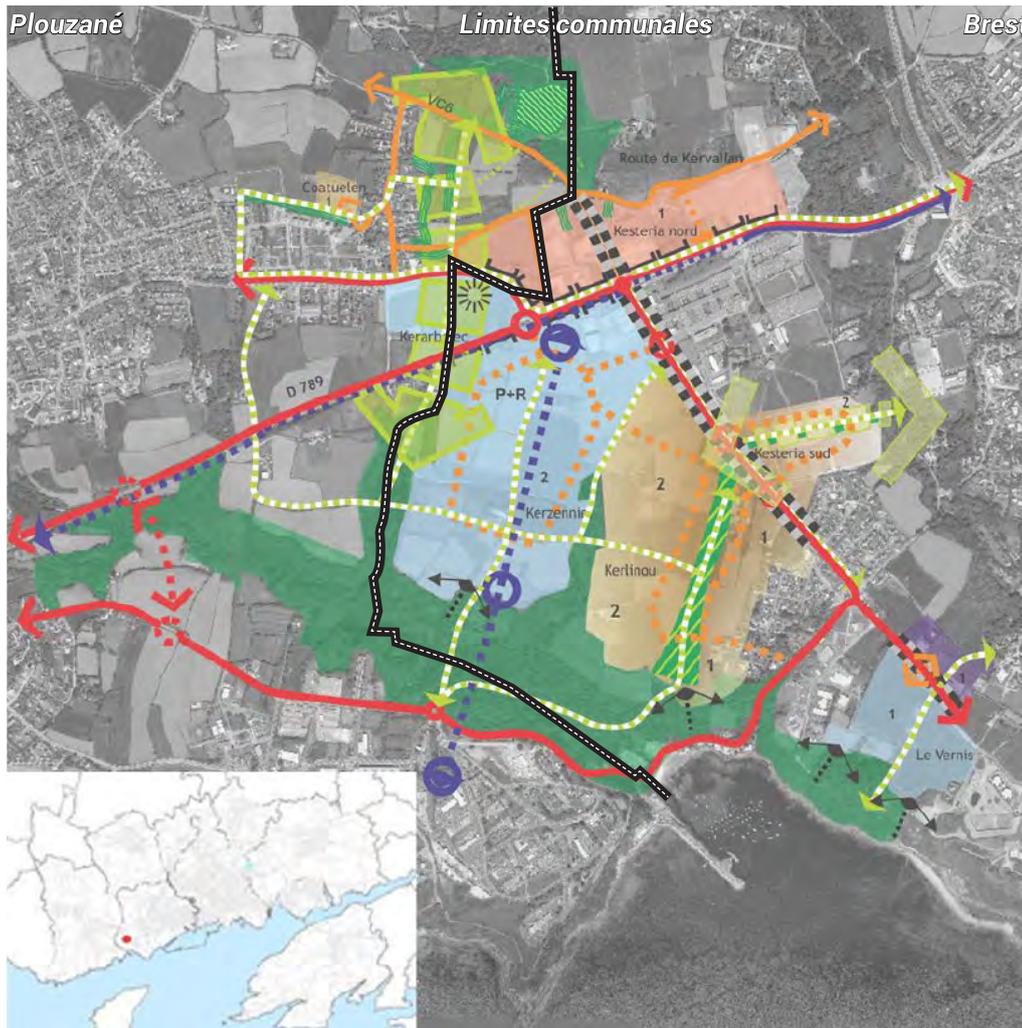


Les OAP dans les PLU intercommunaux

Dans le cadre d'un PLU, les OAP peuvent avoir une portée encore plus importante et définir les actions et opérations à mener en matière d'habitat et de déplacements. Si l'EPCI est compétent en matière d'habitat, elles peuvent alors tenir lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH) et/ou de Plan de Déplacements Urbains (PDU) s'il est compétent en matière d'organisation des transports. Dans ce cas, elles sont obligatoirement accompagnées d'un Programme d'Orientations et d'Actions (POA).

Les OAP s'appuient alors sur des réflexions thématiques approfondies, à une échelle plus appropriée pour apporter des réponses concrètes. PLU, PLH et PDU sont élaborés avec plus de cohérence.

Cette échelle d'OAP intercommunales est aussi une échelle intéressante pour d'autres thématiques comme la trame verte et bleue et le patrimoine...



PLU DE BREST MÉTROPOLE OcéANE (29)

OAP de secteur à cheval sur deux communes, permettant de construire un projet cohérent, fondé sur les logiques du territoire et s'affranchissant des limites communales.



2. LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION PERMETTENT AUX COLLECTIVITES DE MIEUX MAITRISER L'AMENAGEMENT DE LEUR TERRITOIRE

Les OAP permettent à la collectivité d'influer sur les projets structurants de son territoire sans en maîtriser le foncier.

La collectivité peut définir les principes d'aménagement à réaliser sur un secteur ou concernant une thématique particulière, lorsqu'elle l'estime nécessaire, et apporter ainsi une plus grande cohérence à l'aménagement du bourg ou de l'agglomération, sans pour autant maîtriser le foncier et sans se substituer aux porteurs de projets. Cela constitue un atout essentiel pour les communes qui ont peu de capacités financières. Les OAP peuvent aussi comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture des zones AU et de l'équipement de ces zones. Néanmoins, si les OAP précisent les grandes intentions du futur projet, elles ne garantissent ni le calendrier de sortie de l'opération, ni sa mise en œuvre, qui dépendent des propriétaires concernés.

Il est indispensable de s'assurer de la volonté des propriétaires de vendre le foncier ou de participer à l'opération, afin d'en éviter le blocage. La collectivité peut, en parallèle, se doter d'outils de maîtrise du foncier, et conjuguer aménagement public et privé.

Ainsi, il **peut être intéressant de conjuguer les OAP avec** un Emplacement Réservé (ER) ou le Droit de Prémption Urbain (DPU) pour un équipement d'intérêt général, tel qu'un aménagement d'espace public, une création de voiries, une construction d'équipements ou de logements sociaux, la mise en place d'une trame végétale. Être propriétaire du foncier permet à la collectivité de mieux encadrer la mise en œuvre de l'opération.

EXEMPLE DU PLU DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE VIRE (14)

(Bureau d'études : planis)

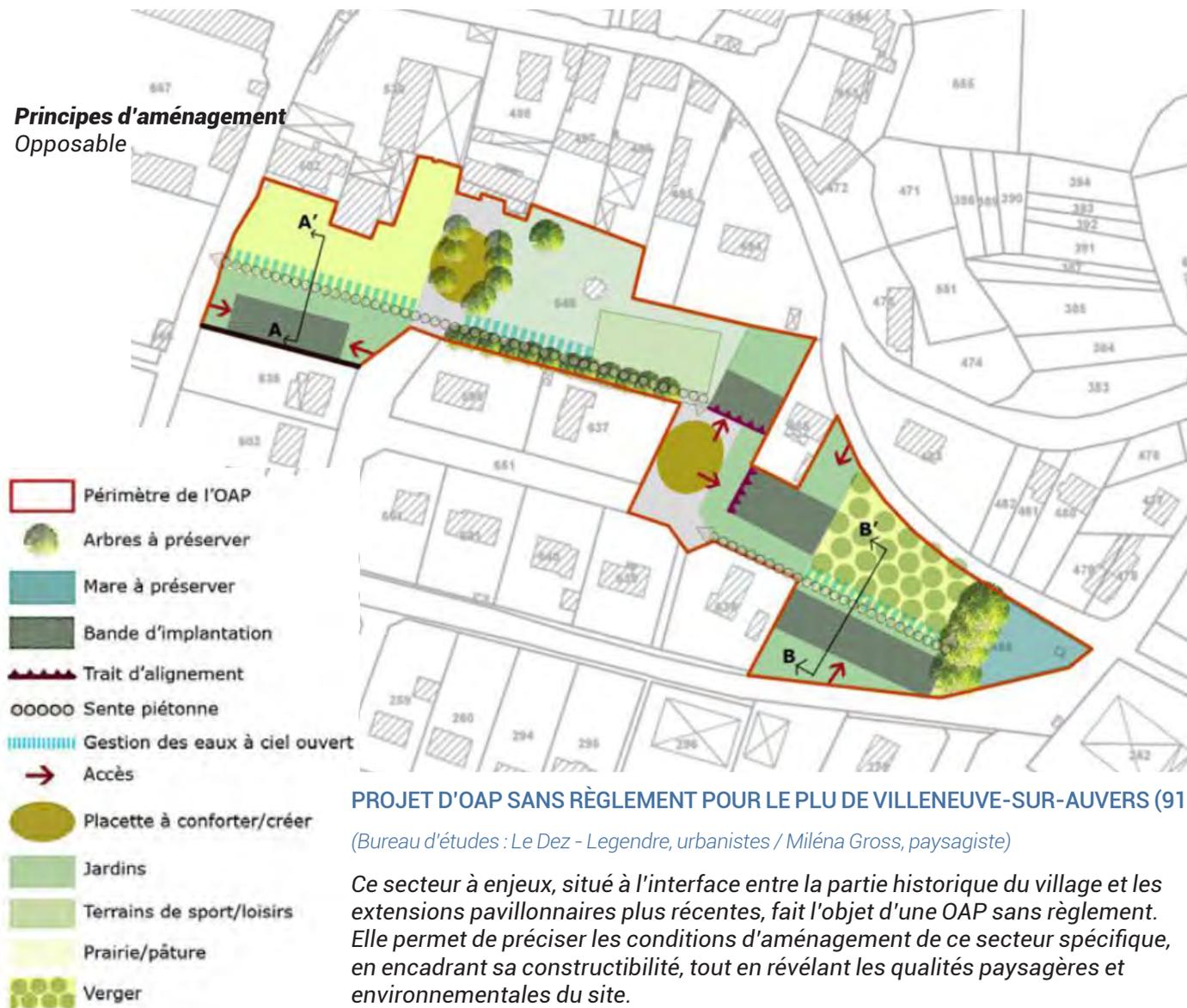
Ce PLU accompagne les schémas des principes d'aménagement, opposables, d'illustrations qui ont pour but de préciser les attendus de la commune mais qui, elles, ne sont pas opposables, laissant le concepteur libre de sa propre interprétation des OAP.

Principes d'aménagement
Opposable



Illustration d'un aménagement possible, à titre illustratif
Traduction possible des principes d'aménagement.
Dessin non réglementaire

Principes d'aménagement Opposable



PROJET D'OAP SANS RÈGLEMENT POUR LE PLU DE VILLENEUVE-SUR-AUVERS (91)

(Bureau d'études : Le Dez - Legendre, urbanistes / Miléna Gross, paysagiste)

Ce secteur à enjeux, situé à l'interface entre la partie historique du village et les extensions pavillonnaires plus récentes, fait l'objet d'une OAP sans règlement. Elle permet de préciser les conditions d'aménagement de ce secteur spécifique, en encadrant sa constructibilité, tout en révélant les qualités paysagères et environnementales du site.

Coupes de principes et exemple d'aménagement viennent préciser les intentions du projet.

Le niveau de précision des OAP doit être en adéquation avec le niveau de connaissance de la faisabilité du projet.

Des OAP peuvent rester sans effet si les principes programmatiques et d'aménagement, définis trop précisément, n'ont pas tenu compte des contraintes techniques de l'opération et de la réalité économique du marché. Des études complémentaires de faisabilité, notamment économiques, menées parallèlement à l'élaboration du PLU(i), permettent alors une plus grande précision des principes développés. Dès lors, des compétences en urbanisme opérationnel sont requises et doivent être exigées dès le cahier des charges.

Si la collectivité n'est pas en mesure de mener ces études en parallèle, elle peut surseoir à statuer pendant

deux ans (Art. L424-1 du CU), ou instituer un périmètre d'attente pour une durée maximale de 5 ans dans les zones U et AU (Art. L151-41 du CU). Cette servitude lui permet de bloquer de nouvelles constructions sur le secteur et lui donne le temps d'élaborer un projet d'aménagement global. Elle permet à la collectivité d'interdire les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Les élus ont ensuite la possibilité d'ajuster leur projet, en modifiant les OAP existantes ou en intégrant de nouvelles OAP par une modification du PLU(i), si les orientations générales du PADD restent inchangées.

Les OAP dans le cahier des charges du PLU(i)

Lorsque la collectivité passe commande avec un bureau d'études, elle ne connaît pas forcément par avance le type et le nombre d'OAP. Il est difficile de le chiffrer dès le début. Un système d'options ou accord-cadre à bon de commande permet de compléter le contrat si besoin sans avoir à repasser par un appel d'offres...

3. LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION, UN OUTIL SOUPLE ET NEANMOINS OPPOSABLE

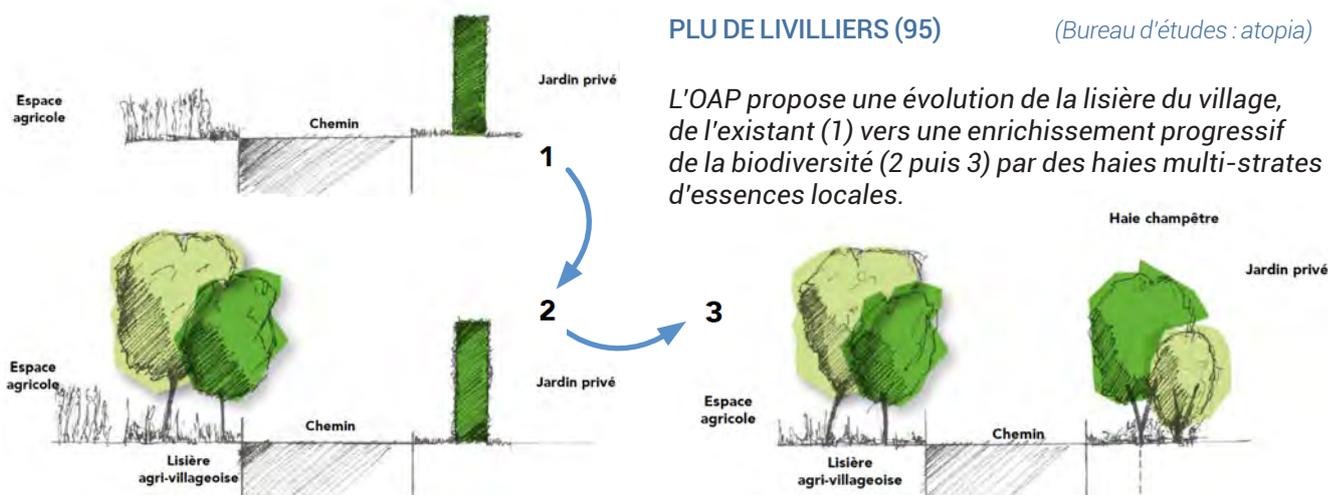
Une forme libre

Aucune forme n'est imposée par le code de l'urbanisme concernant le mode d'expression graphique ou écrit des OAP qui précise qu'« elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement ».

Les OAP permettent de **spatialiser des intentions de projet**.

La forme graphique, sous forme de schémas, croquis, plans, coupes, etc, offre une compréhension immédiate et tout à fait pertinente des volontés de la collectivité territoriale.

L'expression écrite peut préciser les intentions, notamment programmatiques, et décrire les ambiances attendues.



PLU DE LIVILLIERS (95)

(Bureau d'études : atopia)

L'OAP propose une évolution de la lisière du village, de l'existant (1) vers une enrichissement progressif de la biodiversité (2 puis 3) par des haies multi-strates d'essences locales.

OAP sans règlement

Les nouvelles dispositions permettent de faire des OAP sans règlement écrit. Elles ont été créées pour donner plus de souplesse aux projets et aller vers un urbanisme négocié avec les différents acteurs de l'aménagement.

La loi impose néanmoins d'aborder un certain nombre de thématiques :

- la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- la mixité fonctionnelle et sociale ;
- la qualité environnementale et la prévention des risques ;
- les besoins en matière de stationnement ;
- la desserte par les transports en commun ;
- la desserte des terrains par les voies et réseaux.

Elles doivent **s'accompagner d'un schéma d'aménagement** qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Le principe de compatibilité offre une souplesse pour la réalisation des projets futurs

Les principes d'aménagement définis dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont opposables aux opérations de construction et d'aménagement, dans un rapport de compatibilité. Ils doivent être respectés dans l'esprit mais non au pied de la lettre, se distinguant ainsi du règlement.

Par exemple, l'opération projetée devra respecter des intentions de création de liaisons piétonnes ou automobiles, de création de parcs ou de jardins publics, de maintien d'une haie...

Les OAP peuvent aussi définir la forme urbaine souhaitée, mais sans le degré de précision d'un plan de masse qui, lui, impose des localisations et des prescriptions précises.

Elles permettent d'imposer les orientations majeures tout en laissant à l'ensemble des acteurs de l'aménagement une marge de manœuvre qui pourrait être rendue nécessaire lors de la phase opérationnelle. Le principe de compatibilité permet d'affiner le projet dans une phase ultérieure et de prendre en compte d'éventuelles modifications imposées, par exemple, par la nature des sols ou l'évolution des conditions économiques de l'opération d'aménagement.

En cela, les Orientations d'Aménagement et de Programmation cadrent les opérations futures sans figer leur contenu définitif. Elle **permet aux élus d'exprimer les grandes lignes d'un projet sans qu'ils soient contraints de le définir très précisément.**

À RETENIR...

- 1 | Les Orientations d'Aménagement et de Programmation permettent :**
 - de mieux répondre aux enjeux actuels que sont la lutte contre l'étalement urbain, la qualité du cadre de vie, la prise en compte des ressources naturelles, que ce soit en milieu urbain ou rural ;
 - de mieux maîtriser des projets qui auront un impact fort sur l'aménagement du territoire ;
 - de tendre vers des projets de qualité, sous réserve d'avoir examiné la faisabilité de l'opération.
- 2 | Les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont opposables dans un rapport de compatibilité, elles permettent :**
 - de déterminer des principes d'aménagement d'un secteur ou d'une thématique ;
 - d'apporter un niveau de réponse pertinent aux enjeux identifiés ;
 - de laisser une latitude d'action aux décideurs et concepteurs des futurs projets d'aménagement.
- 3 | Les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont une pièce obligatoire du PLU :**
 - elles sont le fruit des réflexions issues du diagnostic ;
 - elles doivent être en cohérence avec le PADD ;
 - elles sont couvertes ou non par le règlement du PLU ;
 - elles doivent intégrer les préoccupations économiques avec justesse afin de favoriser un passage à l'opérationnel en phase avec le contexte local.

Dans la même collection :

- La taxe d'aménagement, un outil de financement pour le projet de territoire (2012)
- Le projet urbain partenarial, un outil de financement des équipements publics (2014)
- Suppression du COS et de la surface minimale de terrain dans les PLU (2014)
- Le PLU intercommunal, un outil de projet en faveur du développement durable (2015)
- La Concertation en urbanisme et aménagement (2016)
- Le Sursis à statuer (2017)
- Le Règlement National d'Urbanisme (2017)

Atelier URBA, les CAUE membres :

CAUE des Bouches-du-Rhône (13)
CAUE des Côtes-d'Armor (22)
CAUE de la Drôme (26)
CAUE de l'Eure (27)
CAUE de l'Hérault (34)
CAUE du Loir-et-Cher (41)
CAUE du Loiret (45)
CAUE de la Manche (50)

CAUE du Nord (59)
CAUE de l'Oise (60)
CAUE du Puy-de-Dôme (63)
CAUE de la Savoie (73)
CAUE de Seine-Maritime (76)
CAUE de Seine-et-Marne (77)
CAUE des Yvelines (78)
CAUE du Val-d'Oise (95)

Comité de rédaction :

S.Huppe (CAUE 27)
G.Réman (CAUE60)
C. Delaitre (CAUE 76)
P. d'Anfray-Legendre (CAUE 78)
L. Calmesnil (CAUE 50)
H. Cividino (CAUE 45)

Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement ont un rôle de conseil sur les documents d'urbanisme auprès des collectivités territoriales. Ce rôle a été affirmé par la loi SRU (article R.132-4, 28 décembre 2015 du Code de l'Urbanisme). Ils sont à vos côtés pour vous faire (re)découvrir les qualités de votre territoire et vous aident dans le choix des professionnels les plus à même de vous accompagner dans vos projets.

CAUE
atelier
URBA