

Le quatre pages

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

Mixité fonctionnelle versus zoning : un renouvellement du débat

Mixité urbaine, diversité des fonctions, mixité des usages : l'injonction à la mixité fonctionnelle est présente en France depuis plusieurs décennies, devenant un objectif majeur des politiques urbaines, depuis la LOV de 1991 jusqu'à l'appel à projets d'écoquartiers. Historiquement, cette mixité des fonctions correspond à une critique de l'urbanisme « fonctionnaliste » qui faisait de la séparation des fonctions le principe ordonnateur de la ville moderne. Cette critique s'est longtemps inscrite dans un débat opposant les conceptions culturalistes aux tenants du fonctionnalisme. Progressivement, c'est au nom même de l'efficacité fonctionnelle de la ville, face aux phénomènes d'enclavement économique et social mais aussi de congestion, que la séparation des fonctions a été remise en cause. Aujourd'hui, c'est dans la perspective de réduire la distance entre l'habitat et le lieu de travail, dans la recherche d'une ville verte aux courtes distances et au métabolisme resserré que cette mixité est évoquée.

Mais parallèlement à cette tendance, les stratégies métropolitaines semblent privilégier les regroupements de l'activité économique dans des pôles spécialisés, clusters compétitifs et attractifs liés à l'économie de la connaissance. Dans le même temps toujours, les marchés de l'immobilier continuent à présenter une offre segmentée en fonction de cibles spécifiques (bâtiments tertiaires, logements, commerces...) favorisant leur regroupement dans des espaces dédiés. Comment aujourd'hui cerner les enjeux qui se dessinent dans ce paysage aux tendances en apparence contradictoire ? Quid des échelles d'appréhension de la question ? Quel est le rôle des outils de l'aménagement ou de la promotion privée ? Quels sont les résultats observables des approches qui revendiquent l'introduction de la mixité fonctionnelle ? Enfin, habitants, salariés et entreprises, de par leurs stratégies, ne pèsent-ils pas également dans cette équation ?

[La démarche]

Ce « Quatre pages » est issu du programme de recherches « **Mixité versus zoning** », lancé par le Puca début 2012.

► 4 équipes +1

Cinq équipes de recherche ont participé à ce programme suite au lancement d'un appel à propositions de recherche fin 2011. L'équipe coordonnée par le laboratoire Pacte et l'Institut d'Urbanisme de Grenoble a dressé une généalogie globale de la tension entre mixité fonctionnelle et zoning avant d'en examiner l'histoire spécifique à Grenoble et à Bologne.

Bureau d'études, la Fondation de villes, a examiné les reconfigurations des marchés de la promotion immobilière et a mis à l'épreuve l'hypothèse de l'émergence d'offres de mixité « packagées ». L'équipe du Politecnico de Milan s'est quant à elle associée à des chercheurs allemands et danois pour examiner la trajectoire de trois opérations singulières sur les quartiers de Bicocca à Milan, HafenCity à Hambourg et Islands Brygge à Copenhague.

Le bureau d'études Acadie s'est attaqué à la façon dont la métropole parisienne, en passant du « logiciel » Delouvrier (Villes nouvelles + RER) à celui attaché au nom de Christian Blanc (un métro automatique et 7 clusters spécialisés), voyait l'organisation spatiale et urbaine de son économie modifiée.

Enfin, associée plus tardivement à ce programme, l'IAU-Ile-de-France, s'est proposé de retourner sur 5 quartiers en rénovation urbaine sur lesquels une première étude avait été effectuée sur les conceptions de la mixité fonctionnelle à l'œuvre afin d'en examiner les formes de réalisation. Ses derniers résultats feront l'objet d'un « 4 pages » spécifique.

► Une notion floue mais opératoire ?

Lorsqu'elle n'est pas mobilisée comme un principe bon par lui-même, plus ou moins synonyme d'urbanité, la mixité fonctionnelle se voit souvent prêtée une efficacité à la fois sociale et économique *a priori*. Pour reprendre l'expression de Richard Sennett, l'idée s'est imposée qu'« en mêlant différentes fonctions ou en mettant les gens dans le même lieu, ils commenceront à interagir » et que de cette interaction sortira indubitablement un bénéfice collectif. Or, l'examen empirique des politiques mises en œuvre conduit à déplacer la question du domaine des principes à celui des acteurs, de leurs logiques d'action et du système de contraintes dans lequel ils se trouvent pris. Car c'est à ce niveau, et non *sui generis*, que la notion de mixité fonctionnelle peut être évaluée. Et tout d'abord, mixité de quoi ? Et à quelle échelle, selon quel découpage et quels supports matériels et immobiliers ? On note un certain flou. Les commerces dès lors qu'ils sont mêlés à l'habitat participent-ils à une forme de mixité fonctionnelle ou bien, en tant que services liés à l'habitat, relèvent-ils de ce dernier ? La présence d'immobilier tertiaire dans un quartier d'habitat épuise-t-elle le spectre des fonctions urbaines ? Quid des équipements (éducatifs, culturels, sportifs...)?

Selon les acteurs, les réponses seront distinctes, et surtout, les attendus seront différents. Entre le promoteur qui va chercher à équilibrer financièrement une opération en introduisant une offre de logements et une collectivité qui voudra inscrire la même opération dans un projet de développement économique territorial à plus longue échéance, les points de convergences existent mais les attendus sont différents et à certains moments contradictoires. À côté de ces grands principes, il y a une segmentation de l'offre immobilière et des instruments d'aménagement qui ont leurs effets propres (l'immobilier de bureau, n'est pas celui du commerce ; le macro-lot présente des opportunités et des contraintes distinctes de l'allotissement, etc.). Sans compter les entreprises : la mixité fonctionnelle a-t-elle une pertinence de leur point de vue ?

En dépit de ces incertitudes, la notion de mixité fonctionnelle est mobilisée à des fins opératoires par les collectivités territoriales, essentiellement. Mais les acteurs entrepreneuriaux n'y sont pas insensibles tandis que les acteurs des mondes de l'immobilier hésitent à s'en saisir tout en y voyant parfois de réelles opportunités. Qu'en est-il réellement ?

► Le zoning fonctionnel : doctrine ou instrument ?

C'est à la fin du 19^{ème} siècle, en Allemagne, que le zoning apparaît. Il se fonde sur la division du territoire en quartiers spécialisés devant respectivement accueillir l'industrie

et le commerce de gros, la population ouvrière, le commerce de détail, l'artisanat, les populations bourgeoises ne résidant pas là où elles travaillent. Le zoning est justifié par le souci d'éloigner les activités économiques sources de nuisances d'une part, de lutter contre la congestion urbaine afin d'améliorer les conditions de vie des différentes couches sociales d'autre part

Plus tard, Le Corbusier propose lui aussi pour le même motif d'éloigner la grande industrie des quartiers d'habitations. Il établira les grandes fonctions aujourd'hui célèbres, et fera du centre des affaires (qui réunit les fonctions directionnelles publiques et privées) le cerveau de l'organisme urbain. Zoning et lecture fonctionnelle de la ville convergent... mais on est loin du systématisme qu'on a parfois voulu y voir.

C'est en réalité du côté des instruments de l'action publique que ce qui n'était que des principes généraux va prendre forme. La France de l'après-guerre constitue de ce point de vue l'un des pays les plus entreprenants.

À côté de la « Zone à urbaniser en priorité », la « Zone industrielle en priorité » s'impose progressivement dans les grandes agglomérations. La notion de zone industrielle acquiert à partir de cette époque une double signification : elle rend compte d'un espace spécialisé, destiné à accueillir, dans de bonnes conditions (de desserte notamment), les entreprises, en même temps qu'elle devient un outil d'aménagement et un cadre privilégié de mobilisation des financements pour le soutien au développement économique. C'est donc pour sa vertu instrumentale autant si ce n'est plus qu'en tant qu'incarnation d'un idéal que le zoning semble s'imposer.

À la fin des années 1980, l'action économique locale se traduit donc en France par l'invention de produits immobiliers qui vont dans le sens d'une spécialisation accrue. Par exemple : la Zone pour l'innovation et la recherche scientifique et technique (ZIRST) du parc paysager de Meylan-Monbonnot destinée à accueillir des entreprises spécialisées dans l'électronique ou l'informatique. Ou encore, le Mini-parc mis au point par le groupe privé Michel Ferrier et destiné à accueillir de manière privilégiée les créateurs de start-up qui restent dans la pépinière quelques années avant de chercher une autre implantation. Ici, le zoning a également pour objectif d'éviter la fragilisation économique liée à une trop grande fragmentation. C'est ce type de rationalité qui fera que dans les années 2010, l'introduction d'habitat dans ce type de zone apparaîtra non comme un revirement mais comme une poursuite, la revendication de la mixité par les acteurs travaillant sur le site constituant un moyen d'avoir droit à un minimum d'aménités urbaines, au premier desquelles le tramway.

Mieux encore, et de façon paradoxale, cette optimisation

territoriale par la spécialisation économique s'accompagne d'une valorisation de la mixité des fonctions urbaines, présentée comme une condition d'activation de « l'effet-cluster » recherché par la spécialisation dans la proximité. Comme si les choix de spécialisation à l'échelle métropolitaine devaient s'inscrire, à l'échelon local, dans un cadre le plus imbriqué possible. L'atmosphère urbaine suscitée par l'imbrication à l'échelle du quartier voire de l'îlot entre bureaux, logements et commerces faciliterait en effet les interactions entre les entreprises et leurs employés, stimulant l'innovation par la diffusion des idées.

Si l'on compare la France avec l'expérience italienne sur la même période, on assiste à un mouvement quasi inverse, les entreprises s'installant auprès des zones habitées par leurs créateurs.

Au final donc, le choix du zoning ou au contraire de la mixité répond moins à l'application de principes doctrinaux qu'à des pratiques de terrain, obligées de tenir compte des contraintes financières.

► Les raisons de la mixité que la mixité ignore

Si la mixité fonctionnelle est une injonction venue de l'action publique, qu'en est-il du côté de l'offre ?

Les opérateurs immobiliers (promoteurs, investisseurs...), dont l'apport financier constitue une condition de faisabilité du projet urbain, tiennent un discours quasi-symétrique aux pouvoirs publics sur la mixité. Il s'agit pour eux de créer des pôles économiques avec un volume suffisant pour apparaître sur la carte économique des grands territoires. Ils parlent moins de « cluster » que de « quartier d'affaires ».

La mixité des fonctions urbaines à l'échelle du quartier ou de l'îlot présente pour eux deux problèmes : la présence de logements nuirait à l'ambiance business d'un quartier d'affaire et provoquerait un conflit d'usage sur le foncier disponible (l'attractivité d'un immeuble de bureau dépend fortement de sa distance à une desserte en transports en commun). À l'inverse, ils sont partisans de la diversité économique des entreprises et des emplois à cette même échelle. Central dans la logique des investisseurs, le principe de liquidité suppose en effet que l'immeuble de bureau puisse accueillir le plus grand spectre d'utilisateurs potentiels.

Toutefois, les expériences françaises et étrangères montrent que l'introduction d'une part de logements dans une opération s'opère bien souvent pour des raisons économiques : afin d'équilibrer une opération aux résultats incertains. L'enjeu économique est alors de court terme, davantage lié à la minimisation du risque et aux besoins de liquidités des investisseurs qu'à la recherche de synergies postérieu-

res à la livraison. De même, en France comme ailleurs en Europe, la création d'un parc spécialisé dans les hautes technologies n'est financièrement possible que dans le cadre d'opérations mixtes dans lesquelles les charges foncières payées par les promoteurs de logement compensent celles payées par les entreprises. C'est le logement qui finance l'accueil d'entreprises et non le contraire.

L'analyse des productions françaises a montré une forte présence du thème de la mixité fonctionnelle dans les objectifs et la communication des opérateurs, grands ou petits, souvent en lien avec le thème du développement durable. Mais, peu d'opérateurs ont mis en place des produits urbains « multifonctionnels » et la réflexion opérationnelle pour produire la mixité est rarement présente. La plupart n'utilisent que peu leur compétence sur plusieurs volets des opérations, afin de proposer une offre intégrée. De plus, les collectivités locales ne souhaitent manifestement pas de livraisons clés en mains, afin de les mieux maîtriser. L'allotissement reste la règle, avec une mise en concurrence qui privilégie la monofonctionnalité. La financiarisation de la production immobilière renforce encore cette spécialisation, car les circuits financiers sont différents selon les produits et la diversification des risques est réalisée à l'échelle de portefeuilles, non des opérations. Enfin, les groupes tendent à automatiser les filiales par produit, afin de limiter les conséquences de crises immobilières majeures, qui pourraient alors menacer l'ensemble.

► Une question de temporalité ?

Dans les villes européennes, la mixité fonctionnelle procède d'un mécanisme cumulatif sur la longue durée que la temporalité des opérations d'urbanisme ne peut concurrencer. Autrement dit, lorsque la mixité repart d'une *tabula rasa*, les résultats seront souvent bien plus fragiles et moins ancrés. Quelles que soient les intentions, la faisabilité économique apparaît déterminante : diversifier les fonctions signifie multiplier les profils des opérateurs potentiellement intéressés et, souvent, réduire la part de risques et d'incertitudes liés à une grande opération d'investissement immobilier. Cela inscrit les opérations dans une temporalité particulière, d'un autre ordre que le mécanisme cumulatif évoqué ci-dessus.

C'est le cas à Milan avec le projet Bicocca et à Copenhague avec Islands Brygge dans lesquels la composition et l'élaboration de la mixité fonctionnelle évoluent de manière concomitante aux phases et demandes du marché immobilier. Mais les seules dynamiques du marché peuvent-elles garantir la diversité d'usages possibles et de fonctions implantées telles que projetées dans les images de rendu inspirées du *masterplan* ? Autrement dit, la mixité fonctionnelle nécessite-t-elle d'être orchestrée pour advenir ?

La mise en oeuvre de la diversité fonctionnelle des opérations de transformation urbaine ne se décrète pas. Il ne suffit pas de la ratifier au travers d'un acte administratif souvent, les réceptacles ont été prévus (les lieux), les destinations d'usage ont été décidées (les fonctions) et pourtant rien ne se produit, que ce soit en termes de dynamiques économiques ou d'intensité urbaine. On assiste à une nouvelle segmentation, rien de plus.

Ce constat plaide pour la mise en place d'instances stratégiques de pilotage ou de régulation rapprochant la maîtrise d'ouvrage, essentiellement urbanistique, de la maîtrise d'usage, centrée sur des préoccupations d'ordre plus économiques et sociales.

Cela peut néanmoins conduire chaque projet urbain à positionner sa programmation économique et son travail de prospection des entreprises sur un nombre limité de segments économiques en fonction des atouts qu'il peut faire valoir. Ce qui se traduit en théorie par une sélectivité accrue en direction des entreprises qui ne correspondent pas au profil ciblé (comme par exemple la logistique dans les deux cas étudiés) mais aussi par une tension avec les réalités du marché local de l'immobilier d'entreprise.

La mixité fonctionnelle serait alors l'art de l'*accommodement dans le temps long et dans le temps court* de plusieurs logiques d'action, à la fois économiques et spatiales.

► Perspectives

Les réflexions engagées dans ce programme sont donc loin d'être achevées. Un certain nombre de questions restent en suspens. D'une part sur l'économie de l'espace public ainsi que celle des équipements. Qui finance quoi, pour qui et avec quel bénéfice pour l'activité des entreprises, pour leurs salariés mais aussi pour la ville et ses habi-

tants ? Comment s'opèrent, concrètement, les transferts d'une économie qu'on imagine productive vers les habitants de ces espaces ? Quels sont les supports résidentiels à ces échanges ? Quelle rôle y joue la problématique de la maîtrise foncière, celle des déplacements, et notamment celle des parkings ? L'approche territoriale de la maîtrise de l'énergie constitue-t-elle un nouveau motif de mixité ?

La coprésence d'activité et d'habitat se traduit-elle par de nouvelles segmentations ou par de nouveaux régimes partagés d'occupation de l'espace public ?

A ce propos, que devient la mixité des fonctions quand celles-ci se mélangent, quand le domicile devient lieu de travail quand les lieux de co-working brouillent le sens des lieux ?

La nature n'agit-elle pas comme le troisième terme d'une équation qui n'en comportait que deux (habitat et activité) ? Constitue-t-elle un attracteur (une aménité verte) ou bien un repoussoir, opposé à l'urbanité (ici synonyme d'intensité urbaine) ? Inversement, l'intégration urbaine d'activités productives, y compris de biens manufacturés, ne peut-elle constituer un nouveau marqueur du dynamisme urbain ?

Autant de chantiers à poursuivre pour la réflexion, la recherche et l'expérimentation !

[Pour en savoir plus]

Les rapports dont est issue cette note sont consultables et téléchargeables sur le site web du PUCA à l'adresse suivante : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/mixite-fonctionnelle-versus-zoning-de-nouveaux-a430.html>

>> Voir également

IAU-Ile de France (2010), « La mixité fonctionnelle dans les projets de rénovation urbaine », *Note rapide n°522*, décembre. à télécharger : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_752/NR_522_web.pdf

Frédéric Mialet (2011), *Mixité fonctionnelle et flexibilité programmatique*, dossier d'analyse, Puca, 46 pages, à télécharger : http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/mialet_1.pdf

Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

Coordination

Bertrand Vallet

Rédaction

François Ménard

Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

Chargé de l'action au Puca

François Ménard

Plan urbanisme construction architecture

Tour Pascal B

92055 La Défense cedex

Tel. : 01 40 81 24 72

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr>

ISSN : 2427-8912

