

Mixité fonctionnelle quelle place pour l'économie dans la ville du 21^e siècle ?

PUCA



La « mixité fonctionnelle » est évoquée comme objectif ou comme principe de nombreuses politiques urbaines. Présente dans des textes de loi depuis une quinzaine d'années, elle apparaît de façon significative dans les projets ANRU et se trouve au cœur de la démarche « Ecoquartier ». Mobilisée pour des motifs variés et pas toujours explicites, elle s'opposerait au « zoning » identifié au mouvement moderne dans l'urbanisme. Le zoning visait à affecter certains espaces à certaines activités, pour organiser au mieux le développement urbain marqué par le rôle croissant de l'automobile, comme en témoigne la Charte d'Athènes élaborée en 1933. Cette approche trouve son apogée, en France, dans les années 60, avec les zones à urbaniser en priorité (ZUP), vouées à la fonction résidentielle. Vingt ans après, les politiques et les urbanistes ont commencé à dénoncer les effets de cette mono-fonctionnalité et à invoquer l'intérêt d'une mixité urbaine, inscrite pour la première fois dans la loi d'orientation pour la ville de 1991. Aujourd'hui, l'intérêt renouvelé pour la mixité fonctionnelle est peut-être une façon indirecte de poser la question centrale de la place des activités économiques dans la ville de demain.

Rencontre avec Nicole Rousier



© DR

Quels sont les enjeux urbanistiques de la consultation lancée par le PUCA autour de la mixité fonctionnelle ? Rencontre avec Nicole Rousier¹, chargée de mission au PUCA, à l'origine de ce programme avec François Ménard.

Peut-on parler de l'actualité de la thématique de la mixité fonctionnelle ?

La dénonciation de la mono-fonctionnalité résidentielle de certains quartiers populaires a conduit à vouloir mettre de l'activité économique dans ces quartiers qui n'en avaient jamais eue ; c'est d'ailleurs l'un des objectifs de la politique de la ville, en partant d'une hypothèse forte qui pourtant n'a jamais été validée : la mixité fonctionnelle serait un facteur de mixité sociale. Mais on ne sait pas si les objectifs poursuivis à travers l'implantation d'activités économiques relèvent d'une volonté de faciliter l'accès à l'emploi pour une population marquée par le chômage et la précarité ou de développer des services et commerces de proximité afin d'améliorer le quotidien des habitants de ces quartiers ? Les politiques locales abonderaient plutôt dans cette direction, comme l'a souligné Brigitte Guigou de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, dans son étude « La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine »². Par ailleurs, la mise en œuvre récente de politiques de développement durable a intégré la thématique de la mixité fonctionnelle. Comment réduire la consommation énergétique liée notamment au transport et ses impacts sur l'environnement ? Par l'implantation d'activités économiques à proximité des habitations, comme le prescrivent les documents qui ont trait aux écoquartiers. La réduction des déplacements par la présence d'activités économiques est, là encore, une hypothèse qui n'a pas été validée. Tout dépend de l'échelle spatiale pour penser et mettre en œuvre cette mixité fonctionnelle : parle-t-on du quartier, à l'image de la ville ancienne, ou bien de zones plus étendues ?

N'y a-t-il pas contradiction à s'attacher à la mixité fonctionnelle dans la ville à l'heure d'une hyperspécialisation spatiale avec notamment les clusters ?

En effet. Nous avons été surpris, avec François Ménard, de constater la tension existant entre les objectifs de mixité fonctionnelle affichés dans bon nombre de projets urbains et la forte spécialisation des zones d'activités économiques, commerciales, voire de loisirs dans les villes. S'y ajoutent les politiques de clusters favorisant la concentration d'activités spécialisées. Ces contradictions apparentes et le flou des notions sont le point de départ de la consultation que nous avons lancée.

Quelles sont les questions posées par la consultation du PUCA ?

Il s'agit de préciser de quoi on parle quand on veut développer la mixité fonctionnelle. Que fait-on et à quelle échelle ? Il s'agit également d'explicitier les arguments économiques qui justifient la mixité (ou le zoning) et analyser les effets sociaux, urbains... des opérations de développement urbain réalisées au nom de ce principe de mixité fonctionnelle. Signe de l'intérêt de ce questionnement aujourd'hui, les projets reçus en réponse à l'appel à projets du PUCA (une douzaine) étaient de grande qualité et la sélection a donc été très délicate. Seul le troisième axe n'a pas suscité de projets suffisamment convaincants pour emporter l'adhésion du jury ; c'est un manque qu'il faudra combler par la suite.

Qu'attendez-vous des travaux des quatre équipes retenues ?

La place de l'activité économique dans la ville est bien posée dans le projet de l'équipe PACTE pilotée par Gilles Novarina qui s'intéresse aux rapports à la ville des activités scientifiques comme à Grenoble, ou des PME industrielles comme dans la province de Bologne en Italie. L'équipe Acadie, coordonnée par Philippe Estèbe, s'attache également à cette question, comme en rend bien compte le sous-titre de son projet sur le Grand Paris : « quand les économistes rencontrent les aménageurs ». Ces deux équipes remettent en cause l'opposition entre zoning et mixité fonctionnelle et veulent analyser les complémentarités, cohabitations ou interdépendances, entre les fonctions résidentielle et productive, selon notamment les types de ces activités productives. Une perspective européenne sera apportée par le projet de chercheurs du Politecnico di Milano, Massimo Bricocoli et Paola Savoldi. Ils se penchent sur des expériences étrangères à Milan, Copenhague et Hambourg. Nous allons pouvoir monter en généralité avec ces analyses sur des cas autres que français. Enfin, l'équipe de la Fondation des villes dirigée par Jean-Roland Barthélemy va nous apporter le point de vue des professionnels : comment les développeurs urbains et les promoteurs immobiliers mettent-ils en œuvre la mixité fonctionnelle, dans les opérations d'aménagement et que signifie l'apparition de « kits » de mixité fonctionnelle ? En croisant ces regards, et en s'appuyant sur les états des lieux de la littérature qui seront réalisés, nous espérons pouvoir valider ou discuter les hypothèses fortes que j'ai évoquées et répondre aux questions de l'appel à projets. C'est d'autant plus important qu'il règne actuellement un certain flou sur cette question de mixité fonctionnelle.

¹ Investie depuis peu dans une nouvelle vie, continue à suivre ce programme

² Télécharger l'étude : www.iau-idf.fr/detail-dune-etude/etude/la-mixite-fonctionnelle-dans-les-projets-de-renovation.html

Contexte et motifs de la consultation

La mixité fonctionnelle est omniprésente dans les principes de politiques urbaines des dernières décennies, y compris les plus récentes, comme en témoigne par exemple l'objectif 11 de l'appel à projets des Eco-quartiers 2011. Plusieurs textes de loi (art. 1 de la LOV de 1991, art. 1 de la loi SRU de 2000 devenu L121-1 du code de l'urbanisme) fixent « la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural », comme objectif des politiques urbaines à prendre en compte dans tous les documents d'urbanisme. Cette évocation de la mixité fonctionnelle dans des textes de loi réglementaires ou programmatiques agit comme un signal : il ne saurait y avoir de ville sans mixité fonctionnelle suggérant qu'elle constitue l'état « naturel » de la ville et, simultanément, qu'il faut s'assurer de sa mise en œuvre ou de sa restauration.

Cette conception de la mixité fonctionnelle comme évidence et la réaffirmation simultanée de sa nécessité n'est pas nouvelle. Mais cette continuité – à moins qu'il ne s'agisse d'une résurgence – interroge : n'y aurait-il pas un malentendu, quelque contradiction ou une complexité masquée derrière cette formule dont l'apparente évidence ne suffit pas à l'imposer, réclamant qu'elle soit affichée dans le corps des textes de loi comme dans le descriptif des opérations d'urbanisme ?

Critique de l'urbanisme fonctionnaliste

On rappellera tout d'abord que cette mixité des fonctions s'inscrit dans une critique de l'urbanisme « fonctionnaliste » précisément, qui faisait de la séparation des fonctions le principe ordonnateur de la ville moderne. Cette vision de la ville dont la Charte d'Athènes (rédigée en 1933 et publiée en 1943) a été l'emblème traduisait non seulement un changement de perspective mais aussi une nouvelle attention aux fonctions urbaines essentielles. Si les historiens et les sociologues¹ avaient jusque-là privilégié les fonctions commerciale, politique, ou religieuse dans leur explication de la constitution des villes, la Charte d'Athènes distinguait quant à elle quatre fonctions essentielles à l'intérieur des villes : travailler, habiter, circuler, se divertir. Elle a débouché sur un ensemble de règles d'urbanisme avec des unités d'habitation, de travail, de loisirs et de circulation, toutes séparées dans l'espace, pour répondre à des préoccupations hygiénistes, aux désordres issus de la prolifération d'activités et de l'arrivée massive d'habitants et au développement de l'automobile². La critique de cette approche s'est longtemps inscrite dans un débat opposant les conceptions culturalistes aux tenants du fonctionnalisme architectural et urbain³.

Mixité fonctionnelle

Mais progressivement, c'est au nom même de l'efficacité fonctionnelle de la ville que la séparation des fonctions a été remise en cause, donnant lieu à des formules érigées en alternative. Les termes employés varient : mixité fonctionnelle, mixité urbaine, diversité des fonctions, mixité des usages ; mais ils témoignent d'une démarche critique du zonage, attribuant un espace autonome pour chaque fonction essentielle. C'est à travers la Politique de la ville, notamment, que l'idée se diffuse : à partir du constat qu'un grand nombre de quartiers de grands ensembles souffrent d'un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi⁴, et plus largement d'une spécialisation résidentielle qui les prive des attributs communs à l'urbanité et serait à l'origine de leur dysfonctionnement général.

La notion de mixité urbaine apparaît pour ce motif à trois reprises dans la loi SRU tandis que la formule « mixité fonctionnelle » est reprise dans près de la moitié des conventions ANRU d'Ile-de-France, avec souvent comme motif rien d'autre que sa propre réaffirmation : « rompre avec la monofonctionnalité », « éviter les logiques de zonage fonctionnel », « combattre l'uniformisation des fonctions »⁵. Parallèlement, dans un contexte urbanistique différent, la Charte du *New Urbanism* de 1996 plaide en faveur de la densité et de la mixité des fonctions (indissociable de la mixité sociale)⁶. Ce courant s'est développé aux Etats-Unis dans les années 80-90 pour proposer de réaménager des quartiers suburbains sur la base des principes de compacité, de circulation piétonne et de mixité des usages (art. 11).

L'exemple des quartiers durables

Cette dénonciation de la spécialisation fonctionnelle des espaces urbains par les politiques d'urbanisme s'est certes longtemps appuyée sur une certaine nostalgie de la ville ancienne qui ferait de la mixité la caractéristique de la ville⁷ en opposition à l'urbain « sans qualité ». La mixité fonctionnelle se présente aussi désormais comme une réponse aux questions urbaines contemporaines de perte du lien social et de prise en compte des problèmes environnementaux. On la retrouve notamment dans les projets des dix équipes d'architectes mobilisées pour la consultation internationale de recherche et de développement sur le grand pari de l'agglomération parisienne par exemple⁸.

On la retrouve également dans les projets dits de « quartiers durables » : en France, avec l'appel à projets « Ecoquartiers » visant à « promouvoir des quartiers durables caractérisés » entre autres par « une mixité sociale et fonctionnelle »⁹, mais plus largement en Europe comme en témoignent les Accords

¹ Max Weber (1992), *la Ville*, Aubier. Publié en 1921 dans le recueil posthume *Wirtschaft und Gesellschaft*. ² Rapport « les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie » présenté par Michel Huet au Conseil Economique et Social, les 12 et 13 octobre 1993, p.5. ³ Les fondements généalogiques de cette opposition ont été largement exposés par Françoise Choay dans de nombreux textes, à commencer par son premier recueil. Cf. Françoise Choay (1965), *L'urbanisme, utopie et réalités*, éd. Du Seuil. ⁴ Formule qui entrera dans la définition des zones urbaines sensibles. Cf. Article 2 de la Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. ⁵ Rapporté par Christophe Noyé in Christine le Lévrier, Christophe Noyé (dir.) (2009), *Diversification de l'habitat, diversification fonctionnelle*, dans les opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France, DREIF. ⁶ Cynthia Ghorra-Gobin, *La théorie du New Urbanism, perspectives et enjeux*, synthèse réalisée pour le CDU,

de Bristol qui, dès 2005, stipulaient que des « quartiers » durables (« *sustainable communities* ») devaient offrir la possibilité du développement d'une mixité des usages (« *mixed-use development* »)¹⁰ ou la Charte d'Aalborg+10 incitant à «... assurer une utilisation mixte des constructions et des zones aménagées, et un bon équilibre entre emplois, logements et services... »¹¹.

Une question d'échelle

À la conception urbanistique de la mixité fonctionnelle - approche critique des zonages fonctionnalistes prônés par la Charte d'Athènes et de ses conséquences - se sont ainsi superposées deux autres conceptions instrumentales de la mixité fonctionnelle. Tout d'abord une approche de la mixité urbaine comme moyen de favoriser la mixité sociale, en développant l'attractivité de quartiers résidentiels populaires et, plus récemment, une inscription de ce principe dans le volet économique des politiques de développement durable des territoires. Or l'efficacité de la mixité fonctionnelle pour favoriser la mixité sociale n'est pas plus démontrée que ne l'est la réduction des déplacements habitat/emploi ou habitat/commerce dans le cas d'une plus forte présence des activités économiques. La question qui émerge alors est celle de l'échelle spatiale à laquelle on se réfère pour penser et mettre en œuvre cette diversité des fonctions urbaines. Car cette injonction à la mixité fonctionnelle se présente comme une évidence pour les urbanistes sans que soient développés les argumentaires de justification économiques et sociaux qui précisent la nature des activités concernées, l'échelle spatiale de la proximité géographique de ces fonctions diversifiées et les conditions de cette proximité spatiale.

Emplois locaux

Si le zoning a pu être critiqué pour ses présupposés et ses conséquences pratiques, la mixité fonctionnelle peut l'être tout autant. En effet, les travaux sur la métropolisation ont analysé la transformation des villes dans une économie globale, à la fois en termes de concentration des activités économiques compétitives et innovantes (dans certaines villes et dans certains quartiers) et d'accentuation des disparités socio-spatiales au sein même des villes inscrites dans cette dynamique globale¹². La concentration des activités en certains lieux, fruit d'une organisation socio-économique en *districts* ou *clusters spécialisés*, relevant de la responsabilité des investisseurs souvent soutenus par les politiques publiques, s'inscrit en tension avec l'impératif de mixité fonctionnelle. Pour rendre compatibles les objectifs d'attractivité des entreprises et de visibilité des avantages concurrentiels de certains territoires dans une économie de la connaissance et

de la culture, d'une part, et les objectifs de lutte contre les phénomènes de ségrégation urbaine, d'autre part, l'appel aux ressources de la ville créative mérite d'être précisé¹³. Quelques pistes ont d'ores et déjà été proposées pour préciser les enjeux multiples, sociaux, mais aussi économiques et environnementaux, de la mixité fonctionnelle. Pour dépasser l'opposition entre des quartiers uniquement dédiés à la fonction résidentielle (plus ou moins diversifiée socialement) et des zones d'activité économique, l'attention a porté sur l'analyse de la diversité des emplois proposés aux (ou occupés par les) habitants. C'est ainsi que les déterminants spatiaux (principalement les indices de ségrégation résidentielle) apparaissent, bien plus que les caractéristiques locales des actifs, comme les facteurs-clés de la durée du chômage¹⁴.

La structuration de marchés locaux du travail (à quelle échelle locale ? avec quelle diversité d'emplois et d'employeurs ?) est un enjeu essentiel d'amélioration des conditions de vie des populations résidentes dans certains quartiers. Focaliser l'attention sur la diversité des emplois, et des activités qui les génèrent, c'est aussi s'interroger sur la création d'activités de services tant pour les habitants que pour les salariés présents dans les mêmes espaces (mais éventuellement pas aux mêmes heures). La diversité croissante des conditions d'emploi et de travail (hétérogénéité des rythmes et horaires de travail) et la professionnalisation d'activités relevant auparavant de la sphère domestique ouvrent des opportunités de marchés liées à l'existence de consommateurs sur leur lieu de résidence comme sur leur lieu de travail¹⁵.

Cette attention donnée à l'évolution des marchés locaux du travail témoigne de l'importance de l'articulation des dimensions économique et sociale du développement, mais elle interroge également la dimension environnementale de la mixité fonctionnelle dans les projets relevant du développement durable : celle de la « ville des courtes distances »..., comme si cette mixité allait automatiquement réduire les déplacements, qu'il s'agisse des trajets domicile-travail ou de l'accès aux commerces, plus largement à l'approvisionnement. C'est bien à l'épreuve des tensions et contradictions liées aux conceptions que l'on se fait du développement urbain aujourd'hui que la notion de mixité fonctionnelle doit être soumise¹⁶. « Donner une lisibilité effective aux principes qui sont affichés au travers de cette injonction [à la mixité]... reformuler le cadre d'évocation de la rhétorique de la mixité [urbaine et sociale] »¹⁷... c'est à cet exercice d'explicitation de la notion de mixité fonctionnelle que sont invitées les équipes de recherche, avec le souci de donner la priorité à l'analyse de ce qui la justifie, clé de lecture nécessaire à la compréhension des tensions et blocages de sa mise en œuvre.

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, juillet 2006, p.24-29.⁷ Jacques Pernelle, « La mixité, principe fondateur de la ville », *Diagonal* n°102, août 1993, pp.22-23.⁸ Cf. PUCA (2009), *Lecture des dix projets du Grand Paris, Analyses synthétiques et remarques transversales*, doc. Polycop. 48 pages.⁹ Référentiel Ecoquartier consultable sur le site : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Referentiel-EcoQuartier.html>.¹⁰ Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe, UK Presidency, Bristol, 6-7 December 2005.¹¹ Charte d'Aalborg + 10 (juin 2004).¹² Marie-Andrée Buisson, Dominique Mignot (Eds) (2005). *Concentration économique et ségrégation spatiale*, de Boeck, coll. *Economie Société Région*.¹³ Allen J. Scott (2008), "Inside the city: on urbanization, public policy

Objet de la consultation

L'objet de cette consultation se décline selon trois grands axes qui sont aussi trois enjeux.

• **Le premier enjeu** est de préciser le contenu des actions menées : « que fait-on » lorsque l'on déclare promouvoir ou mettre en œuvre la mixité fonctionnelle et à quelle échelle spatiale est-elle conçue ?

Des discours sur la mixité fonctionnelle dans des quartiers accueillant activités et logements à la mixité programmatique d'opérations d'aménagement intégrant divers types de logements, des bureaux et des services publics, la gamme est variée des activités économiques et échelles spatiales concernées. Il convient donc de préciser le statut donné aux activités économiques dont la présence est souhaitée pour assurer cette mixité fonctionnelle.

S'agit-il essentiellement de services de proximité aux populations, commerces, services publics et privés ou s'agit-il également d'activités économiques productives, entreprises artisanales ou industrielles, services aux entreprises... ? Les actions menées au nom de la mixité fonctionnelle s'inscrivent-elles, explicitement ou non, dans la distinction opérée au sein des activités économiques entre celles relevant de l'économie résidentielle et celles de l'économie productive ?

Selon les cas étudiés, la présentation des actions se fait-elle en référence :

- aux emplois créés ou attirés ?
- aux clients ou usagers auxquels les activités sont destinées ?
- aux types de consommation à privilégier ?
- aux bâtiments ou locaux illustratifs des activités économiques sensées les occuper (bureaux, locaux commerciaux en pied d'immeubles...)?

L'échelle du quartier est-elle dans tous les cas l'échelle spatiale privilégiée dans les actions de mise en œuvre de la mixité fonctionnelle ? Selon les situations analysées, quels sont les interlocuteurs des collectivités territoriales ou des aménageurs qui sont identifiés et sollicités ? Quels sont les responsables d'activités (ou leurs représentants) qui sont appelés à participer aux débats lors des différents exercices de planification spatiale et d'urbanisme opérationnel mettant en avant des objectifs de mixité fonctionnelle ? Quels sont les partenaires avec lesquels des contrats sont passés pour réaliser les opérations d'aménagement mettant en œuvre cette mixité fonctionnelle ? La recherche d'un équilibre financier des opérations d'aménagement est-elle un moteur de ces projets de mixité fonctionnelle ?

• **Le deuxième enjeu** est d'examiner les principes économiques qui pourraient justifier la diversité des activités (versus le zonage).

La critique du zonage est plus étayée par des arguments sur la qualité urbaine que par des arguments économiques. Et on ne peut qu'être frappé par la concomitance de deux discours, l'un portant sur la nécessité d'une meilleure mixité fonctionnelle, et l'autre sur l'importance des clusters et autres pôles de compétitivité pour favoriser les effets externes de proximité, dont la structuration de compétences spécialisées et la visibilité de ces compétences au niveau global. La question ne porte-t-elle que sur l'échelle spatiale à laquelle apprécier ces deux injonctions, l'une à la diversité sectorielle, l'autre à la spécialisation, ou deux registres différents, plus ou moins contradictoires, peuvent-ils être explicités ?

Il s'agit de développer des analyses sur les principes économiques du zonage¹⁸ ou de la mixité. Ces analyses peuvent s'appuyer tant sur des modèles croisant économie spatiale et économie industrielle que sur des études de critères d'implantation des entreprises ou sur l'argumentation des professionnels de l'aménagement économique.

Il est nécessaire de préciser les activités économiques pour lesquelles les externalités urbaines jouent un rôle important, de celles dont les critères de localisation intègrent une mise à distance des localisations résidentielles ou des localisations d'autres activités économiques. Comment les facteurs sociaux ou environnementaux sont-ils mobilisés dans l'explicitation des principes de mixité fonctionnelle ?

• **Le troisième enjeu** porte sur les effets sociaux et socio-économiques : les évolutions de l'occupation de l'espace public, les sociabilités générées, les déplacements induits, les images, affects ou ambiances produites, la dynamique des flux et l'emploi... , si tant est qu'ils puissent être repérables, seront étudiés.

Il s'agit d'examiner les effets effectivement générés et non pas ceux simplement escomptés ou proclamés a priori.

Qu'en est-il des régimes d'occupation de l'espace public ? Selon quelles logiques d'attraction, de captation, de rejet fonctionnent les espaces décrits comme mixtes ? La mixité fonctionnelle décroïsonne-t-elle les espaces dédiés à des activités différentes ou bien, au contraire, produit-elle de nouvelles segmentations ? Les séquences d'occupation (ou de circulation) se superposent-elles où se succèdent-elles de façon marquée ? Avec quelles conséquences ?

and planning", Urban Studies vol.45 n°4, pp.755-772. ¹⁴ Laurent Gobillon, Thierry Magnac, Harris Selod (2007). The effects of location on finding a job in the Paris region, Center for economic policy research, Discussion paper 6199, mars. ¹⁵ Yves Janvier (2008). Economie résidentielle et cohésion sociale, Demain la Ville dossier n°, DIV, http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/demain-la-ville-1_cle28e5b9.pdf. ¹⁶ Jill Grant (2002). « Mixed use in theory and practice », Journal of the American Planning Association, vol.68 n°1, pp.71-83. ¹⁷ Daniel Béhar, « de la modélisation à la mobilisation : la mixité dans les politiques urbaines », in Entreprendre la ville, nouvelles temporalités, nouveaux services, coordonné par Alain Obadia, Editions de l'Aube, 1997, pp.283-284

Les espaces de mixité pourront être également étudiés pour les flux économiques qui les traversent : traduisent-ils une endogénéisation des échanges ou au contraire un renforcement des flux entrants et sortants ? Des transferts s'effectuent-ils d'un secteur à un autre ? Des services inédits émergent-ils ? Voit-on de nouveaux opérateurs émerger au nom de la régulation des fonctions ? Les ambiances urbaines, qu'elles soient visées ou non par les projets, évoluent-elles ? De nouveaux embarras ou de nouvelles nuisances sont-ils rapportés ?

MIXITÉ URBAINE : UNE PRÉOCCUPATION LATENTE

En réaction à la charte d'Athènes et à l'urbanisme fonctionnaliste des années 60, cette notion met l'accent sur la nécessaire coexistence dans un quartier des différentes fonctions qui constituent la ville, le maintien et le développement d'une offre variée de services et d'équipements urbains qui répondent à l'ensemble des besoins de la population. On en trouve les prémices dans la Loi d'orientation foncière (LOF) de 1967... Par la suite la loi relative à la création des agglomérations nouvelles de 1970 préconise l'équilibre par la diversité des fonctions. On retrouve ensuite dans les OPAH (circulaire de 1977) le souci du maintien des services de voisinage, dans la circulaire Habitat et Vie Sociale du 4 août 1980 un souci des cadre et condition de vie, d'emploi et de formation dans les grands ensembles. Enfin la loi du 7 janvier 1983 créant les PLH, confirmée et amplifiée par la LOV de 1991, consacre la notion qui n'a pas encore pris le sens de mixité sociale qu'elle a de nos jours.

Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine, Enquête sur la mise en œuvre des principes de la Loi d'orientation pour la ville, Michel Legrand, CETE Lyon, Martine Meunier-Chabert, CERTU, Rapport CERTU, fév. 2004, p.9

MODALITÉS

Ce programme est une consultation de recherche qui s'adresse à des équipes de recherche quel que soit leur statut. Partant de l'état des connaissances actuelles, il s'agit, sur une base problématique claire, de proposer des hypothèses à tester et de justifier la méthodologie retenue. Les travaux théoriques doivent ainsi être mis à l'épreuve de mesures empiriques ou d'analyses de terrain. Inversement, les études de terrain doivent être justifiées par leur contribution à une compréhension des enjeux de portée générale.

Les équipes peuvent privilégier un ou plusieurs axes de recherche, en les précisant. Elles peuvent opter pour une approche transversale et, dans ce cas, justifier ce choix. Si les équipes candidates se composent de chercheurs issus de champs disciplinaires distincts, leur proposition détaille les conditions de mise en œuvre de la pluridisciplinarité du projet.

La méthodologie est laissée à la libre appréciation des équipes candidates. Elle doit être justifiée, argumentée et décrite de façon détaillée, pour permettre de traiter les points soulevés dans chacun des axes. Elle doit en outre être crédible au regard des moyens dont dispose l'équipe, de ses capacités d'accès au terrain et de ses compétences dans l'exploitation des informations.

Les projets reposant sur la coopération de collectivités locales, d'organismes bailleurs, de sociétés d'aménagement ou de toute autre institution, entreprise ou association, doivent présenter, en annexe de la proposition, les éléments qui attestent de l'assentiment et/ou de la coopération des organismes concernés pour la réalisation de la recherche.

Chacune des recherches retenues, une fois achevée, donnera lieu à la rédaction d'un rapport final rédigé en français. Toutes les équipes doivent rédiger une synthèse de trois pages, en français et en anglais, destinée à une diffusion large. La durée est de 18 mois maximum.

¹⁸ cf. les travaux de W.A.Fischel, « An economic history of zoning and a cure for its exclusionary effects », draft 18 décembre 2001 ou *The Economics of Zoning Laws, A Property Rights Approach to American Land Use Controls*, Published by John Hopkins University Press, Baltimore & London, 1985 Edition: reprint 1987, 400 pages

Sélection

Le jury de la consultation « Mixité fonctionnelle versus zoning : de nouveaux enjeux ? » s'est réuni le 11 octobre 2011 à la Défense sous la présidence d'Emmanuel Raoul, secrétaire permanent du PUCA.

Treize projets ont été reçus en réponse à l'appel d'offres, dont 12 dans le champ de la consultation.

Chaque projet a fait l'objet de trois expertises avant d'être discuté en jury.

Les quatre projets retenus par le jury dans l'enveloppe financière allouée à la consultation sont :

- **ACADIE**

Responsable scientifique : Philippe Estèbe
Des villes nouvelles aux clusters du Grand Paris : quand les économistes rencontrent les aménageurs

- **ADR-UMR PACTE**

Responsable scientifique : Gilles Novarina
Mixité fonctionnelle et zoning, opposition ou complémentarité ?

- **FONDATION DES VILLES**

Responsable scientifique : Jean-Roland Barthélemy
Kits de développement et mixité fonctionnelle ; approche, méthode, équipe, budget

- **POLITECNICO DI MILANO- DiAP**

Responsables scientifiques : Massimo Bricocoli, Paola Savoldi
La mixité fonctionnelle à l'épreuve. Une perspective européenne : les expériences de Milan, Copenhague, Hambourg

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DE SÉLECTION

1 - Champ de la consultation

Étaient admis à concourir tous organismes développant des activités de recherche et d'études, de droit public ou de droit privé, français ou étrangers.

2 – Critères de sélection des équipes

Le jury de sélection, composé de scientifiques et d'acteurs institutionnels, a évalué les propositions sur la base des critères suivants :

- compréhension des enjeux et qualité de la problématique,
- rigueur et crédibilité de la méthodologie proposée,
- originalité de la proposition,
- résultats escomptés.

3 – Suivi de la consultation

Un séminaire de suivi et de valorisation sera organisé afin de favoriser les échanges entre les équipes retenues et de dialoguer avec d'autres chercheurs et professionnels. La participation à ces rencontres revêt une importance particulière. Il s'agit, en effet, de créer une « dynamique de programme », de susciter des questionnements croisés afin de passer d'un soutien à des recherches isolées à la capitalisation d'un programme.

Des villes nouvelles aux clusters du Grand Paris : quand les économistes rencontrent les aménageurs

Responsable scientifique :

Philippe Estèbe, directeur d'études à Acadie

Composition de l'équipe de recherche :

Philippe Estèbe, directeur d'études à Acadie

Laurent Davezies, directeur de recherche au laboratoire l'CEIL

Sonia Derzypolski, chargée d'études à Acadie

Nicolas Rio, chargé d'études à Acadie

Expert

Daniel Béhar, directeur d'études à Acadie

Partenariats

Recherche coproduite en association avec :

EPA Plaine de France

Evelyne Smolarski

Etablissement Public Paris-Saclay

Lise Mesliand, directrice de l'aménagement

Résumé de la proposition :

Le Grand Paris offre un terrain d'observation particulièrement adapté à la tension entre zoning et mixité fonctionnelle évoquée dans la présente consultation.

S'y déroule une confrontation entre deux conceptions en apparence opposées : le référentiel historique des villes nouvelles – paradigme de la mixité fonctionnelle- versus le référentiel Grand Paris des clusters spécialisés.

Notre proposition de recherche se fonde sur l'hypothèse de l'existence d'une figure intermédiaire : celle du *cluster urbain*, dont l'objectif serait de combiner la compétitivité par la spécialisation économique et l'attractivité par la mixité fonctionnelle. Notre hypothèse s'inscrit dans les controverses scientifiques actuelles sur ce qui fait cluster, les auteurs classiques mettant l'accent sur l'intensité des échanges inter-entreprises (Bagnasco et Triglia, 1984, Porter, 1990) quand d'autres soulignent l'importance des ressources territoriales (Pecqueur, 1995).

Dès lors, l'opposition conceptuelle entre zoning et mixité se complexifie ; les questions de recherche s'affinent : « Quelles sont les formes de la spécialisation économique recherchée par ces clusters ? Quelle est la nature de la qualité urbaine effectivement produite ? A quelle figure métropolitaine d'ensemble ces clusters conduisent-ils ? ».

Pour répondre à ces trois questions, notre proposition de recherche combine deux échelles d'analyse : celle du Grand Paris et celle de deux projets de clusters urbains (le Grand Roissy avec le Triangle de Gonesse et Paris-Saclay avec le sud du plateau de Saclay).

A l'échelle métropolitaine, il s'agira d'une part d'analyser les débats et les compromis entre les aménageurs et les économistes qui conduisent de la ville nouvelle au cluster. Cette analyse sera réalisée à partir d'une revue de la littérature de ces quarante dernières années sur l'économie spatiale et l'aménagement francilien. Il s'agira d'autre part de dresser un état des lieux de la géographie des cohabitations fonctionnelles en Ile-de-France à partir d'une analyse statistique des données INSEE sur la localisation des activités à l'échelle communale.

A l'échelle du cluster urbain, la recherche visera à expliciter la manière dont les projets de clusters urbains s'inscrivent pratiquement dans le paysage francilien : « Quelles sont les forces à l'œuvre et qui défend quoi ? Comment les différentes parties prenantes tentent de concilier spécialisation économique et qualité urbaine ? A quelles échelles ? Quelles sont les logiques de compromis ? ».

S'appuyant sur une collaboration étroite avec les établissements publics en charge du pilotage de ces deux clusters urbains (l'EPA Plaine de France et l'Etablissement Public Paris-Saclay), cette analyse *in itinere* sera davantage qualitative. Elle prendra la forme d'un carnet de bord renseigné mensuellement avec les EPA et de panels d'acteurs permettant de constituer un baromètre de l'opinion des acteurs en présence et de leur évolution au fil des événements.

Trois séminaires réunissant les deux établissements publics et des experts de l'économie francilienne seront organisés tout au long de cette recherche afin d'assurer l'articulation entre ces différentes échelles d'analyse.

Mixité fonctionnelle et zoning, opposition ou complémentarité ?

Responsable scientifique :

Gilles Novarina, professeur d'urbanisme, chercheur UMR PACTE Territoire, (UMR CNRS 5194). Institut d'Urbanisme de Grenoble (Université Pierre Mendès France)

Composition de l'équipe scientifique :

Rachel Linossier, maître de conférences, chercheur UMR PACTE Territoire, (UMR CNRS 5194) Institut Universitaire de Technologie – Carrières Sociales - (Université Pierre Mendès France)

Natacha Seigneuret, architecte urbaniste, Ingénieur de recherche UMR PACTE, (UMR CNRS 5194). Institut d'Urbanisme de Grenoble (Université Pierre Mendès France)

Gabriella Trotta, architecte, doctorante UMR PACTE, (UMR CNRS 5194)

Institut d'Urbanisme de Grenoble (Université Pierre Mendès France)

Résumé de la proposition :

Aujourd'hui nombreux sont les textes qui positionnent la mixité fonctionnelle parmi les premières des conditions de réussite de la ville durable. C'est pourquoi notre recherche se situera principalement dans le premier axe de la consultation : « Que fait-on lorsque l'on déclare promouvoir ou mettre en œuvre la mixité fonctionnelle et à quelle échelle spatiale est-elle conçue ? Quelles sont les justifications invoquées en faveur du principe de mixité fonctionnelle ? Sont-elles exprimées de manière univoque par les acteurs des projets (responsables politiques, techniciens, acteurs économiques, usagers et habitants, etc.) ? Ou au contraire, de manière pragmatique, en fonction des contextes locaux, ces mêmes acteurs combinent dans leurs stratégies de planification territoriale les principes de spécialisation ou de mixité ? ».

Pour mener à bien un tel projet, nous nous proposons de réfléchir à la manière dont les stratégies de planification territoriale et d'urbanisme cherchent à aller de la spécialisation à la mixité ou vice-versa et, ce, en analysant des situations urbaines dans lesquelles s'implantent puis se développent les différentes formes d'activités économiques que sont les hautes technologies, les tissus de petites entreprises spécialisées dans la production industrielle et le commerce et l'artisanat.

Par quels acteurs et comment ces stratégies et projets de renforcement de la mixité fonctionnelle, ou au contraire de spécialisation, sont-ils mis en œuvre ? A quelle échelle ?

Quelles sont les justifications invoquées ? Observe-t-on des différences de point de vue et d'intérêts entre les acteurs impliqués, susceptibles d'engendrer des conflits ou des blocages dans le processus de décision ou de mise en œuvre ? Comment les autorités gestionnaires des parcs d'activité envisagent leur transformation ou leur requalification ? En renforçant la spécialisation de ces espaces par la recherche de labels nouveaux (zones d'innovation...) ? En introduisant des éléments de mixité ? Si oui, lesquels : services aux entreprises ou logements ?

Notre recherche portera sur le croisement de trois études de cas, trois cheminements, économiques, politiques et urbanistiques dans la promotion et la mise en œuvre de la mixité fonctionnelle. Il s'agit d'une démarche qualitative, monographique et comparative. Elle consistera à recueillir et à analyser des études économiques, des projets urbanistiques et à passer des entretiens peu directifs auprès d'acteurs puis à les comparer.

L'analyse comparative nous permettra de repérer la diversité ou non dans la promotion et la mise en œuvre de la mixité fonctionnelle :

- les échelles spatiales retenues à Grenoble, Bologne et New York : province, agglomération, ville ou quartier ;
- les actions économiques engagées : base stratégique de développement économique local permettant le recours à la mixité fonctionnelle ou sa remise en cause ; avec ou par quels acteurs politiques et économiques et quelle gouvernance économique locale ;
- les motivations des promoteurs de la mixité fonctionnelle : compétitivité / attractivité / habitabilité du territoire (logique de développement économique) ; opportunités foncières permettant d'augmenter l'offre immobilière en matière de logement (logique de développement résidentiel) ; considérations liées à la préservation de l'environnement et du cadre de vie et conséquences environnementales de la diffusion industrielle (logique de développement écologique).

Les traductions urbanistiques, les conséquences sur les formes urbaines et les espaces publics. Les projets urbains-types qui semblent retenir l'attention des pouvoirs publics et les liens entre discours économiques et modèles urbanistiques classiques du 20^e siècle – Charte d'Athènes pour la mise en place du zoning – et modèles urbanistiques proposés en ce début de 21^e siècle – Ville durable, Ecocité, New Urbanism, Back to the city pour justifier la recherche de mixités.

« Kits » de développement et mixité fonctionnelle

Responsable scientifique :

Jean-Roland Barthélémy, directeur de la Fondation des Villes

Composition de l'équipe scientifique :

Marguerite Rigaud (Fondation des Villes)

Patrick Pernot (Fondation des Villes)

Résumé de la proposition :

L'objet de la recherche est l'analyse des gammes de produits urbains proposés par les aménageurs et promoteurs pour répondre à l'injonction de mixité fonctionnelle. Cette gamme, relativement standardisée au point d'être formalisée en 19 produits aux USA, est ici dénommée « kit de développement » parce qu'elle correspond à des associations d'acteurs liés aux opérateurs principaux, qui reproduisent une réponse conçue à grande échelle quel que soit le territoire qui l'accueille. Elle reproduit ainsi une forme de « zoning », certes plus diversifiée que la mono-fonctionnalité antérieure, mais ne laissant que peu de place aux formes innovantes ou créations d'entreprises pour réaliser les fonctions du quartier.

Cette recherche fait suite aux travaux antérieurs qui mettent en évidence la détermination des réponses par le système d'offres, largement déterminé par l'intervention des financiers et des groupes immobiliers, dont le calcul économique est à moyen terme. L'hypothèse de la recherche est qu'un contexte nouveau pourrait résulter d'une approche de long terme, mais que cette évolution est freinée par l'existence des « kits de développement » standardisés, mais aussi par les conditions imposées dans la phase de gestion immobilière et par l'insuffisante liberté de manœuvre laissée par les normes immobilières, financières, voire techniques et urbanistiques.

Une revue des recherches et articles parus en Europe et aux USA sur ce sujet sera réalisée parallèlement.

Pour mieux comprendre ce contexte en gestation, il est prévu de mener un travail de repérage des produits multifonctionnels par cinq années de dépouillement de la presse spécialisée, d'entrer en contact avec une quinzaine d'opérateurs et constructeurs portant ces produits, afin de les interroger sur les conditions de mise en œuvre et de négociation des projets. Puis, sur huit d'entre eux, une analyse de terrain approfondie sera effectuée, permettant de suivre la vie des projets après leur réalisation et d'interroger les utilisateurs et gestionnaires sur les « dérives » possibles par rapport à l'esprit initial de mixité fonctionnelle. Il est enfin de prévu de faire un retour final vers les opérateurs afin de réfléchir aux évolutions futures possibles.

Outre un recensement des produits, des opérateurs et une revue des réflexions sur ce sujet, cette recherche devra déboucher sur une meilleure connaissance des perspectives d'évolution des quartiers multifonctionnels et d'évaluer le risque du retour à la mono-fonctionnalité. Par ailleurs, elle devrait permettre de dresser la liste des conditions envisageables pour favoriser la réalisation de quartiers plurifonctionnels durables, au sens où leur finalité d'origine puisse se maintenir.

La mixité fonctionnelle à l'épreuve

Une perspective européenne : les expériences de Milan, Copenhague, Hambourg

Responsables scientifiques :

Massimo Bricocoli et Paola Savoldi,
professeurs assistants (assistant professors)
DiAP - Dipartimento Architettura e Pianificazione,
Politecnico di Milano

Composition de l'équipe de recherche :

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e
Pianificazione – Italie

Responsables du cas d'étude Bicocca : Massimo Bricocoli
et Paola Savoldi (professeurs assistants)

Elaboration des cas d'étude : Alessandro Coppola (PhD)

Reportage photographique sur les trois cas d'étude :
Giovanni Hänninen (PhD, photographe).

HafenCity Universität, Hambourg – Dept. Stadt- und
Regionalsoziologie – Allemagne

Responsable des cas d'étude HafenCity : Ingrid Breckner
(professeur)

Elaboration des cas d'étude : Andreas Obersteg (PhD)
et collaborateur.

Royal Danish Academy of Fine Arts, Center for Urban
Planning, Copenhague, Danemark

Responsable du cas d'étude Havnestaden : Jens Kvorning
(professeur)

Elaboration du cas d'étude : Katrine Østergaard Bang
(doctorante), Bruno Tournay (maître de conférence).

Comité d'expertise :

Arch. Franco Zinna (Direction centrale Développement
du territoire, Ville de Milan)

Dr. Marcus Menzl (HafenCity GmbH, Agence de
développement, Hambourg)

Arch. Holger Bisgaard (ministère de l'Environnement,
Copenhague)

Prof. Pier Carlo Palermo (doyen, École d'Architecture
et Société, Politecnico di Milano).

Résumé de la proposition :

La recherche propose une approche concrète de la mixité
fonctionnelle à travers une démarche comparative
et critique et par une attention empirique renouvelée
aux lieux urbains, aux facteurs de la mixité
et aux effets produits.

Dans cette perspective, la complexité et la précarité

des dispositifs de gouvernement des transformations
urbaines dans les phases qui suivent la formulation
d'un projet sont aussi importantes que la pluralité et
l'articulation des mécanismes chargés de préciser le
projet. Le travail de recherche explorera donc le terrain de
la mise en œuvre des projets en s'attardant aux relations
entre les intentions (politiques et techniques) et la mise
en œuvre des programmes de mixité.

Trois expériences différentes seront étudiées :

Bicocca à Milan, Havnestaden à Copenhague,
HafenCity à Hambourg. Il s'agit de trois exemples qui
permettent de représenter, déconstruire et discuter
trois déclinaisons intéressantes et paradigmatiques
de la mixité fonctionnelle dans des contextes
métropolitains dynamiques. Des compétences diverses
et complémentaires seront mobilisées : l'observation
des espaces, des pratiques et des usages (prévus ou
imprévus) dans une approche ethnographique qui
croisera l'analyse des rapport entre outils et dispositifs
de l'urbanisme et l'étude de leurs effets (master plan,
dispositions du projet et définition des usages, concours
et projet d'architecture, mécanismes de sélection
et d'attribution des espaces) ; une reconstruction
documentée des discours publics et des arguments sur la
mixité fonctionnelle aux différentes étapes des histoires
des trois projets urbains analysés et la correspondance,
aujourd'hui, entre les mots et les choses ; des interviews
des opérateurs et des habitants, un reportage
photographique, le dialogue avec les experts du comité
d'expertise.

La recherche produira : des informations et des
connaissances qui contribueront au débat théorique
par les résultats empiriques issus de la comparaison
internationale ; des documents divers (textes écrits,
cartes, images, dessins, graphiques) ; un reportage
photographique de grande qualité sur les trois cas ; des
hypothèses sur les facteurs de flexibilité et d'évolution
des contextes urbains, selon une acception dynamique
du terme de mixité fonctionnelle ; une contribution à la
dynamique du programme du PUCA en examinant trois
expériences internationales importantes, mais aussi,
inversement, par le transfert des résultats du programme
PUCA dans son ensemble dans les débats théorique
et pratique en Italie, au Danemark et en Allemagne.

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA, depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Il est organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment. Le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007-2012 se décline selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés d'ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne, avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

plan urbanisme construction architecture

► Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun

Planification sociale de l'urbain et des services publics
Citoyenneté et décision urbaine
Intercommunalité et métropolisation
Normes et fabrique du bien commun

► Le renouveau urbain

Rénovation urbaine et mixité sociale
Renouvellement et recomposition des quartiers
Créativité et attractivité des villes

► L'avenir des périphéries urbaines

Territoires urbains et sûreté
Architecture de la grande échelle
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
Systèmes périurbains et coûts d'urbanisation
Dynamiques et pratiques résidentielles

► Comportements résidentiels et défis démographiques

Vieillesse de la population et choix résidentiels
Habitat et services aux personnes âgées
Évolutions démographiques et inégalités territoriales

► Accès au logement

Trajectoires résidentielles
Recompositions institutionnelles de l'offre de logement
Modes et formes de l'hébergement
Économie foncière et immobilière

► L'innovation dans l'architecture et la construction

Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai
Concept qualité, habitat, énergie
Observatoire des bâtiments durables
Logement Design pour tous
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)
Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)
REHA (PREBAT)

► Territoires et acteurs économiques

Espaces urbains et dynamiques économiques
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services
Développement économique local et mondialisation
Économie de l'aménagement
Attractivité des territoires

► Vers des villes viables et acceptables

Politiques territoriales et développement durable
Risques technologiques : enjeux économiques et territoriaux
Villa urbaine durable
Quartiers durables
Aménagement et démarches HQE
Collectivités locales et politiques énergétiques (PREBAT)
Collectivités locales et défi climatique (PREBAT)

PUCA - plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense - Paroi Sud
92055 La Défense Cedex
tél. 01 40 81 24 72 - fax 01 40 81 63 78
www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca