



**ETAT, COLLECTIVITES TERRITORIALES  
ET ENTREPRISES  
FACE A LA MIXITE FONCTIONNELLE**  
L'exemple de l'agglomération nantaise

**RAPPORT FINAL**

Sur un financement du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables  
Ministère du Logement et de la Ville  
Marché n° : F05.42 CO 05000050

**Isabelle Van de Walle**  
**Avec la collaboration de : Heykel Bouazza, Anne Dujin, Armelle Robin**

*Département « Evaluation des Politiques Publiques »*

142, rue du Chevaleret

---

75013 - PARIS

---



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
 <b>PREMIER CHAPITRE. L'IMPULSION PAR L'ETAT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE</b>	
<b>DE MIXITÉ FONCTIONNELLE.....</b>	<b>11</b>
<b>I. Les impasses du modèle de l'après-guerre.....</b>	<b>13</b>
<b>II. La mixité fonctionnelle dans les politiques de renouvellement urbain.....</b>	<b>19</b>
1. Les prémisses d'une politique publique de renouvellement urbain.....	19
1.1. La discrimination positive territoriale : favoriser la création d'activités et d'emplois grâce à des mesures compensatoires.....	20
1.2. LOV et GPV : une politique volontariste d'aménagement de l'espace pour traiter les problèmes de fond et satisfaire les besoins diversifiés des habitants.....	22
2. La loi SRU : un projet global d'aménagement sous-tendu par le principe de mixité urbaine.....	25
3. La loi Borloo pour la ville et la rénovation urbaine : un recentrage sur la géographie prioritaire et les ZFU.....	29
<b>III. Définition, indicateurs et objectifs de la mixité fonctionnelle.....</b>	<b>35</b>
1. Une notion floue et à géométrie variable.....	35
2. A la recherche d'outils de mesure.....	37
2.1. La loi Borloo : des indicateurs construits dans une perspective de développement économique et de lutte contre le chômage.....	38
2.2. Le suivi de premiers indicateurs de mixité fonctionnelle par l'Observatoire national des ZUS.....	39
3. L'absence d'objectifs chiffrés.....	43
<b>IV. Les référentiels des politiques publiques : d'une logique égalitaire à une logique de développement durable.....</b>	<b>47</b>
1. Au service de l'emploi et de la satisfaction des besoins des habitants des quartiers défavorisés.....	48
2. Au service de la réduction des déplacements automobiles dans « la ville des courtes distances »...	51
 <b>SECOND CHAPITRE. LA POLITIQUE DE MIXITÉ FONCTIONNELLE</b>	
<b>SUR L'AGGLOMÉRATION NANTAISE.....</b>	<b>59</b>
<b>I. Les documents d'urbanisme.....</b>	<b>63</b>
I. Le SCOT à l'échelle du bassin de vie.....	64
1.1. Restructurer et hiérarchiser les espaces urbains.....	64
1.2. Développer « la ville des courtes distances ».....	69
1.3. Favoriser le développement économique.....	70
2. Le PDU, le PLH et la COC à l'échelle de l'agglomération.....	73
2.1. Le Plan de Déplacements Urbains : favoriser l'émergence de « centralités périphériques ».....	73
2.2. Le Plan Local de l'Habitat : priorité à la mixité sociale.....	75
2.3. La Charte d'Orientation Commerciale : renforcer l'offre commerciale des centres, limiter celles des espaces périphériques.....	76
3. Les PLU à l'échelle des communes.....	77
<b>II. Les territoires de la mixité urbaine.....</b>	<b>83</b>
1. Favoriser les activités économiques en zone urbaine dense tout en maintenant des zones d'activités mono-fonctionnelles.....	83
2. Le renouvellement urbain des espaces centraux de Nantes.....	87
3. La redynamisation commerciale des « centres-bourgs ».....	90
4. La création d'activités dans les quartiers d'habitat social.....	92
5. Créer de la ville.....	93

<b>TROISIÈME CHAPITRE. LA ZFU BELLEVUE .....</b>	<b>99</b>
<b>I. Une approche économique pour transformer une « cité-dortoir » et favoriser l'emploi .....</b>	<b>105</b>
1. Les élus : de la réticence à la mobilisation .....	105
2. Le lancement de plusieurs programmes immobiliers .....	107
2.1. Une politique nationale d'exonérations fiscales et sociales, .....	107
2.2. ... confortée par la création d'une offre foncière .....	109
2.3. Des programmes différenciés du point de vue de la mixité fonctionnelle .....	113
<b>II. Une offre publique attirante pour les entreprises.....</b>	<b>117</b>
1. Une offre foncière de qualité.....	117
1.1. Les chefs d'entreprise originaires du quartier.....	117
1.2. Les atouts de la ZFU : coût du foncier attractif, qualité de la desserte et possibilités de stationnement .....	118
1.3. Les exonérations de charges : une exigence pour certains créateurs, « un plus » pour les autres entreprises.....	119
2. S'installer dans une zone urbaine sensible .....	121
<b>III. L'acceptation de la mixité fonctionnelle par les entreprises.....</b>	<b>125</b>
1. Préserver la bonne image de l'entreprise .....	125
2. Etre à l'écart des espaces résidentiels .....	126
<b>QUATRIÈME CHAPITRE. L'ILE DE NANTES.....</b>	<b>133</b>
<b>I. Créer un centre d'agglomération concentrant les fonctions urbaines stratégiques .....</b>	<b>135</b>
1. Un territoire central, sous-densifié et disparate .....	135
2. Un projet urbain « à la nantaise », à visée européenne .....	139
3. Un projet de mixité ? .....	141
3.1. La mixité au service de la création de la ville.....	141
3.2. Mixité fonctionnelle et mixité sociale .....	143
3.3. Trois mixités pour une île.....	144
4. Attirer promoteurs et entreprises .....	146
<b>II. S'implanter sur l'île .....</b>	<b>151</b>
1. Les motifs à l'origine de l'implantation .....	151
1.1. Centralité, accessibilité et environnement de travail .....	151
1.2. La possibilité de disposer de grandes surfaces à proximité du centre ville.....	154
1.3. Etre visible dans une ville à son image.....	155
2. Les points faibles de l'île.....	157
2.1. Conditions de circulation et offre de stationnement .....	157
2.2. Le déficit actuel de l'économie résidentielle .....	159
<b>III. Les conditions de la mixité fonctionnelle.....</b>	<b>161</b>
1. Du quartier ouvrier à la ville « branchée », la mixité en marche .....	161
2. La négociation de la mixité par les entreprises.....	163
2.1. Une question d'échelle .....	163
2.2. Une mixité haut de gamme .....	166
2.3. Préserver son autonomie.....	167
2.4. Disposer de marges de négociation .....	168
3. Un élément de complexité pour les opérateurs immobiliers.....	168
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>173</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>179</b>

# **INTRODUCTION**



Mixité : nom féminin, caractère de ce qui est mixte. Mixte : adjectif, en latin *mixtus*, du verbe *miscere* « mélanger ». Qui est formé de plusieurs, au minimum deux, éléments de nature différente. Synonymes : combiné, composé, mélangé, mêlé.

En France, de nombreuses recherches sont consacrées à la thématique de la mixité sociale, soit le mélange de populations dans les espaces urbains, pour notamment critiquer l'ambiguïté de la notion et son utilisation par les politiques publiques <sup>1</sup>. Mais rares sont celles, dans le domaine de la sociologie, qui se sont penchées sur la question de la mixité fonctionnelle, soit le mélange des fonctions urbaines : habitat, activités économiques, équipements...

Cette recherche traite des représentations et des pratiques des collectivités territoriales et des entreprises en matière de mixité fonctionnelle. Elle s'inscrit dans le prolongement de travaux menés par le département Evaluation des Politiques Publiques du CRÉDOC, avec le financement du ministère de l'Équipement, sur le thème de la mobilité vers le travail. Une analyse des stratégies des employeurs à l'égard de la mobilité vers le travail a permis de réfléchir aux conditions d'une mobilisation des entreprises en faveur d'une mobilité durable<sup>2</sup>. A la suite de cette recherche, l'observation a porté sur les politiques publiques menées par les collectivités territoriales en matière de mobilité vers le travail et, en particulier, sur les relations partenariales susceptibles d'être nouées avec les employeurs <sup>3</sup>.

En matière de mobilité vers le travail, l'action des collectivités est multiforme, avec la définition de politiques publiques de déplacements urbains, ou encore l'encouragement à l'élaboration de plans de déplacements d'employés par les entreprises. Toutefois, l'analyse

---

<sup>1</sup> Cf. Bibliographie.

<sup>2</sup> VAN DE WALLE Isabelle, MOATI Philippe [2002], *Mobilités et territoires urbains. Les stratégies économiques, sociales et territoriales des entreprises à l'égard de la mobilité vers le travail*, Paris, CREDOC, recherche financée par le Plan Urbanisme, Construction, Architecture ; VAN DE WALLE Isabelle, MOATI Philippe [2006], « Les conditions d'implication des entreprises en faveur d'une mobilité durable », in BONNET Michel, AUBERTEL Patrice (sous la direction de), *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, PUF.

<sup>3</sup> VAN DE WALLE Isabelle, DUPUY Claire, MARESCA Bruno [2005], *Le partenariat entre les collectivités territoriales et les entreprises dans les politiques publiques de déplacements vers le travail*, Paris, CREDOC, recherche financée par le ministère de l'Équipement. Programmes PREDIT et PUCA.

a permis d'évoquer un autre volet des politiques publiques, à savoir la négociation de la localisation des entreprises dans les territoires urbains. La réduction de l'usage de la voiture individuelle est liée à la question du financement d'une amélioration de l'offre publique de transports dans les zones résidentielles et les zones d'activités périphériques. Favoriser la localisation des employeurs sur les axes structurants des transports en commun, ou le rapprochement de l'habitat et des lieux de travail dans le cadre d'une plus grande mixité fonctionnelle, pourrait augmenter la pertinence de l'offre de transports publics et favoriser leur usage. L'enquête pointait à la fois l'intérêt d'une telle politique et les difficultés de sa mise en œuvre, compte tenu des stratégies de localisation des employeurs et des faibles marges de manœuvre des collectivités territoriales.

L'appel à projets du PUCA sur la mixité urbaine permet d'approfondir la question des politiques publiques de localisation des entreprises qui n'a été qu'abordée dans notre précédent travail. Notre première interrogation concerne les collectivités territoriales. Quel contenu donnent-elles à la mixité fonctionnelle ? Quels indicateurs retiennent-elles ? A quelle échelle spatiale entendent-elles intervenir ? Enfin, quels sont à la fois les objectifs et le contenu des politiques publiques de mixité mises en œuvre sur les différents territoires urbains ?

Le succès des politiques de mixité dépend étroitement des capacités d'attraction des territoires auprès des acteurs économiques, et l'appréhension de la question de la diversité fonctionnelle par les entreprises paraît également centrale. En quels termes réfléchissent-elles la question de la mixité urbaine ? Y a-t-il correspondance entre les politiques publiques et les stratégies d'implantation des acteurs économiques ? Quels sont les systèmes d'offre de politiques publiques qui attirent les entreprises ? Enfin, à quelles conditions les entreprises sont-elles susceptibles de s'implanter dans les espaces ciblés par les politiques de mixité ? On peut faire l'hypothèse que nombre d'entreprises sont attirées par la mixité fonctionnelle, mais, par contre, rebutées par la mixité sociale, appréhendée comme une source de difficultés. Toutefois, la question de la mixité se pose en des termes différents d'un espace urbain à l'autre, selon son caractère central ou périphérique,



l'attractivité plus ou moins importante de l'offre publique, l'offre de services, le type de populations résidentes.

La méthodologie de recherche repose sur une enquête de terrain dans l'agglomération nantaise. Elle propose, à partir de la sélection de deux espaces différenciés, retenus comme pertinents au regard de la problématique de recherche, de travailler sur la base d'entretiens qualitatifs approfondis auprès d'acteurs ciblés parmi les collectivités et les acteurs économiques. Des entretiens ont ainsi été réalisés auprès de dix acteurs des collectivités territoriales, communauté urbaine et communes, dont trois élus, six représentants de services techniques (urbanisme, développement économique...) et quatre responsables de projet et assimilés. 30 entretiens « entreprises » ont également été réalisés avec deux représentants du monde économique (CCI, Chambre des Métiers), six opérateurs de l'immobilier d'entreprise (un office de gestion HLM et cinq promoteurs privés), 22 entreprises et/ou commerces, de tailles différentes et couvrant une variété de secteurs d'activité.

Les résultats de cette recherche sont restitués en quatre chapitres. Le faible nombre de travaux consacrés à la mixité fonctionnelle rend nécessaire une approche préalable des politiques publiques à l'échelle de l'Etat (Chapitre I. « L'impulsion par l'Etat d'une politique publique de mixité fonctionnelle »). A la suite du constat des limites du modèle urbain de l'après-guerre, les politiques urbaines intègrent de façon d'abord implicite, puis explicite, la promotion de la mixité urbaine. Toutefois, à travers l'histoire de la politique étatique, la notion de mixité apparaît floue et à géométrie variable ; la question de la mesure demeure ouverte, alors qu'aucun objectif chiffré n'est défini comme souhaitable ou à respecter. Enfin, les objectifs associés à la mixité de l'habitat et des activités dans les espaces urbains oscillent entre la lutte contre le chômage et la réduction de la pollution atmosphérique, témoignant d'une transformation des référentiels des politiques urbaines.

Le second chapitre aborde l'analyse issue de l'enquête de terrain sur Nantes (« La politique de mixité fonctionnelle sur l'agglomération nantaise »). La lecture des documents d'urbanisme, ainsi que la réalisation d'entretiens auprès d'élus et de responsables des

services techniques permettent d'identifier en quels termes la question de la mixité fonctionnelle est posée dans la communauté urbaine et d'analyser le système d'offre des politiques publiques, au regard de la diversité des territoires urbains.

Les derniers chapitres portent sur deux projets urbains contrastés, mais ayant vocation commune à promouvoir la mixité fonctionnelle : la zone franche urbaine Bellevue, située dans un quartier d'habitat social périphérique (Chapitre III. « La ZFU Bellevue ») et l'Ile de Nantes, localisée au centre de la ville et de l'agglomération (Chapitre IV. « L'Ile de Nantes »). Dans les deux cas, la présentation du système d'offre publique et des représentations qu'il véhicule, précède l'étude des réactions des entreprises en termes de stratégies d'implantation et d'appréhension de la mixité urbaine.

**PREMIER CHAPITRE.  
L'IMPULSION PAR L'ETAT  
D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE  
DE MIXITÉ FONCTIONNELLE**



## I. LES IMPASSES DU MODÈLE DE L'APRÈS-GUERRE

La problématique de la mixité est aujourd'hui au cœur des politiques urbaines. Sa montée en puissance s'inscrit dans un mouvement de réaction aux évolutions du tissu urbain depuis l'après-guerre. Deux traits majeurs caractérisent celles-ci : d'une part, un mouvement continu d'extension urbaine, avec le déploiement de formes de bâti peu denses en périphérie des centres ; d'autre part, une spécialisation fonctionnelle des territoires, introduisant des frontières quasi-étanches entre les espaces résidentiels et ceux voués à l'activité économique.

L'industrialisation et ses exigences de rentabilité ont amorcé le long processus d'étalement urbain. Très vite, la période industrielle s'accompagne, en effet, du rejet de certaines activités hors des centres : des industries s'installent aux alentours des villes, tandis que la population ouvrière part vers des cités d'habitat social dans les banlieues extra-muros nouvellement créées. Quelques décennies plus tard, avec l'idéologie fonctionnaliste, « la volonté de mettre chacun à sa place dans les meilleures conditions de rendement, croisée avec la pensée hygiéniste, a contribué à produire une périphérie juxtaposant des fonctions spécialisées d'infrastructures, de logement et d'activité sur de grandes emprises ouvertes qui se sont avérées indifférentes, voire résistantes à l'inclusion ordinaire dans la ville pré-existante »<sup>4</sup>. Tony Garnier, urbaniste de la ville de Lyon, conçoit dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle le plan d'une « Cité Industrielle » reposant sur le principe d'une stricte séparation de l'espace selon ses fonctions. Surtout, le début des années trente voit la publication de la Charte d'Athènes, issue des travaux du courant progressiste où prédominent les thèses de Le Corbusier. Pour l'architecte urbaniste s'intéressant à la résolution des problèmes posés par la concentration urbaine, « par essence, l'urbanisme est d'ordre fonctionnel. (...) Les clefs de l'urbanisme sont dans les quatre fonctions : habiter, travailler, se récréer (dans les heures libres), circuler. (...) Les plans détermineront la structure de chacun des secteurs attribués aux quatre fonctions clefs et ils fixeront leur emplacement respectif dans

---

<sup>4</sup> Françoise ROUXEL [2002], *Le périurbain ou les mutations de la ville périphérique. Dossier documentaire. Note de synthèse et orientation bibliographique*, Paris, Centre de Documentation de l'Urbanisme, p. 3.

l'ensemble »<sup>5</sup>. Face à la croissance sans précédent des villes, l'urbanisme naissant se veut scientifique. « Le zoning constitue l'instrument privilégié dans la poursuite d'une évolution urbaine maîtrisée et rationnelle : l'agglomération idéale comporte un noyau central désencombré et rendu aux affaires tandis qu'un réseau étendu de transports rapides permet d'éloigner à la périphérie les quartiers industriels et d'habitation, afin de répondre aux objectifs de fonctionnalisme, d'hygiène, et d'esthétisme »<sup>6</sup>.

L'après-guerre s'accompagne, dans un premier temps, d'une densification des centres urbains. Mais, rapidement, l'ampleur des destructions liées à la guerre, conjuguées à l'afflux des populations rurales et au baby-boom, génèrent une grave crise du logement, à laquelle les pouvoirs publics répondent par une politique de construction de grands ensembles localisés majoritairement en périphérie. « L'hygiénisme, le rejet de la ville ancienne, dont il faut éradiquer les îlots insalubres, le refus du laissez-faire supposé de la Troisième République dans un climat de régénération morale héritée de la Résistance, le mépris pour l'initiative individuelle en matière d'urbanisme offrent des référentiels communs aux décideurs des années 1950-1960. (...) [Le] foisonnement des années 1920-1940 est à l'arrière-plan des grands ensembles et diffuse quelques idées simples reprises par les générations d'après-guerre (...). Le zoning fonctionnaliste doit permettre d'éradiquer les taudis populaires dans toute la vieille Europe et de résoudre la question, insoluble depuis la révolution industrielle, du logement de masse dans les sociétés industrielles »<sup>7</sup>.

La politique des grands ensembles durera une vingtaine d'années et sera arrêtée en 1973 par la circulaire Guichard, relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat. Le double mouvement d'étalement et de spécialisation fonctionnelle de l'espace ne sera pas remis en cause pour autant. L'explosion de la mobilité des ménages, liée à la démocratisation de l'automobile et à la construction d'infrastructures routières lourdes, met à disposition de nouveaux espaces à proximité

---

<sup>5</sup> LE CORBUSIER [1933], *La Charte d'Athènes*, Paris, Le Seuil, 1971.

<sup>6</sup> Isabelle COUZON [1997], « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1930 à la fin des années soixante », *Cybergeo*, n°37.

<sup>7</sup> Annie FOURCAUT, Frédéric DUFAUX (sous la direction de) [2004], *Le monde des grands ensembles*, Paris, Créaphis, pp. 17-19.

relative des centres. Elle autorise l'éparpillement des fonctions urbaines et le desserrement de l'habitat et des activités économiques. Sous l'effet conjugué de l'amélioration des conditions de mobilité, de l'évolution du coût du foncier et de la croissance économique et démographique, les agglomérations françaises s'étendent considérablement. La population délaisse les espaces centraux pour investir les espaces périurbains, qui offrent à la fois des opportunités foncières et une bonne accessibilité<sup>8</sup>. La mobilité des ménages encourage elle-même le caractère centrifuge de la géographie du commerce. Elle favorise le redéploiement spatial des activités commerciales, en permettant une évolution des choix d'implantation qui privilégient désormais l'accessibilité automobile, la visibilité, la capacité d'accueil et la co-présence. Progressivement, la grande distribution se concentre aux franges des villes dans de vastes centres commerciaux<sup>9</sup>. L'ensemble des activités économiques valorise la circulation et l'extension des échanges, et, dans une logique de « juste à temps » et de conquête de nouveaux marchés, privilégie les axes autoroutiers et les entrées d'agglomération, au détriment des centres<sup>10</sup>. « La prolifération des lotissements d'habitat individuel, des barres et des tours d'HLM repliés sur eux-mêmes, la concentration des entreprises et de vastes surfaces marchandes dans des zones d'activité industrielles et commerciales, en vitrine le long des infrastructures de transit, dictent un parcellaire à la fois très visible et contraignant. Marquées en effet par une grande liberté d'installation, les périphéries apparaissent comme la juxtaposition de zones fonctionnelles, entrecoupées d'interstices, réunissant de manière hétéroclite, lambeaux de terrains, constructions anarchiques et utilisations variées »<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. notamment J.-P. ORFEUIL [2000], « L'évaluation de la mobilité quotidienne. Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses », *Synthèse INRETS*, n°37 ; P. BESSY-PIETRI [2000], « Recensement de la population 1999. Les formes de la croissance urbaine », *INSEE Première*, n°701.

<sup>9</sup> Cf. Philippe MOATI [2002], *L'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube ; Philippe MOATI [2001], *L'avenir de la grande distribution*, Paris, Odile Jacob ; Isabelle VAN DE WALLE, Léonor RIVOIRE (avec la collaboration de) [2005], « Commerce et mobilité. L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains », *Cahier de Recherche du CRÉDOC*, n°216.

<sup>10</sup> Cf. notamment Michel SAUVY, Pierre VELTZ [1993], *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, La Tour d'Aigues, DATAR – Editions de l'Aube ; Anne AGUILÉRA [2003], « La localisation des services aux entreprises dans la métropole lyonnaise : entre centralité et diffusion », *L'Espace géographique*, n°2, pp. 128-140.

<sup>11</sup> Françoise ROUXEL [2002], *Le périurbain ou les mutations de la ville périphérique...*, op. cit., p. 7.

Parallèlement, les centres urbains voient pour partie leurs classes moyennes et supérieures les quitter au profit de la périphérie, et connaissent des phénomènes de dépérissement, si ce n'est de paupérisation. Ils perdent en densité, du point de vue tant de la population que des activités économiques et commerciales. La désindustrialisation et d'importantes redistributions de main d'œuvre marquent les mutations du système productif, conjuguées à la concurrence des espaces périphériques. Nombre de centre-villes sont touchés par les fermetures et les délocalisations d'industries, d'où une dégradation du tissu urbain et l'apparition de friches industrielles au cœur même de la ville.

L'étalement urbain s'accompagne, très vite, de formes de ségrégation spatiale et sociale. Les populations ouvrières partent habiter en périphérie dans des cités d'habitat social, exclusivement consacrées à la fonction résidentielle. Elles sont au départ accompagnées par des jeunes des classes moyennes qui, en raison de leur âge, partagent avec elles un bas niveau de revenu. Mais quelques années plus tard, ces jeunes, pour qui le parc HLM ne constitue qu'une étape dans un parcours de mobilité, le quittent au profit de meilleurs logements. Après la fuite des classes moyennes, les grands ensembles deviennent progressivement un lieu de concentration de populations modestes, voire pauvres, originaires des minorités ethniques issues du Maghreb et d'Afrique Noire, dont la crise économique bloque le parcours résidentiel. La dégradation du marché du travail s'accompagne d'une concentration du chômage et de l'emploi précaire dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) ; la population y est plus jeune qu'ailleurs, mais également moins diplômée <sup>12</sup>. Les espaces résidentiels se spécialisent. Aux « banlieues ghettos » de pauvres, relégués dans les cités d'habitat social, s'ajoutent, dans les espaces péri-urbains et certains centres urbains, des ghettos de riches, construits sous la pression des logiques résidentielles des populations les plus aisées qui sont les premières à pratiquer « l'entre-soi », mais également des classes moyennes, qui souhaitent garantir à leurs enfants l'accès

---

<sup>12</sup> Cf. notamment Jean-Paul FITOUSSI, Eloi LAURENT, Joël MAURICE [2003], *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, La Documentation Française.



aux meilleurs établissements scolaires<sup>13</sup>. L'étalement de la ville rime ainsi autant avec la spécialisation des territoires, *via* le zonage fonctionnel, qu'avec le renforcement des contrastes sociaux, *via* la ségrégation sociale.

La problématique du renouvellement urbain émerge dans ce contexte, au sens de redéfinition d'une trame urbaine pré-existante. Il s'agit de travailler sur des territoires déjà urbanisés, mais marqués par la dédensification, la ségrégation sociale et la spécialisation fonctionnelle. La thématique n'est pas toujours précisément définie, mais les objectifs assignés sont parfaitement identifiables. « La notion de renouvellement urbain a sensiblement évolué, au fil du temps et selon les pays, donnant lieu à différents concepts qui se succèdent, s'opposent et toutefois se ressemblent au moins par un trait : la prétention à enrayer l'étalement urbain, la dépréciation des centres, à promouvoir une rationalisation de l'espace au service aussi bien du redéveloppement économique que du traitement social de la pauvreté, le souci enfin et surtout, de rétablir une mixité sociale de l'urbain menacée par le creusement des contrastes sociaux et ethniques entre les différentes parties de la ville au fur et à mesure que celle-ci s'étire et que se défait la forme qu'elle avait prise au temps de l'industrialisation »<sup>14</sup>. Le renouvellement urbain oppose ainsi à un étalement désordonné, non maîtrisé, et source de ségrégation, la volonté de planifier le développement de la ville.

Le champ du renouvellement urbain est vaste. Il comprend l'ensemble des interventions susceptibles d'améliorer le fonctionnement des territoires et de favoriser leur insertion économique et sociale dans la ville : restructuration d'immeubles de logements, amélioration de la desserte des transports en commun, création de nouveaux services publics, implantation de commerces et d'entreprises... De plus, il vise des territoires divers : les cités d'habitat social en périphérie, tout comme les centres dépréciés, susceptibles d'être re-densifiés et d'attirer à nouveau les classes aisées et/ou moyennes,

---

<sup>13</sup> Cf. notamment G. FELOUZIS, F. LIOT, J. PERROTON [2005], *Le ghetto scolaire français. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Le Seuil ; Jacques DONZELOT [2004], « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, mars-avril ; Catherine BIDOU-ZACHARIASEN (sous la direction de) [2003], *Retours en ville*, Paris, Descartes et Cie.

<sup>14</sup> PUCA [2005], *Renouveler l'urbain au nom de la mixité ? Appel à propositions de recherche*, Paris, p. 11.

mais également les activités tertiaires ou les grandes enseignes commerciales. Le renouvellement urbain s'inscrit ainsi dans un mouvement de modification de la géographie urbaine héritée des années soixante, et d'adaptation aux exigences de l'économie post-industrielle.

La mixité apparaît comme un pilier de la problématique du renouvellement urbain. Elle se décline en deux composantes : à la mixité sociale s'ajoute la mixité fonctionnelle. Tandis que la première est un outil de lutte contre la ségrégation et la concentration spatiale de populations pauvres et/ou immigrées dans des territoires délimités, la mixité fonctionnelle vise à la diversité des fonctions urbaines : l'habitat, l'emploi, les activités commerciales, les services publics,... Mixité sociale et mixité fonctionnelle s'affirment ainsi comme deux volets complémentaires d'une politique de renouvellement urbain visant « l'équilibre » du tissu social et économique.

## **II. LA MIXITÉ FONCTIONNELLE DANS LES POLITIQUES DE RENOUELEMENT URBAIN**

### **1. Les prémisses d'une politique publique de renouvellement urbain**

Les origines de la Politique de la Ville peuvent être rapportées aux démarches innovantes engagées dans les années soixante-dix pour réhabiliter les grands ensembles d'habitat social, construits dans l'après-guerre, et y améliorer le cadre de vie, avec, notamment, la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS). Dans les années quatre-vingts, la politique de Développement Social Urbain (DSU) s'appuie sur la société civile et, en particulier, sur les habitants des quartiers, avec pour objectifs, sur la base d'expérimentations, de freiner la ségrégation au profit de la restauration de la mixité sociale, et de développer l'emploi des résidents, en favorisant leurs projets de création d'activité.

Les prémisses d'une politique de renouvellement urbain apparaissent au cours des années quatre-vingt dix, avec une réaffirmation du rôle de l'Etat et de ses services dans la résolution de la crise urbaine, suite aux émeutes de plusieurs cités d'habitat social. Une intense activité législative est menée dans une optique de requalification des quartiers, touchés à la fois par la ségrégation sociale et le chômage. Il s'agit de stopper le processus de concentration de l'habitat social, mais également d'opérer une transformation physique et économique des quartiers défavorisés. A la recherche de mixité sociale s'articule, en filigrane, celle de mixité fonctionnelle <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Sur les origines et les étapes de la politique de la ville, cf. notamment Julien DAMON [1998], « Quelques jalons sur la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, vol. 52, n°4, pp. 99-103 ; Marie-Christine JAILLET [2003], « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité*, n°296, pp. 5-13.

### ***1.1. La discrimination positive territoriale : favoriser la création d'activités et d'emplois grâce à des mesures compensatoires***

Les années quatre-vingt dix voient la mise en œuvre du principe de discrimination positive territoriale. Liant les problèmes des quartiers dits sensibles à l'affaiblissement des services publics et à la quasi-absence d'emplois accessibles aux habitants, la puissance publique décide de favoriser la requalification des premiers et la création des seconds, en compensant le désavantage qu'ont les fonctionnaires et les entreprises à y exercer leur activité.

Constatant le désinvestissement des agents de l'État (absentéisme, turn-over...) face à des conditions de travail difficiles, la loi du 26 juillet 1991, portant diverses dispositions relatives à la Fonction Publique, met en place un système d'avantages spécifiques à destination des fonctionnaires exerçant dans les quartiers défavorisés, afin de les inciter à y travailler<sup>16</sup>. Le principe de discrimination positive territoriale est également appliqué pour lutter contre la désertification économique et favoriser l'emploi. La loi du 14 novembre 1996, relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville (PRV), se concentre sur les quartiers de la géographie prioritaire. Elle s'engage dans la voie de l'économie en lançant les « emplois ville » réservés aux jeunes, en créant l'Etablissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) qui aura pour vocation de revitaliser des centres commerciaux en difficulté, et, surtout, en instituant un régime dérogatoire en faveur des entreprises implantées dans les quartiers les plus pénalisés.

Ces quartiers sont identifiés grâce à la création par l'INSEE d'un indice de concentration de la pauvreté et, plus largement, d'exclusion. L'Indice Synthétique d'Exclusion (ISE) ne prend pas en compte la carence d'activités économiques et, par-là, le caractère mono-fonctionnel des quartiers d'habitat social, mais intègre le déficit d'emplois, *via* le taux de

---

<sup>16</sup> Ces avantages prennent la forme d'accélération du déroulement de carrière et de primes : l'Avantage Spécifique d'Ancienneté (ASA), l'Indemnité Spécifique d'Assujettissement (ISA) pour les agents des services d'enseignement et de police, sont, dans un second temps, suivis par une Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI).

chômage. L'ISE a en effet pour numérateur le produit de trois indicateurs, - le taux de jeunes de moins de 25 ans, le taux de chômeurs de longue durée et le taux de personnes sorties du système scolaire sans diplôme -, avec la population totale du quartier, et, pour dénominateur, le potentiel fiscal de la commune. Les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville peuvent ainsi être classés sur une échelle d'exclusion.

Outre 750 Zones Urbaines Sensibles (ZUS), pour lesquelles s'applique le droit commun de la Politique de la Ville, 350 quartiers sont identifiés comme Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU), dans lesquelles les entreprises bénéficient d'exonérations de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière. Enfin, 44 Zones Franches Urbaines (ZFU) sont créées dans « des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés ». Outre des efforts particuliers dans les différents domaines de la Politique de la Ville (sécurité, éducation, services publics...), les entreprises de petite taille, d'au plus cinquante salariés, y jouissent du même régime dérogatoire que dans les ZRU, mais également, pour cinq ans, de l'« exonération ZFU » des cotisations patronales de sécurité sociale, dans la limite de 150% du SMIC. Cette dernière « exonération ZFU » est maintenue sous réserve que l'entreprise, après avoir embauché deux salariés ouvrant droit à l'exonération, emploie ou ait embauché une proportion minimale d'un cinquième de salariés résidents dans la zone franche d'implantation. L'objectif n'est plus tant d'appuyer les projets de création d'entreprise des habitants, comme précédemment dans la politique de DSU, mais d'inciter des artisans, commerçants et chefs d'entreprise, à s'implanter et à se maintenir dans les quartiers, et à y créer des emplois accessibles aux résidents.

Dans les années quatre-vingt dix, la discrimination positive territoriale ne s'affiche aucunement comme une politique de mixité fonctionnelle : l'objectif attendu n'est pas la diversité des fonctions urbaines, mais la création d'emplois grâce à une démarche incitatrice. Toutefois, dans les faits, la requalification des services publics et, surtout, le maintien et la création d'activités économiques dans des espaces essentiellement résidentiels, peuvent atténuer leur caractère mono-fonctionnel.

### ***1.2. LOV et GPV : une politique volontariste d'aménagement de l'espace pour traiter les problèmes de fond et satisfaire les besoins diversifiés des habitants***

Parallèlement à cette politique de discrimination positive territoriale, une autre logique s'impose peu à peu : celle d'une politique volontariste d'aménagement de l'espace qui, au nom de la mixité urbaine, vise, non à compenser les désavantages qu'il y a à vivre ou à exercer une activité dans les quartiers dits sensibles, mais à traiter les problèmes de fond de ces territoires. « Entre l'approche par la discrimination territoriale positive (*people*) et celle par le traitement des problèmes du territoire (*space*), la différence tient à la manière d'appréhender celui-ci. Autant la première approche porte à découper la part « malade » du territoire pour faire bénéficier ceux qui y habitent de mesures spécifiques, autant l'action en matière urbaine conduit à une transformation du territoire. De sorte qu'à côté de la géographie prioritaire qui délimite le périmètre d'une politique sociale particulière, le principe de mixité urbaine porte au déploiement d'une géographie volontaire qui vise, elle, à effacer, à terme, ces espaces "d'exception" »<sup>17</sup>.

Une première étape débute avec la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) n°91-662 du 13 juillet 1991. L'objectif essentiel de la LOV est de lutter contre la tendance à la concentration de l'habitat social. La loi proclame dans son article premier l'existence d'un « droit à la ville », défini comme le droit pour les habitants à « des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation »<sup>18</sup>. La mise en œuvre de ce nouveau droit doit permettre d'« assurer, dans chaque agglomération, la coexistence des diverses catégories sociales »<sup>19</sup>. La LOV fait obligation aux communes de plus de 3 500 habitants, situées dans une agglomération de plus de 200 000 habitants, de réaliser des logements sociaux à hauteur de 20% de leur parc immobilier, sauf à s'acquitter d'une taxe. En faisant de la répartition du logement social entre les communes d'une même agglomération une obligation légale, la

---

<sup>17</sup> Jacques DONZELOT, Catherine MEVEL [2001], « La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire », *2001 Plus ... Veille internationale*, n°56, pp. 42-43.

<sup>18</sup> *Loi d'Orientation sur la Ville*, 13 juillet 1991, art. 1.

<sup>19</sup> *Idem*.

LOV consacre l'existence d'une politique publique de mixité sociale à l'échelle de l'agglomération.

Dans le même temps, la LOV introduit un objectif de mixité fonctionnelle, même si celui-ci reste implicite. La réalisation du droit à la ville suppose, en effet, « atteints deux objectifs : un objectif général de mixité sociale (...) ; un objectif spatialisé de diversité de l'habitat, des services et des fonctions urbaines vers lequel tendent les impératifs consistant à insérer chaque quartier dans la ville et à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier, les types de logement, d'équipements et de services »<sup>20</sup>. La diversification des équipements et services doit être pensée de façon à contribuer « au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité ; à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif ; aux transports ; à la sécurité des biens et des personnes »<sup>21</sup>. Le respect de ces impératifs s'impose à tous les documents d'urbanisme, notamment aux Schémas Directeurs (SD) et aux Plans d'Occupation des Sols (POS) qui doivent, dans la perspective d'une satisfaction des attentes diversifiées des habitants, tenir compte de l'équilibre des besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transports.

La politique de requalification des quartiers de la géographie prioritaire passe en particulier par la réhabilitation des formes de bâti dégradées. La Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) lance en 1991 un programme expérimental de Grands Projets Urbains (GPU) sur une douzaine de quartiers particulièrement dégradés, nécessitant un investissement financier très important de l'État, afin d'abolir les formes d'urbanisation devenues obsolètes, notamment les grandes cités d'habitat social qui stigmatisent ces quartiers. Dans une optique de diversification de l'offre de logements, les GPU engagent des démolitions, des reconstructions, des réaménagements de la voirie et des espaces publics. Les GPU, essentiellement tournés vers la question du logement, privilégient une logique sectorielle :

---

<sup>20</sup> Françoise ZITOUNI [2003], « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *Actualité Juridique. Droit administratif*, n°34, pp. 1807-1808.

<sup>21</sup> *Loi d'Orientation sur la Ville*, 13 juillet 1991, art. 1.

la diversification des formes de bâti sous-tend une recherche de mixité sociale, sans s'inscrire dans une logique d'aménagement global des quartiers.

La mise en œuvre des Grands Projets de Ville (GPV) et des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) privilégie, pour sa part, une approche globale, et non plus sectorielle, qui s'appuie sur la participation et la concertation avec les habitants, dans le but de satisfaire la diversité de leurs besoins. Le 14 décembre 1999, un Comité Interministériel à la Ville (CIV) lance un programme de cinquante GPV et, sur des périmètres plus restreints, de quarante ORU. Un second CIV, en octobre 2001, crée trente nouvelles ORU. Ces projets prennent le relais des anciens GPU en y ajoutant une dimension sociale et économique. Ils ne se contentent pas d'intervenir sur le bâti, mais intègrent toutes les composantes de la vie quotidienne : l'emploi, l'éducation, la santé, le droit, la sécurité... « Les grands projets de la politique de la ville ne devront pas être uniquement des projets urbains. L'articulation du projet spatial avec les actions sociales, économiques, éducatives, culturelles et la dimension "sécurité" sera l'une des clés de la réussite »<sup>22</sup>.

De manière encore implicite, car le terme n'est pas utilisé, la mixité fonctionnelle devient ainsi un objectif de la politique de renouvellement urbain, afin de rendre les quartiers attractifs et plus agréables à vivre. L'ambition d'une logique globale est visible dans la volonté d'articuler l'intervention sur le bâti avec une politique sociale et une offre diversifiée de services (actions économiques, éducatives, culturelles...), susceptibles de satisfaire les besoins des habitants. La recherche de mixité fonctionnelle apparaît tacitement comme partie intégrante de la politique de renouvellement urbain et témoigne d'une ambition plus large que celle associée à la seule réhabilitation du bâti.

---

<sup>22</sup> *Lettre de la DIV* [1999], n°5, p. 3.



## **2. La loi SRU : un projet global d'aménagement sous-tendu par le principe de mixité urbaine**

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a pour ambition de lutter contre les dysfonctionnements urbains et, en particulier, contre l'étalement et ses corollaires, le gaspillage de l'espace et l'utilisation massive de l'automobile. Elle promeut, dans une perspective de développement durable, un développement urbain équilibré, la maîtrise des atteintes portées à l'environnement, ainsi que la mixité des espaces urbains dans ses dimensions à la fois sociale et fonctionnelle.

La loi SRU modifie la conception même de l'urbanisme et adopte une approche résolument transversale : de façon totalement inédite et dans le souci de renforcer l'articulation des politiques urbaines, le cadre juridique des politiques d'aménagement du territoire traite, dans le même temps et dans leur globalité, des questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacements. La réforme des documents d'urbanisme est un point central de la loi qui instaure l'obligation d'une mise en cohérence des documents ayant trait à l'urbanisme, à la gestion de la voirie et aux déplacements urbains.

La loi institue deux nouveaux instruments de planification : le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) qui remplace le Schéma Directeur (SD), et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui se substitue au Plan d'Occupation des Sols (POS). Dans la hiérarchie des documents d'urbanisme, le SCOT devient la clé de voûte du nouveau dispositif de planification : il constitue le document de référence de l'ensemble des politiques. Établi à l'échelle du bassin de vie, il fixe les objectifs des politiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Le PLU, élaboré à l'échelle de la commune, définit un projet de développement et d'aménagement local, en cohérence avec le SCOT. Il établit au préalable un diagnostic sur tous les thèmes qui participent à la conception de la ville : l'économie, l'environnement, les transports, le logement, les équipements et les services. Ce diagnostic sert de base à la proposition d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). La loi

SRU situe le Plan de Déplacements Urbains (PDU) entre le PLU et le SCOT : le PLU doit être compatible avec le PDU qui lui-même doit être conciliable avec le SCOT ; la primauté des objectifs des PDU sur toute autre considération d'urbanisme est ainsi reconnue. Comme le PDU, le Programme Local de l'Habitat (PLH) doit être compatible avec le SCOT, et s'impose au PLU.

La Loi SRU redéfinit les objectifs généraux du droit de l'urbanisme. Le principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection des territoires préexistait. Il est désormais complété par deux nouveaux objectifs. Le principe d'une utilisation économe de l'espace et d'une préservation des ressources naturelles doit permettre la maîtrise de l'expansion urbaine, en privilégiant l'option de la densification, *via* la réurbanisation ou le renouvellement urbain des quartiers sous-densifiés et des friches. Le principe de mixité sociale et urbaine a pour objet d'éviter, d'une part, la ségrégation sociale et l'apparition de ghettos, et, d'autre part, la juxtaposition de zones mono-fonctionnelles en favorisant la multi-fonctionnalité des espaces.

Dès son article premier, qui devient l'article L. 121-1 du *Code de l'Urbanisme*, le texte assigne à tous les documents d'urbanisme, et de façon explicite, de garantir la mixité urbaine dans ces deux dimensions, fonctionnelle et sociale. « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer (...) la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discriminations, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux »<sup>23</sup>. La recherche de la mixité urbaine est ainsi placée au cœur du dispositif de renouvellement urbain : elle régit l'ensemble des politiques urbaines, tous quartiers et toutes communes de l'agglomération confondus. « La notion de mixité,

---

<sup>23</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, art. 1.

loin de rester un objectif cantonné à la politique de la ville, est (...) devenue en 2000, un principe législatif devant guider les nouveaux documents d'urbanisme et le *leitmotiv* de toutes les politiques urbaines »<sup>24</sup>.

Dans son volet urbanisme, la loi SRU cherche à développer la mixité sociale en répartissant de façon plus homogène le logement social sur l'ensemble de l'agglomération, afin d'éviter les phénomènes de concentration des populations à faible revenu. La loi SRU durcit les obligations de la LOV. Le seuil de 20% de logements sociaux doit être atteint en 20 ans, par les communes de plus de 3 500 habitants faisant partie d'une agglomération, non plus de plus de 200 000 habitants comme dans la LOV, mais de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Mais la loi SRU confirme également la rupture avec la logique de découpage de la ville en espaces mono-fonctionnels juxtaposés, au profit d'une logique de projet d'aménagement et de développement durable de la ville. Instrument d'une politique d'aménagement, le PLU continue à fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Toutefois, alors que le POS favorisait un urbanisme de zonage, l'inscription d'une règle aux articles consacrés aux occupations et utilisations du sol autorisées et interdites, n'est plus obligatoire dans le PLU, mais devient facultative. Cette souplesse nouvelle favorise la mixité fonctionnelle, tandis que d'autres aménagements du code de l'urbanisme visent à encourager la densification du tissu urbain.

Dans son volet déplacements, la loi SRU renforce le rôle des Plans de Déplacements Urbains (PDU). Leurs objectifs sont étoffés avec l'élargissement de leurs domaines d'intervention à l'amélioration de la sécurité des déplacements, l'organisation du stationnement, la circulation des marchandises. Surtout, dorénavant documents prescripteurs et non plus d'orientation, les PDU deviennent très contraignants. Ils ont la possibilité de délimiter des périmètres à l'intérieur desquels la qualité de l'offre de transports en commun permet de réduire ou de supprimer les obligations en matière d'aires de stationnement, dans le but de limiter le recours à la voiture individuelle. Par-là, la loi confirme le renforcement du lien entre urbanisme et politique de déplacements, déjà

---

<sup>24</sup> Christine LELEVRIER [2003], « Renouvellement urbain et cohésion sociale », *Pouvoirs locaux*, n°68, p. 77.

introduit avec l'idée de favoriser la densification autour des axes de transports en commun : le SCOT peut, en effet, privilégier le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports en commun ou, à l'inverse, subordonner les extensions urbaines à la création de dessertes en transports en commun.

Visant à promouvoir un développement urbain compatible avec les exigences de développement durable, la loi favorise le développement des transports en commun pour proposer une alternative à l'automobile. Dans l'esprit des promoteurs de la loi SRU, il y a l'idée qu'une ville dense et mixte, *a contrario* du zoning, permet de limiter les besoins de déplacement, accroît la pertinence d'une offre de transports publics et promeut son développement. La mixité fonctionnelle est encouragée afin de limiter les distances parcourues et les besoins de mobilité dans les agglomérations. Une nouvelle ambition est ainsi donnée aux politiques de mixité fonctionnelle, jusqu'ici sous-tendues par un double objectif de satisfaction des besoins diversifiés des habitants et de lutte contre le chômage dans les quartiers de la géographie prioritaire.

La loi SRU définit la recherche de mixité urbaine comme un objectif général, devant guider les choix d'actions à engager. Toutefois, bien qu'il s'agisse d'une obligation légale, « le principe de mixité n'est pas suffisamment précis pour imposer aux collectivités chargées de le mettre en œuvre une obligation de résultat »<sup>25</sup>. Le Conseil constitutionnel a statué le 7 décembre 2000 en déclarant que « ces dispositions doivent être interprétées comme imposées seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent », soit des obligations de moyens, et non des obligations de résultats. Le juge administratif exerce un contrôle de comptabilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions de l'article L. 121-1, et non de conformité. Il appartient aux collectivités territoriales de donner un contenu précis à l'objectif de mixité et de définir les moyens de sa réalisation, ce qui leur laisse une marge d'appréciation importante sur le contenu des politiques qu'elles souhaitent mettre en

---

<sup>25</sup> Françoise ZITOUNI [2003], "La mesure de la mixité dans les politiques urbaines", op. cit., p. 1811.

œuvre : d'une collectivité territoriale à l'autre, mais également d'un territoire urbain à l'autre, la politique de mixité urbaine pourra recouvrir des réalités bien différentes.

### **3. La loi Borloo pour la ville et la rénovation urbaine : un recentrage sur la géographie prioritaire et les ZFU**

La Loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, retient pour objectif « de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires », avec pour moyens le lancement d'un programme national de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles, et la création de nouvelles zones franches urbaines.

Le programme national de rénovation urbaine, prévu entre 2004 et 2008, vise à « restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible », en vue de réduire les écarts constatés et de les rapprocher progressivement du « droit commun » des autres quartiers et communes, dans les domaines de l'emploi et du développement économique, de l'habitat et de l'environnement urbain, de la santé, de l'éducation, de la sécurité et des services publics. Le programme se fixe pour objectif la restructuration profonde des quartiers en ZUS en agissant sur l'habitat et l'urbanisme : réhabilitation, démolition et construction de logements sociaux, création et réaménagement des équipements publics ou collectifs, réorganisation des espaces d'activité économique et commerciale. Le volet habitat est central. Concluant à l'échec de la réhabilitation, la loi prévoit la démolition de 200 000 logements très dégradés, la réhabilitation ou la restructuration lourde de 200 000 autres logements sociaux et la construction de 200 000 nouveaux logements sociaux, mais également « la diversification de l'offre de l'habitat dans les ZUS par le soutien à la construction de logements locatifs à loyers intermédiaires et de logements destinés à l'accession à la propriété ». La réalisation du programme national de rénovation urbaine est confiée à la nouvelle Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), également

chargée de l'élaboration et de l'adoption d'une charte d'insertion qui intègre dans le programme « les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles ».

Dans son titre II, consacré au « développement économique des quartiers prioritaires », la loi Borloo crée en outre 41 nouvelles zones franches urbaines dans lesquelles les entreprises de 50 salariés au plus bénéficient du même droit à un régime dérogatoire d'exonérations que précédemment, sous réserve d'embaucher un tiers des emplois parmi les habitants des ZUS de l'agglomération d'implantation. 85 quartiers sont désormais concernés par ce régime dérogatoire jusqu'à la fin 2008 <sup>26</sup>. Un objectif de création de 100 000 emplois nouveaux est affiché, mais la DIV souligne « des enjeux indirects [...] tout aussi importants. Il s'agit d'induire des changements durables dans les quartiers en améliorant l'habitat, en mixant les fonctions logement et activité, en créant de nouveaux équipements et services publics, en renforçant les transports... » <sup>27</sup>.

Pour nombre d'analystes, la loi Borloo est une rupture avec la loi SRU et revient à une conception restrictive du renouvellement urbain : l'accent est mis sur le cadre physique, au détriment des politiques sociales. La loi « privilégie la démolition - reconstruction et la restructuration urbaine des quartiers, clôturant un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de porter de concert la requalification physique des lieux et la lutte contre les handicaps et les exclusions qui affectent les populations qui y vivent et les empêchent de trouver une insertion économique et sociale de qualité dans la société française » <sup>28</sup>. Jérôme Tranb note que « la mixité sociale passe (...) brutalement du statut d'indicateur (de réussite ou d'échec d'une politique urbaine et sociale) à celui d'objectif [et] observe (...) l'avance prise par la mixité sociale dans la compétition entre

---

<sup>26</sup> La loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances portera création de 15 nouvelles ZFU à compter du 1<sup>er</sup> août 2006.

<sup>27</sup> *La lettre de la DIV* [2004], « Les nouvelles ZFU sont lancées », n°91, avril.

<sup>28</sup> Marie-Christine JAILLET [2003], « La politique de la ville en France : histoire et bilan », op. cit., p. 13.

enjeux sociaux, au détriment du développement économique et social des populations ou encore du maintien d'une offre locative sociale conséquente »<sup>29</sup>.

La loi Borloo se fixe pour objectif de réduire les écarts entre les zones urbaines sensibles et les autres quartiers dans les domaines de l'emploi et du développement économique, mais n'emploie à aucun moment le terme de mixité fonctionnelle. Pour Philippe Méjan, la loi cible essentiellement la question du logement, et non celle de la diversification des usages<sup>30</sup>. Pour Marc Bonneville analysant les projets ANRU sur la région Rhône-Alpes, « les pratiques qui se mettent en place sont certes diverses, mais, dans la majorité des cas, elles fonctionnent autour de quelques constantes (...). Le traitement de la question du logement social s'impose comme une thématique dominante et souvent unique. (...) Le renouvellement et la diversification des fonctions sont affichés comme des objectifs, mais les projets qui vont dans ce sens demeurent très limités »<sup>31</sup>.

En matière de mixité et, en particulier, de mixité fonctionnelle, la loi Borloo marque deux évolutions. Première évolution, l'action publique se recentre sur la géographie prioritaire<sup>32</sup> : en rupture avec la loi SRU, la logique des quartiers prime à nouveau, au détriment de la logique de l'agglomération. Les Projets de Loi de Finances (PLF) confirment l'ambition de mixité fonctionnelle pour les quartiers de la géographie prioritaire. Le programme 147, « Equité sociale et territoriale et soutien »<sup>33</sup>, expérimenté en 2005, a pour objet « de réduire la vulnérabilité sociale et économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de renforcer la mixité fonctionnelle de ces espaces

---

<sup>29</sup> Jérôme TRANB [2005], « La rénovation urbaine, ou comment en finir avec les quartiers d'habitat social », *Esprit*, janvier, pp. 37 et 42.

<sup>30</sup> Philippe MEJAN [2003], La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo », *Etudes foncières*, décembre.

<sup>31</sup> Marc BONNEVILLE [2004], « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, pp. 10-11.

<sup>32</sup> Une liste de 162 quartiers susceptibles de bénéficier en priorité des aides de l'ANRU, est dressée.

<sup>33</sup> La mission ministérielle « Ville et logement » est une des trois missions dépendant du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, avec la mission « Travail emploi » et la mission « Solidarité intégration ». Elle est présentée dans le projet de loi de finances 2006 comme « un des instruments majeurs de réintégration des quartiers en difficulté dans leur environnement économique, social et culturel ». La mission regroupe quatre programmes : deux portant sur la politique de la ville, les programmes 202 « Rénovation urbaine » et 147 « Equité sociale et territoriale et soutien », qui totalisent moins de 15% des dotations ; deux relatifs à la politique du logement, le programme 109 « Aide à l'accès au logement » et le programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logement ».

conçus, à l'origine, comme essentiellement résidentiels »<sup>34</sup>. L'action « revitalisation économique et emploi » de ce programme a pour objectifs « de revitaliser ces quartiers en y restaurant une vie économique résidentielle, de lutter contre la mono-fonctionnalité de ces zones pour les réinsérer dans la dynamique de l'agglomération à laquelle elles appartiennent et de soutenir la création d'emploi au cœur même de ces quartiers au bénéfice de leurs habitants »<sup>35</sup>. En 2006, l'enjeu du programme est similaire. Grâce aux régimes d'exonérations fiscales et sociales et à une offre de services aux entreprises, « l'ambition (...) est, de manière plus transversale, de participer par le développement économique de ces quartiers, à leur recomposition urbaine et à la transformation de leur image, ainsi qu'à leur ouverture sur le reste de la ville en générant des flux de clients, de salariés et d'investissements »<sup>36</sup>.

Seconde évolution, *a priori* contradictoire avec la première : l'échelle géographique d'intervention est élargie au-delà des frontières du quartier proprement dit. Afin d'accroître les disponibilités foncières, conditionnant les possibilités de développement des activités économiques, la délimitation des zones franches urbaines peut désormais « prendre en compte des espaces situés à proximité du quartier, si ceux-ci sont de nature à servir le projet de développement d'ensemble dudit quartier. Ces espaces pourront appartenir, le cas échéant, à une ou plusieurs communes voisines »<sup>37</sup>. Une première extension de l'échelle d'intervention a précédemment été introduite pour la clause d'embauche locale. Dans un double souci de ne pas privilégier l'emploi des résidents de la ZFU au détriment des habitants des autres ZUS de l'agglomération, et de relever le niveau d'exigences limité jusqu'ici à un quart des emplois, la Loi de Finances Rectificative pour 2002 a, en effet, modifié cette clause : le bassin de recrutement a été élargi à l'ensemble des ZUS appartenant à la même unité urbaine, tandis que la proportion minimale d'emploi ou d'embauche de salariés résidents était portée à un tiers.

---

<sup>34</sup> Projet de loi de finances pour 2005. Programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Projet de loi de finances pour 2006. Programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

<sup>37</sup> Loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, titre II, article 24.



Ainsi, l'action publique en faveur de la mixité fonctionnelle se recentre sur la géographie prioritaire de la politique de la ville, alors que le développement de la fonction économique et de l'emploi dans les ZFU est de moins en moins envisagé à l'échelle du quartier : l'offre d'immobilier d'entreprises peut être localisée hors de celui-ci, à la limite sur une commune différente ; les emplois ouvrant droit à l'exonération ZFU peuvent être occupés par des résidents d'autres ZUS de l'agglomération. La recherche d'un « équilibre entre l'habitat et l'emploi » est posée en des termes qui semblent privilégier le développement économique et la lutte contre le chômage, au détriment de l'impulsion d'une dynamique urbaine liée à l'imbrication étroite des fonctions résidentielles et économiques.



### **III. DÉFINITION, INDICATEURS ET OBJECTIFS DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE**

#### **1. Une notion floue et à géométrie variable**

De la LOV en 1991 à la loi Borloo en 2003, en passant par le Pacte de Relance de la Ville de 1996, sans oublier, bien sûr, la loi SRU en 2000, plusieurs textes de loi retiennent, de façon explicite ou implicite, la mixité urbaine comme un objectif prioritaire des politiques publiques. La mixité urbaine apparaît d'emblée définie comme possédant deux dimensions :

- D'une part, la mixité sociale, soit le mélange des populations (mixité des groupes sociaux, si ce n'est des groupes ethniques <sup>38</sup> et/ou des groupes d'âge et de générations...), qui souvent va de pair et, même, suppose la diversité des types de logements (logements sociaux / logements locatifs à loyer intermédiaire / logements destinés à l'accession à la propriété...);
- D'autre part, la mixité fonctionnelle, soit la combinaison dans un même espace de plusieurs fonctions urbaines, qui induit la diversité des activités et, par suite, l'imbrication des usages.

De ces deux dimensions de la mixité urbaine, la mixité sociale est fréquemment première, susceptible d'être ou non associée à la mixité fonctionnelle. La diversification des fonctions urbaines devient en effet un outil au service de la mixité sociale lorsqu'elle s'inscrit dans une politique d'intégration économique et sociale des habitants des quartiers relégués : les promoteurs de la loi Borloo dénoncent le caractère mono-fonctionnel des quartiers de la

---

<sup>38</sup> Cf. notamment à ce sujet Annick TANTER, Jean-Claude TOUBON [1999], « Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n°33-34.

politique de la ville, car celui-ci renforce la ségrégation urbaine et sociale <sup>39</sup>, tandis que le PLF 2006 considère que « l'enrichissement du tissu commercial et artisanal permet de renforcer la mixité fonctionnelle, mais aussi sociale (en attirant des populations nouvelles) de ces quartiers » <sup>40</sup>. Toutefois, la mixité fonctionnelle s'affirme progressivement de façon autonome, comme un objectif en soi, dans le cadre d'un projet d'aménagement global des territoires.

La notion de mixité fonctionnelle n'en reste pas moins floue. Elle est le plus souvent définie en creux, par opposition à la tendance que l'on cherche à enrayer, à savoir le caractère mono-fonctionnel des espaces urbains, tout comme la mixité sociale vise à lutter contre la ségrégation sociale. La politique de mixité fonctionnelle suppose d'ailleurs la redéfinition des principes guidant le développement urbain et, en particulier, la suppression du *zoning*. L'affirmation de la mixité fonctionnelle dans le champ des politiques publiques ne s'est pas accompagnée d'un effort de définition précise. On peut reprendre mot pour mot l'analyse de Patrick Simon à propos de la mixité sociale : « le principe de mixité n'est jamais strictement défini, sinon sous divers synonymes ou équivalents tels que "*brassage*", "*équilibre*" ou "*diversité*" » <sup>41</sup>.

La mixité fonctionnelle vise le plus souvent « l'équilibre de l'habitat et de l'activité économique », soit « le brassage » des logements et des emplois, auxquels s'ajoutent éventuellement les équipements et services relevant de domaines divers. La LOV privilégie l'« équilibre entre emploi et habitat », mais aussi, plus largement, afin de satisfaire les attentes diversifiées des habitants, l'équilibre des besoins en matière d'habitat, de commerces, d'emploi, de transport et de services dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif : son impératif de diversification intègre ainsi une grande pluralité de fonctions urbaines. S'inscrivant dans une perspective de lutte contre la

---

<sup>39</sup> Présentation par M. François Fillon, ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, et par M. Jean Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et la Rénovation urbaine du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 18 juin 2003.

<sup>40</sup> Projet de loi de finances pour 2006. Programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

<sup>41</sup> Patrick SIMON [2005], "La mesure de l'égalité : mixité sociale et discriminations. Les indicateurs statistiques et leur interprétation", *Informations Sociales*, n°125, p. 106-107.

désertification économique et le chômage, le Pacte de Relance de la Ville de 1996 se concentre sur l'activité économique, par la revitalisation des centres commerciaux en difficulté et l'institution, dans les ZRU et les ZFU, d'un régime dérogatoire en faveur des petites et moyennes entreprises, artisanales, commerciales ou industrielles. Comme la LOV, la loi SRU promeut « l'équilibre entre emploi et habitat », mais elle s'inscrit dans un cadre plus large prenant en compte, en tant que fonctions urbaines, l'habitat, les activités économiques, notamment commerciales, les activités sportives ou culturelles et d'intérêt général, ainsi que les équipements publics. Enfin, la loi Borloo polarise son attention sur la nécessité du développement des activités et des services.

La mixité proposée par les politiques étatiques a un contenu variable : elle associe selon les cas l'habitat et l'emploi, l'habitat et les commerces, ou l'habitat et l'ensemble des activités économiques et des services. La notion de mixité fonctionnelle apparaît d'autant plus brouillée que sa promotion dans les textes législatifs vise des territoires contrastés, - quartiers d'habitat social de la géographie prioritaire, centres anciens dégradés, friches industrielles et autres espaces urbanisés -, et des échelles géographiques différentes : le quartier (Pacte de Relance de la Ville, loi Borloo...), la commune ou même l'agglomération (LOV, loi SRU...).

## **2. A la recherche d'outils de mesure**

Conséquence du flou de la définition, mais renforçant l'impression d'imprécision, aucun indicateur de mixité fonctionnelle n'est facilement mobilisable par les élus et les services techniques, qui, à l'échelle d'un territoire, sont en charge de la mise en œuvre d'une politique de mixité fonctionnelle. Des indicateurs sont retenus par la loi Borloo ; ils se révèlent peu opérants, car élaborés dans une perspective de développement économique et de lutte contre le chômage dans les quartiers de la politique de la ville. Mais d'autres indicateurs, suivis par l'Observatoire national des ZUS, permettent de confirmer le

caractère mono-fonctionnel de ces quartiers, voués encore de façon dominante à la fonction résidentielle.

### ***2.1. La loi Borloo : des indicateurs construits dans une perspective de développement économique et de lutte contre le chômage***

La Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 comporte une annexe définissant, pour chaque politique publique concourant à la politique de la ville, les orientations et les objectifs assignés sur une période cinq ans. Ces orientations et objectifs sont eux-mêmes précisés par une série d'indicateurs et d'éléments d'évaluation, dont le suivi et l'analyse « au niveau de chaque territoire contribuent à l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques dont ils font l'objet (...) et sont assurés par un observatoire national »<sup>42</sup>. L'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles est créé par la loi Borloo afin d'avoir une meilleure connaissance des territoires en difficulté : « l'objectif est non seulement d'améliorer la visibilité sur ces territoires mais aussi de mieux en mesurer l'évolution et, par-là même, évaluer les effets des moyens mis en œuvre. Car ces résultats seront confrontés aux objectifs fixés par la loi »<sup>43</sup>.

Les indicateurs retenus par la loi Borloo ont successivement trait à l'emploi et au développement économique, à l'habitat et à l'environnement urbain, à la santé, à la réussite scolaire, à la sécurité et à la tranquillité publiques, ainsi qu'à la mobilisation des services publics. Dans le domaine de l'emploi et du développement économique, les indicateurs sont en premier lieu des indicateurs de résultats : évolution du taux de chômage et évolution du nombre des demandeurs d'emploi, sur la base d'une comparaison entre les zones urbaines sensibles et les agglomérations de référence, concernées par la politique de la ville. Les indicateurs sont, en second lieu, des indicateurs de mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi et du développement économique. Outre le taux de couverture des

---

<sup>42</sup> Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, annexe 1.

<sup>43</sup> Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), *L'observatoire national des ZUS, pour une meilleure évaluation de la politique de la Ville*, site de la DIV.

différents dispositifs d'aide à l'emploi dans les ZUS, ces indicateurs concernent le nombre d'entreprises existantes, créées ou transférées dans les ZFU, le nombre d'emplois et le nombre d'embauches de personnes résidant en ZUS, ainsi que les investissements publics réalisés dans chaque ZUS, ZRU et ZFU. Pour ces indicateurs, aucune comparaison avec les agglomérations de référence n'est proposée.

Les indicateurs de la loi Borloo permettent d'appréhender l'évolution de l'emploi et de l'activité économique dans les quartiers de la géographie prioritaire. Mais ils ne sont guère pertinents pour une approche de la mixité fonctionnelle : aucun d'entre eux ne porte sur l'imbrication des activités économiques avec les autres fonctions urbaines et, en particulier, avec l'habitat. Rapporté au nombre d'habitants ou de logements, le nombre d'entreprises ou d'emplois présents sur le territoire permettrait de mesurer « l'équilibre entre l'emploi et l'habitat ». Mais l'intensité de la mixité fonctionnelle ne peut être estimée qu'indirectement, dans un second temps, sur la base de *ratio* que la loi ne définit pas : les indicateurs ont été réfléchis dans un autre but. Dans le domaine de l'emploi et du développement économique, l'objectif est de réduire les disparités territoriales et d'améliorer l'accès à l'emploi, par une réduction du tiers du nombre de chômeurs dans les ZUS, le rapprochement du taux de chômage de celui de l'ensemble de l'agglomération de référence, le lancement des politiques prioritaires de formation professionnelle et le renforcement des politiques d'insertion à l'attention des populations à faible qualification et/ou durablement exclues du marché de l'emploi. La mixité fonctionnelle n'est pas explicitement retenue comme un objectif de la loi Borloo : ses promoteurs n'ont pas cherché à se donner les moyens d'en mesurer l'évolution.

## ***2.2. Le suivi de premiers indicateurs de mixité fonctionnelle par l'Observatoire national des ZUS***

En dehors des indicateurs retenus par la loi Borloo, d'autres indicateurs, proposés par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), puis par l'Observatoire national des ZUS, permettent toutefois d'approcher le degré de mixité fonctionnelle d'un territoire.

En 2001, dans le troisième tome de leur analyse des *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises*, voué aux indicateurs et sources utilisés, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) soulignent que « les pouvoirs publics doivent disposer d'indicateurs permettant de mesurer le fonctionnement des équipements urbains, le niveau d'intégration sociale et économique, les conditions de vie des habitants »<sup>44</sup>. Le chapitre consacré à l'emploi propose plusieurs indicateurs : le nombre d'établissements existants, leur répartition par taille et par secteur d'activité, ainsi que le nombre total d'emplois. Ces indicateurs permettent de suivre l'évolution du développement économique et de l'emploi, mais ne renseignent nullement sur le caractère plus ou moins mono-fonctionnel des quartiers de la géographie prioritaire. Toutefois, dans la partie consacrée au fonctionnement urbain, et notamment aux commerces et services, ce même rapport présente un indicateur de densité commerciale, établi grâce à l'exploitation de la base de données SIRENE<sup>45</sup>, soit le nombre de commerces pour 1 000 habitants. Cet indicateur peut être considéré comme un premier indicateur de mixité fonctionnelle, même s'il n'est pas présenté comme tel, et ne rend que partiellement compte du mélange des fonctions urbaines, en se limitant aux seules fonctions résidentielles et commerciales.

Le premier rapport de l'Observatoire national des ZUS en 2004 souligne, malgré un réel dynamisme économique, que « la fonction résidentielle des ZUS est confirmée par la faible présence des établissements économiques »<sup>46</sup>. Ce constat s'appuie sur l'analyse de deux indicateurs permettant d'approcher le degré de mixité fonctionnelle des territoires. Il s'agit du nombre d'établissements à l'hectare et, surtout, du nombre d'établissements pour 100 habitants, les données étant à nouveau constituées grâce au répertoire SIRENE des entreprises et établissements. Quel que soit l'indicateur retenu, la densité du tissu

---

<sup>44</sup> Délégation Interministérielle à la Ville, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme [2001], *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises. Tome 3. Approche thématique des questionnements, indicateurs et sources utilisés*, p. 1.

<sup>45</sup> La base de données SIRENE (Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Etablissements) dont la gestion est assurée par l'INSEE, prend uniquement en compte les établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de service, excluant notamment les établissements de l'administration et ceux exerçant une activité financière.

<sup>46</sup> Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2005], *Rapport 2004*, Paris, Editions de la DIV, p. 86.



économique des ZUS apparaît moindre que celle de leurs unités urbaines. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le nombre d'établissements à l'hectare est ainsi de 2,5 dans l'ensemble des ZUS, contre 5,3 dans les unités urbaines ayant une ZUS. Le nombre d'établissements pour 100 habitants s'élève à 2,5 dans le premier cas, contre 5,2 dans le second. Le choix d'un indicateur de mixité privilégiant le nombre des emplois, et non, comme ici, le nombre d'établissements, aurait accru l'écart entre les ZUS et les unités urbaines de référence : les établissements localisés dans les ZUS sont en effet plus fréquemment de petite taille selon le nombre d'emplois, que ceux localisés dans les unités urbaines de référence. Dans ce même rapport de 2004, le calcul du taux de présence des commerces et des établissements de services aux particuliers pour 50 000 habitants, montre que leur densité « est plus faible dans les ZUS, même si ces quartiers ne sont pas forcément les seuls à être peu dotés en commerces et services (...) [et si] les écarts entre la situation des ZUS et la situation du reste des unités urbaines sont plus ou moins importants selon les activités concernées »<sup>47</sup>.

Ces trois indicateurs ne sont pas repris dans les rapports 2005 et 2006 de l'Observatoire national des ZUS qui se limitent aux indicateurs de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Par contre, les Projets de Loi de Finances (PLF) des années 2005, 2006 et 2007 retiennent des indicateurs de mixité fonctionnelle proches, afin d'apprécier l'efficacité des dispositifs relatifs à l'objectif de renforcement de la mixité fonctionnelle dans les ZUS du programme « Equité sociale et territoriale et soutien ». Outre l'évolution du nombre d'établissements implantés dans les ZUS, ZRU et ZFU, le PLF 2005 retient comme indicateur la densité des commerces de détail et des services aux particuliers. En 2006, trois indicateurs sont associés afin de tester « la réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers » et « le retour au droit commun ». Outre les écarts des taux d'évolution du nombre d'emplois salariés et d'évolution du nombre de demandeurs d'emplois, il s'agit d'évaluer l'écart de densité des établissements industriels, commerciaux ou de services. Les

---

<sup>47</sup> Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2005], *Rapport 2004*, op. cit., p. 104. Les écarts « sont les plus faibles pour les commerces d'alimentation générale et supérettes, les commerces de fruits et légumes, les pharmacies, les commerces de viande et les boucheries et les supermarchés (...). Par contre, les différences de présence sont beaucoup plus importantes pour les commerces non alimentaires vendant des articles plutôt chers comme les bijouteries, magasins d'optique ou de beauté, pour les magasins de meubles ou d'équipement électroménager et pour des services de loisirs comme les hôtels, restaurant et cinémas ».

calculs permettent d'apprécier qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003, les 38 ZFU de France métropolitaine comptaient une moyenne de 36,5 établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services pour 1 000 habitants, contre une moyenne de 57,5 dans les unités urbaines ayant une ZFU, soit un écart négatif de 21 points. Concernant les seuls commerces de détail et services aux particuliers, les ZFU comptaient une moyenne de 8 établissements pour 1 000 habitants, contre une moyenne de 16,5 dans les unités urbaines ayant une ZFU, soit un écart de près de 9 points<sup>48</sup>. Le PLF 2007 retient ces mêmes indicateurs.

Ainsi, le début des années 2000 voit l'apparition d'indicateurs de mixité fonctionnelle, qui permettent de tester le degré de diversification des fonctions urbaines d'un quartier, en se limitant aux seules fonctions résidentielles et économiques, notamment commerciales. Ces indicateurs sont proposés pour apprécier l'impact de la politique de ville, et calculés sur les territoires concernés par celle-ci, à savoir un nombre limité de quartiers d'habitat social. Dans une optique d'observation de la réduction des écarts, ces indicateurs sont également mobilisés à l'échelle des agglomérations de référence, dont le degré de mixité fonctionnelle est implicitement défini comme suffisant ou « normal ».

La question de la mesure reste toutefois ouverte, tant sur la dimension des critères que sur celle de l'échelle. L'Observatoire national des ZUS propose, certes sans les qualifier explicitement comme des indicateurs de mixité fonctionnelle, des ratios rapportant le nombre d'établissements présents, tantôt à la superficie (par hectare), tantôt au nombre d'habitants (pour 100 ou 50 000 habitants). Les Projets de Loi de Finances s'intéressent quant à eux au nombre d'établissements pour 1 000 habitants. Le degré de mixité ne sera pas le même selon le critère retenu. De plus, ces indicateurs de densité économique et commerciale construits à partir du nombre d'établissements ne présument qu'en partie de la présence d'emplois. Le recours à un *ratio* rapportant le nombre d'emplois au nombre d'habitants aurait accru l'écart entre les ZUS et les agglomérations de référence. Un tel indicateur est utilisé dans les travaux scientifiques américains. Ainsi, le « jobs-housing

---

<sup>48</sup> Projet de loi de finances pour 2006. Programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

ratio » permet de mesurer le degré de mélange de l'habitat et de l'emploi pour un territoire donné en rapportant le nombre d'emplois au nombre de résidents <sup>49</sup>.

Mais le problème de la mesure soulève également celui de l'échelle prise en compte. La diversité fonctionnelle d'une commune ou même d'un quartier peut cacher la juxtaposition d'îlots mono-fonctionnels, exclusivement consacrés, tantôt à l'habitat, tantôt aux activités économiques. « L'enjeu, c'est aussi de comprendre jusqu'à quel point pousser l'intégration des fonctions sur un territoire. A l'échelle d'une ville ou d'un quartier, la mixité existe pratiquement toujours, c'est à plus petite échelle que se pose le problème » <sup>50</sup>.

### **3. L'absence d'objectifs chiffrés**

Un objectif est fixé aux programmes de la politique de la ville pour les zones urbaines sensibles de la géographie prioritaire : réduire l'écart avec les agglomérations de référence, et, implicitement, atteindre leur degré de mixité fonctionnelle. Chiffrant les écarts entre les ZUF et leurs agglomérations de référence selon l'indicateur de la moyenne du nombre d'établissements pour 1 000 habitants, le Projet de Loi de Finances de 2006 présente des « prévisions » et même une « cible » pour 2008. L'écart de 21 points calculé en 2003 entre les ZUF et les unités urbaines ayant une ZFU, est réduit à 18 points dans la prévision 2006 et à 12 dans la « cible » 2008. Concernant les seuls commerces de détail et services aux particuliers, l'écart de près de 9 points en 2003 est ramené à 7 points dans la prévision 2006, et à 5 dans la « cible » 2008.

Pour les autres espaces urbains, de tels objectifs ne sont pas proposés : la mixité fonctionnelle est envisagée comme un équilibre optimal entre la fonction résidentielle, l'activité économique, l'activité commerciale et la présence d'équipements, sans qu'aucun

---

<sup>49</sup> Cf. notamment Geneviève GUILIANO [1991], « Is Jobs-Housing Balance a Transportation Issue ? », *Transportation Research Record*, n°1305, pp. 305-312.

<sup>50</sup> Paul LEWIS, Michel BARCELO, Caroline LARRIVEE [2002], *Améliorer la mobilité en aménageant autrement. Examen du potentiel des mesures et stratégies pour améliorer la mobilité entre Montréal et la Rive Sud*, Montréal, Institution d'Urbanisme – Université de Montréal, p. 41.

objectif quantitatif précis ne soit fixé. Quelle ambition une collectivité territoriale peut-elle ou doit-elle se donner ? A partir de quel seuil, un quartier, une commune, une agglomération peuvent-ils être considérés comme mixtes ? Ces questions restent sans réponse. La mixité fonctionnelle apparaît comme une norme à promouvoir, un idéal vers lequel tendre, face à des situations de spécialisation fonctionnelle et de ségrégation. Il appartient aux collectivités et à leurs groupements de donner un contenu précis à l'objectif de mixité dicté par les pouvoirs publics, et de définir les moyens de sa réalisation.

La mixité sociale apparaît, elle aussi, comme une norme à promouvoir. « N'étant définie qu'en creux, c'est-à-dire par son déficit que constitue la concentration, la mixité sociale s'apprécie de façon extrêmement subjective et ne reçoit pas de définition quantitative précise »<sup>51</sup>. Certes, la loi SRU fixe un objectif à atteindre, clairement défini : l'obligation d'une proportion de 20% de logements sociaux constitue une obligation de résultat. En se référant à cet objectif chiffré, il est possible d'évaluer un degré de mixité sociale ou, plutôt, un degré de diversité de l'offre de logements à l'échelle d'une commune. Dans une majorité de situations cependant, une marge d'appréciation importante est laissée aux personnes publiques chargées de réaliser l'objectif de mixité sociale, et très peu d'indicateurs de résultats sont associés aux politiques de mixité urbaine.

La mission commune d'information du Sénat sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années observe qu' « à Barcelone, [afin de ne pas freiner l'implantation d'entreprises par la pénurie de foncier], la mixité logement/activités économiques est activement recherchée, avec l'obligation de consacrer 50% des opérations de rénovation urbaine à l'activité économique. (...) La mission ne peut que regretter l'insuffisance de la dimension économique dans les projets de rénovation urbaine faute, notamment, d'un partenariat suffisant entre acteurs privés et publics »<sup>52</sup>. Toutefois, elle ne prononce pas en faveur d'objectifs chiffrés de résultats, ou même d'obligation de moyens comme dans le cas

---

<sup>51</sup> Patrick SIMON [2005], « La mesure de l'égalité : mixité sociale et discriminations... », *op.cit.*, pp. 106-107.

<sup>52</sup> Pierre ANDRE [2006], « Le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années », *Rapport d'information du Sénat*, n°49, p. 31.

espagnol, et préconise de mieux mobiliser les représentants du monde économique et de solliciter leurs avis plus systématiquement.

Ainsi, la promotion par l'Etat d'une politique de mixité fonctionnelle ne s'est accompagnée ni d'un travail de définition détaillé, ni de la construction d'indices qui permettraient aux collectivités territoriales de se fixer des objectifs précis à atteindre, en fonction d'un équilibre de référence. Au final, « le terme 'mixité' désigne un état idéal plus qu'une situation réelle, évoquant l'idée d'un quartier ou d'une ville diversifiés mais dont personne n'est en mesure de préciser les catégories, les seuils et les échelles géographiques. L'état de mixité peut alors se comprendre comme un mélange d'activités urbaines (habitat, équipements, activités économiques, transports) qui permettraient à la ville de 'tourner', une mixité *urbaine, fonctionnelle* »<sup>53</sup>.

L'absence d'objectifs chiffrés est-elle pour autant un obstacle à l'engagement et à la réussite des politiques publiques de mixité ? Pour Françoise Zitouni, « si la plasticité conférée par la loi à la notion de mixité facilite son adaptation à des contextes locaux différenciés, elle peut également s'avérer source d'insécurité lorsqu'elle sert à masquer la stigmatisation de certaines catégories de population ou de certains territoires urbains »<sup>54</sup>. Mais une définition quantitative précise, difficile à établir, serait réductrice de la réalité urbaine et non sans effet pervers. Les observations de Patrick Simon à propos de la mixité sociale semblent aussi pertinentes pour la mixité fonctionnelle. « La question des indicateurs statistiques reste avant tout celle de leurs usages. Ces indicateurs sont (...) discutables pour promouvoir la mixité sociale. Car le recours à la statistique pousse à convertir une question éminemment complexe en un simple dosage de populations. L'illusion arithmétique n'est jamais très loin : la répartition harmonieuse des différents ingrédients qui « font société » garantirait la cohésion sociale. C'est oublier que les relations sociales ne sont jamais réductrices à leurs acteurs et qu'aucune proportion ni aucun seuil ne pourront déterminer de manière prévisible les modalités de rencontre et

---

<sup>53</sup> Christine LELEVRIER [2005], « Mixité : d'un idéal social aux incertitudes des politiques urbaines », *Urbanisme*, n°340, janvier-février, p. 39.

<sup>54</sup> Françoise ZITOUNI [2003], « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *op. cit.*, p. 1812.

d'échange ni les possibilités d'accès à la ville des habitants »<sup>55</sup>. La « rigueur » mathématique des indicateurs ne règle pas la question de leur interprétation. Tout autant que la mesure, l'approche fine des effets de la mixité fonctionnelle sur les dynamiques urbaines reste nécessaire.

---

<sup>55</sup> Patrick SIMON [2005], « La mesure de l'égalité : mixité sociale et discriminations... », *op.cit.*, p. 111.

#### **IV. LES RÉFÉRENTIELS DES POLITIQUES PUBLIQUES : D'UNE LOGIQUE ÉGALITAIRE À UNE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

La notion de mixité fonctionnelle est, de façon explicite ou implicite, très présente dans les textes législatifs consacrés au renouvellement urbain : en rejoignant les priorités du législateur, elle s'est progressivement inscrite dans le champ des politiques urbaines. Dans les textes, la mixité fonctionnelle n'est toutefois pas recherchée pour elle-même, au nom d'une conception urbanistique qui la favoriserait. Elle est conçue comme un instrument au service de politiques publiques dont les présupposés et les objectifs fluctuent dans le temps. On peut schématiquement distinguer une logique égalitaire où la mixité fonctionnelle concourt à une politique de lutte contre les inégalités sociales et les écarts entre les territoires, et une logique de développement durable où elle s'inscrit dans une politique de maîtrise des atteintes portées à l'environnement et de réduction des déplacements automobiles.

Dans une approche cognitive qui « plutôt que de voir les politiques publiques résulter de l'aggravation d'intérêts concurrents entre acteurs publics et privés, (...) [insiste] sur les spécialités de la décision publique comme productrice de médiation sociale, notamment au travers de la formalisation de conceptions et de diagnostics communs au sein d'un secteur donné », on retiendra l'hypothèse « qui associe tout changement significatif de l'action publique à une transformation des éléments cognitifs et normatifs caractéristiques d'une politique, d'un problème ou d'un secteur »<sup>56</sup>. On assiste de fait à un renouvellement du cadre dans lequel sont pensées les politiques urbaines, sous l'effet d'une évolution de leurs référentiels. « Les politiques publiques ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts, mais elles sont aussi le lieu où une société donnée

---

<sup>56</sup> Yves SOREL, « Approches cognitives », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET [2004], *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 81 et 85.

[, à un moment précis de son histoire,] construit son rapport au monde »<sup>57</sup>. Pierre Müller définit la notion de référentiel comme la construction d'« une représentation, [d'] une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action. (...) Le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel »<sup>58</sup>.

### **1. Au service de l'emploi et de la satisfaction des besoins des habitants des quartiers défavorisés**

Le référentiel égalitaire s'illustre par le Pacte de Relance de la Ville et la loi Borloo, avec la création et le développement des ZFU, mais également la revitalisation des infrastructures commerciales dans les territoires de la politique de la ville. La mixité fonctionnelle s'inscrit, au même titre que la mixité sociale, dans une logique égalitaire dont l'objectif est la réduction des inégalités et la cohésion sociale : « dans une société égalitaire, toutes les différences sont spontanément retraduites en inégalités, donc critiquées. On considère qu'elles doivent être corrigées par l'action collective »<sup>59</sup>.

La mixité sociale est centrale dans le référentiel égalitaire. « Dans une société qui ignore les différences de statut juridique et politique et qui proclame l'égalité de tous les individus, la valeur de la mixité fait partie intégrante de l'idéologie, c'est-à-dire du discours normatif qui organise et légitime quotidiennement la vie collective. (...) Lorsque la citoyenneté est la source de la légitimité politique et du lien social, tous les individus ont un droit égal (...)

---

<sup>57</sup> Pierre MULLER, « Référentiel », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET [2004], *Dictionnaire des politiques publiques, op.cit.*, p. 372.

<sup>58</sup> Pierre MULLER [2003], *Les politiques publiques*, Paris, PUF, pp. 62-63.

<sup>59</sup> Dominique SCHNAPPER [2005], « Idéal et limites de la mixité sociale. Les arguments du débat public », *Informations sociales*, n°125, juillet, p. 8.



d'entrer en relation avec les autres, avec tous les autres, sur une base d'égalité. (...) Dans la société démocratique, la mixité de l'espace public est en tant que telle une valeur. Elle s'oppose aux 'ghettos', qu'ils soient sociaux, religieux ou géographiques »<sup>60</sup>.

La mixité fonctionnelle occupe une position plus périphérique. Le zoning est dénoncé, car renforçant la ségrégation urbaine et sociale. En définitive, c'est surtout le chômage endémique, si ce n'est la crainte d'émeutes urbaines, qui posent problème. L'absence de mixité fonctionnelle n'est définie comme problématique que dans certains quartiers, habités par « les pauvres » et les minorités ethniques : elle pourrait y contredire les valeurs de l'égalité et de l'ordre social. *A contrario*, elle n'est pas pointée du doigt dans les quartiers résidentiels des classes moyennes et supérieures qui privilégient l'accès à la maison individuelle, le calme, les espaces verts et « l'entre soi », et bénéficient d'une grande capacité de mobilité pour atteindre d'autres quartiers et y travailler, y consommer, s'y divertir.

Dans la logique égalitaire, la promotion de la diversité des fonctions urbaines permet tout d'abord de satisfaire les besoins des habitants, et de favoriser l'accès de tous, quel que soit le lieu de résidence, aux équipements et services urbains : commerces et activités économiques de proximité, équipements collectifs dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel, récréatif... Mais la diversification des fonctions urbaines est également censée provoquer une réduction de la vulnérabilité sociale et économique des quartiers marqués par le chômage et la concentration des populations pauvres. L'ambition de la politique de la ville est, de manière transversale, de participer, par le développement économique des quartiers, à leur restructuration urbaine et à la transformation de leur image, ainsi qu'à leur ouverture sur le reste de l'agglomération en générant des flux de clients, de salariés et d'investissements. La mixité fonctionnelle, *via* la création et le développement d'activités économiques, a pour objectif la lutte contre le chômage et l'insertion professionnelle des habitants. C'est à la condition de créer des emplois pour les populations résidentes que les entreprises bénéficient d'un dispositif complet

---

<sup>60</sup> *Idem*, p. 6.

d'exonérations de charges sociales. Plus que le mélange des logements et des activités, le développement de l'activité économique et la création d'emplois sont recherchés.

Dans la pratique, il est en partie illusoire de supposer que la mixité est réalisable et entraîne d'elle-même une réduction significative des écarts, respectant « l'algorithme » selon lequel si les quartiers de la géographie prioritaire deviennent pluri-fonctionnels, alors leurs habitants verront leurs besoins d'équipements et de services satisfaits et leur taux de chômage réduit <sup>61</sup>. En premier lieu, la promotion de la mixité se heurte aux stratégies de localisation des entreprises : « la distribution égale des hommes et de leurs activités dans l'espace ne peut être qu'une utopie : la rationalité économique comme les logiques de comportements individuels s'y opposent » <sup>62</sup>. En second lieu, la mixité des formes urbaines ne peut d'elle-même résoudre les problèmes liés, d'une part, à la concentration de la pauvreté et au faible niveau de qualification des habitants, d'autre part, aux besoins ciblés de recrutement des entreprises.

Le constat des recherches à l'égard des vertus de la mixité sociale et de la proximité spatiale des différentes classes sociales, reste mitigé : la concentration spatiale des populations immigrées dans « le ghetto » peut favoriser les solidarités et l'intégration dans la société, tandis que la proximité entre groupes sociaux différents peut être plus génératrice de conflits et de renforcement des clivages, que d'échanges <sup>63</sup>. Certes, en matière de mixité fonctionnelle, la dissociation des espaces résidentiels et des lieux d'emploi accroît les difficultés d'accès au marché du travail des populations les moins qualifiées et spatialement les moins mobiles, et induit des surcoûts préjudiciables à la recherche et également à l'acceptation d'un emploi. Mais la proximité spatiale des logements et des activités peut-

---

<sup>61</sup> Pierre MULLER [2003], *Les politiques publiques*, op. cit., pp. 63-64, précise qu'en tant que « structure de sens, le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde qui doivent être distingués, mais dont les liens sont évidents : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images. (...) Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme "si ... alors" ».

<sup>62</sup> Dominique SCHNAPPER [2005], « Idéal et limites de la mixité sociale... », op. cit., p. 11.

<sup>63</sup> Cf. notamment Louis WIRTH [1980], *Le Ghetto*, Traduction française, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble (première éd. 1928) ; Colette PETTONNET [1979], *On est tous dans le brouillard*, Paris, Galilée ; Isabelle VAN DE WALLE [1991], *Le Bas-Belleville. Un village dans la ville*, Paris, ACT Consultants ; P. GENESTIER [2002], « Les paradoxes du grand ensemble », in G. GAUDIN, P. GENESTIER (sous la direction de), *Banlieues à problèmes*, Paris, La Documentation française, pp. 175-206.

elle pour autant être mécaniquement analysée comme un facteur de réduction de la vulnérabilité sociale et économique des quartiers ? Dans quelle mesure les besoins de main-d'œuvre des entreprises vont-ils correspondre aux offres de qualification des résidents ? A l'inverse, dans quelle mesure les offres d'emploi des premières vont-elles satisfaire les besoins et stratégies d'insertion professionnelle des seconds ?

## 2. Au service de la réduction des déplacements automobiles dans « la ville des courtes distances »

Dans la seconde logique, illustrée par la loi SRU, les référentiels des politiques publiques se caractérisent désormais par « l'environnementalisation » et la montée en puissance du concept de développement durable. Les termes du débat relatif aux transports et, plus largement, à la Ville, se sont en effet modifiés au milieu des années 1970 avec la « crise pétrolière » et ses conséquences économiques, la montée en puissance des préoccupations environnementales, et la multiplication de groupes de pression en défaveur du « tout automobile ». Un concept environnemental global, qui depuis lors n'a fait que se renforcer, émerge. Sous l'impulsion de l'Union Européenne, des associations de protection de l'environnement et d'acteurs institutionnels telle la DATAR, l'environnement fait son entrée dans l'agenda politique français dans les années 1990 : peu à peu, la protection de l'environnement apparaît comme un motif majeur de l'intervention publique.

A la même époque, suite au constat des limites d'un mode de croissance épuisant les ressources naturelles et reléguant une grande partie de l'humanité dans la pauvreté, le concept de développement durable fait son entrée sur la scène internationale. La Conférence de Rio de 1992 acte le principe de développement durable dans les engagements internationaux : 173 Etats signent un programme d'actions pour le XXI<sup>ème</sup> siècle, l'Agenda 21. D'une conception à l'origine purement environnementale, le développement durable y est défini comme un processus de développement conciliant la protection de l'environnement, l'efficacité économique et l'équité sociale. Les collectivités locales sont appelées à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, intégrant

les principes du développement durable à partir d'un mécanisme de consultation de la population et de concertation avec l'ensemble des acteurs socio-économiques. L'ancrage territorial des politiques de développement durable se concrétise dans le cadre d'une démarche globale, et non plus sectorielle, prenant en compte l'interdépendance des phénomènes économiques, sociaux et environnementaux, et valorisant le décloisonnement et la transversalité.

Les acteurs politiques nationaux et locaux se réapproprient le nouveau concept au travers des procédures de planification urbaine et de programmation des infrastructures de transports. Tous les textes de lois relatifs à l'environnement, l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou les déplacements font désormais unanimement référence au concept de développement durable. La Loi du 30 décembre 1996 sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE) oblige les plus grandes agglomérations à se doter d'un Plan de Déplacements Urbains (PDU), dont l'orientation principale est la diminution du trafic automobile <sup>64</sup>. La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du 25 juin 1999 fait pour la première fois explicitement référence à la démarche de l'Agenda 21 local <sup>65</sup> et impose l'intégration du concept de développement durable dans tous les documents de planification locale. La Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) de 2000 concrétise le nouveau cadre de pensée applicable aux questions urbaines et renouvelle le cadre d'action des politiques urbaines.

L'affirmation du concept de développement durable contribue à l'évolution des référentiels applicables à la problématique des transports : les déplacements sont désormais appréhendés comme un facteur important de dégradations environnementales, notamment de nuisances sonores et de pollution atmosphérique, ayant un impact élevé sur le cadre de

---

<sup>64</sup> Cf. à ce sujet Isabelle VAN DE WALLE, Léonor RIVOIRE (avec la collaboration de) [2005], « Commerce et mobilité. L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains », *Cahier de Recherche du CREDOC*, n°216 ; Philippe MOATI, Isabelle VAN DE WALLE [2002], *Mobilités et territoires urbains. Les stratégies économiques, sociales et territoriales des entreprises à l'égard de la mobilité vers le travail*, Recherche réalisée avec le financement du Plan Urbanisme, Construction, Architecture.

<sup>65</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable. « Les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique élaborent une charte de pays. Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agenda 21 locaux ».

vie urbain. La nécessité d'un développement urbain durable conduit les acteurs politiques à se concentrer sur les moyens de réduire l'usage des modes de déplacement les plus polluants et de maîtriser le trafic automobile. Il s'agit de privilégier les moyens de déplacements non motorisés et d'améliorer l'efficacité des réseaux de transports collectifs.

En matière d'urbanisme, ce n'est plus à la ville de se soumettre à l'automobile comme précédemment, mais désormais à l'automobile de s'adapter à la ville. Au-delà, la problématique du développement durable prône la cohérence entre déplacements et politique urbaine. Caractérisée par la densité et la continuité de l'urbanisation, « la ville compacte devient rapidement un modèle pour la planification urbaine (...). Face au besoin de modèles "durables" pour le développement des villes, la ville compacte s'affirme comme une alternative à l'étalement urbain »<sup>66</sup>. Elle présente trois avantages : une économie des sols, une économie des coûts d'urbanisation, notamment par une réduction des coûts pour l'ensemble des réseaux (gaz, électricité, eau, ...) et, enfin, une économie d'énergie liée à une réduction des déplacements motorisés. « En plus d'être dense, la ville compacte se définit par un degré élevé de mixité fonctionnelle dans l'usage de sols, permettant de multiplier les opportunités de déplacements à distance donnée »<sup>67</sup>, à l'inverse du zoning qui favorise un allongement des déplacements et le recours à l'automobile.

Dans la continuité des propositions de l'Agenda 21, la conférence européenne sur les "villes durables", organisée au Danemark en mai 1994, et sa charte d'Aalborg, ratifiée par les collectivités en conseil municipal, permet la formalisation d'un certain nombre d'objectifs visant à concilier développement urbain et développement durable. La mixité fonctionnelle y est posée comme susceptible d'endiguer les besoins croissants de mobilité et leur incidence néfaste sur l'environnement, dans les quartiers centraux comme dans les espaces périphériques. « Nous devons tirer parti des possibilités qu'offrent les plus grandes concentrations urbaines en matière de services publics de transport et d'approvisionnement

---

<sup>66</sup> Guillaume POUYANNE [2004], « Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie et premiers résultats », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°45, p. 51.

<sup>67</sup> Guillaume POUYANNE [2004], « Des avantages comparatifs de la ville compacte... », op. cit., p. 53.

en énergie, tout en maintenant la dimension humaine du développement. En lançant des programmes de rénovation des centres et en aménageant de nouvelles aires suburbaines, on s'efforcera de combiner différentes fonctions pour réduire les besoins de mobilité »<sup>68</sup>.

Aux Pays-Bas, le plan d'aménagement du territoire de 1991 ambitionne de dissuader l'usage de l'automobile, en particulier pour les déplacements domicile-travail. Outre des mesures de réglementation du stationnement, il préconise la politique dite de l'ABC qui consiste à définir des stratégies différenciées de localisation des entreprises, en fonction du profil d'accessibilité du lieu et du profil de mobilité de l'entreprise, défini selon le nombre de salariés, de visiteurs et la dépendance au transport routier<sup>69</sup>. En Angleterre, la Planning Policy Guidance (PPG) n°13 de 1994 promeut une urbanisation dense et mixte par la localisation des principales activités génératrices de déplacements que sont les emplois et les services (commerces, équipements liés à l'éducation et aux loisirs), à proximité des stations de transports publics<sup>70</sup>. Aux Etats-Unis, le Nouvel Urbanisme dont l'objectif est de réfléchir à un mode d'urbanisation alternatif au mode privilégiant la voiture, préconise l'aménagement de quartiers compacts et mixtes<sup>71</sup>.

Le modèle de la ville compacte et de la « ville des courtes distances » repose sur le postulat que la densité urbaine et sa continuité permettent une réduction de l'usage de l'automobile au profit des transports collectifs, par la réduction des distances de déplacements et la plus grande efficacité de l'offre de transports publics, alors qu'*a contrario* l'étalement urbain favorise, voire contraint à l'usage de la voiture individuelle. Sans être remis en cause, ce

---

<sup>68</sup> Charte d'Aalborg, première partie, art. 8.

<sup>69</sup> Le profil A regroupe les activités tertiaires, au nombre de salariés ou de visiteurs important, qui seront orientées vers les centres bénéficiant de tous les transports publics. Le profil B rassemble les activités attirant moins de salariés et de visiteurs, qui nécessitent une accessibilité en voiture et dont la localisation sera moins centrale et combinera transports publics et desserte automobile. Enfin, le profil C correspond aux entreprises dépendant du transport routier et occupant peu de personnes dont la localisation se fera en périphérie.

<sup>70</sup> Au sujet de la directive PPG n°13 et de la politique ABC, cf. Vincent FOUCHIER, « Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong) », 2001 Plus... Veille internationale, n°49.

<sup>71</sup> Robert STEUTEVILLE [2004], « The New Urbanism : an alternative to modern, automobile-oriented planning and development », *The New Urbanism*, <http://www.newurbannews.com>. « At the edge of the neighborhood, there are shops and offices of sufficiently varied types to supply the weekly needs of a household ».

postulat fait débat au sein de la communauté scientifique, notamment nord-américaine <sup>72</sup>. Le renforcement des transports alternatifs, observé pour les déplacements domicile-travail, ne se vérifie pas aussi bien pour les déplacements multi-objectifs et pour les déplacements de périphérie à périphérie. « L'émergence d'une forme urbaine poly-centrique, en modifiant la répartition des fonctions entre centre et périphérie, est [en effet] de nature à relativiser l'interaction entre densité et mobilité quotidienne. La relation densité – mobilité n'est véritablement stricte que dans le modèle mono-centrique, où par définition les emplois sont concentrés au CBD (Center Business District) »<sup>73</sup>. Enfin, la compacité comporte des risques : risque d'accroissement de la congestion avec son surcoût énergétique, risque de concentration des nuisances dans les quartiers centraux au détriment de leurs résidents pourtant les plus utilisateurs de transports alternatifs, et enfin, conséquence de la pression foncière, risque d'exclusion des populations modestes des espaces centraux.

L'algorithme selon lequel si la diversité des fonctions, soit le rapprochement des services, des commerces et des emplois, des lieux de résidence, est introduite, alors les déplacements automobiles seront réduits, grâce à la réduction de la longueur des déplacements et à l'augmentation du recours aux modes alternatifs (marche, vélo, transports en commun), est lui aussi à étudier de près. Pour Guillaume Pouyane qui se prête à l'exercice par une étude empirique sur l'aire urbaine de Bordeaux, « la question de l'influence de la spécialisation de l'espace sur la mobilité quotidienne est une question complexe, sur laquelle n'existe pas de consensus en raison (1) des différentes spécifications de la diversité retenue, et (2) d'études empiriques aux résultats contradictoires ou faiblement significatifs » <sup>74</sup>. En l'occurrence, l'important n'est pas tant le nombre d'emplois que la diversité des emplois présents sur le territoire observé. D'où la distinction entre deux types de diversité : la diversité fonctionnelle et la diversité économique. « La diversité fonctionnelle s'entend

---

<sup>72</sup> Cf. notamment Paul LEWIS, Michel BARCELO, Caroline LARRIVEE [2002], *Améliorer la mobilité en aménageant autrement. Examen du potentiel des mesures et stratégies pour améliorer la mobilité entre Montréal et la Rive Sud*, Montréal, Institution d'Urbanisme – Université de Montréal.

<sup>73</sup> Guillaume POUYANNE [2005], « Diversité des usages du sol et mobilité quotidienne. Une application à l'aire urbaine de Bordeaux », *Cahiers du GRES*, n°8, p. 4, <http://www.gres-so.org>.

<sup>74</sup> Guillaume POUYANNE [2005], « Diversité des usages du sol et mobilité quotidienne... », op. cit., p. 7.

comme le degré de mélange, pour un territoire donné, entre deux fonctions essentielles de la ville : habiter et travailler. Elle se mesure à partir d'un simple rapport emplois/résidents »<sup>75</sup>. La diversité économique renvoie, pour sa part, à la diversité des types d'emploi et, donc, d'activité, des entreprises. Ainsi, dans la logique égalitaire comme dans la logique de développement durable, « en définitive, la mixité n'est pas à proprement parler un concept scientifique mais renvoie à un mythe, au sens de valeurs et de représentations collectives qui structurent la société. Elle définit moins une situation objective qu'elle ne se réfère à un idéal »<sup>76</sup>.

Quoi qu'il en soit, égalitaire ou de développement durable, chaque cadre normatif spécifie à la fois la nature des problèmes traités par le législateur, les objectifs fixés aux politiques publiques, les instruments à utiliser pour atteindre ces objectifs, mais également les territoires urbains ciblés.

---

<sup>75</sup> *Idem*, p. 6

<sup>76</sup> Cyprien AVENEL [2005], « La mixité dans la ville et dans les grands ensembles. Entre mythe social et instrument politique », *Informations sociales*, n°125, juillet, p. 64.



## Des usages de la mixité fonctionnelle dans les textes législatifs

Référentiel ou cadre normatif	Egalité - référentiel démocratique	Développement durable
Problèmes à résoudre	Inégalités sociales et écarts de développement entre les territoires - Risque de violences urbaines	Pollution atmosphérique
Objectifs	Satisfaction des besoins des habitants - Lutte contre le chômage - Retour dans le droit commun – Cohésion sociale	Réduction des besoins de déplacements - Limitation de la voiture individuelle au profit des modes de déplacement doux
Instruments	Discrimination positive territoriale sous forme d'exonérations de charges pour les entreprises – Implantation d'équipements et d'activités dans les quartiers d'habitats sociaux.	Densification et mixité de la ville – Amélioration de l'offre des transports collectifs
Territoires visés	Quartiers de la géographie prioritaire	Ensemble de la ville, si ce n'est de l'agglomération
Lois	Pacte de Relance de la Ville 1996 Loi Borloo 2003	Loi SRU 2000

Au fil du temps, du Pacte de Relance pour la Ville et de la LOV à la loi SRU, la logique égalitaire cède le pas à la logique de développement durable. Les deux logiques, *a priori* distinctes, peuvent toutefois se combiner, selon des modalités variables, dans un même texte législatif. Le référentiel du développement durable succède dans le temps au référentiel égalitaire, mais ils ne s'excluent pas totalement l'un l'autre : la loi SRU évoque les zones franches urbaines, tandis que la loi Borloo annonce s'inscrire dans une perspective de développement durable, attestant de la prégnance désormais cumulée de l'idéal égalitaire et de l'idéal environnemental.



**SECOND CHAPITRE.  
LA POLITIQUE DE MIXITÉ  
FONCTIONNELLE SUR  
L'AGGLOMÉRATION NANTAISE**



L'analyse des politiques publiques à l'échelle nationale ne permet pas de faire l'économie de celle des politiques engagées au niveau des territoires. L'émergence d'une politique étatique de mixité fonctionnelle favorise l'impulsion des politiques locales. Mais celles-ci ne peuvent être analysées en termes de simple interprétation du cadre institutionnel. Dans un contexte de forte concurrence entre les territoires, les agglomérations et les villes développent de nouvelles formes d'autonomie : les élus définissent des politiques spécifiques en réponse aux problèmes qui font débat au niveau local, tenant compte des besoins de leurs territoires, mais également des ressources disponibles, notamment en termes de réseaux d'acteurs et de modes de gouvernance locale<sup>77</sup>. « L'action publique est alors envisagée comme un processus d'appropriation faisant référence à une trame générale mais s'inscrivant dans une action territorialisée, marquée d'histoire et de routine, et profondément dépendante de systèmes d'interaction de proximité. L'attention se porte alors sur les normes produites par les acteurs en situation pour donner sens à leurs actions »<sup>78</sup>.

La comparaison aurait pu être engagée entre plusieurs villes. Toutefois, la mise en regard de différents espaces urbains d'une même agglomération a été privilégiée avec le choix de Nantes. Ce second chapitre présente comment la politique nantaise de mixité fonctionnelle se décline selon les spécificités des différents espaces urbains. Il débute par une analyse des documents d'urbanisme, de l'échelle du bassin de vie à celle de la commune, et se poursuit par une présentation des attentes et objectifs des metteurs en scène de la politique locale de mixité. Sans remettre en cause les cadres normatifs définis à l'échelle nationale, les acteurs locaux ont pour visée première de construire de la ville : les ambitions d'une « ville pour tous » ne sont pas absentes, mais il s'agit avant tout de créer une ville attractive pour de nouvelles activités et offrant aux résidents une urbanité créatrice de « proximité » et d'échanges.

---

<sup>77</sup> Cf. notamment Patrick Le GALES [2003], *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.

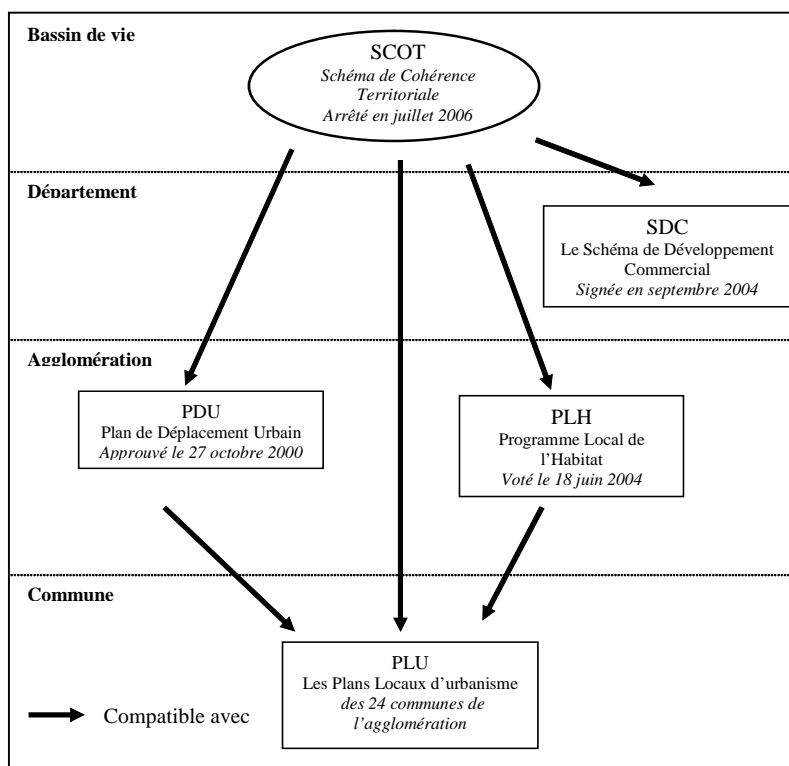
<sup>78</sup> Pierre LASCOUMES, « Normes », *in* Laurie BOUSSAGUET et al. [2004], *Dictionnaire des politiques publiques*, op. cit., p. 203.



## I. LES DOCUMENTS D'URBANISME

Selon la hiérarchie réglementaire des documents d'urbanisme, le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), élaboré à l'échelle du bassin de vie, doit prendre en compte les orientations définies par l'État dans le cadre de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)<sup>79</sup>. Le Plan de Déplacements Urbains (PDU), le Programme Local de l'Habitat (PLH) et, dans une moindre mesure, le Schéma de Développement Commercial (SDC), doivent être compatibles avec le SCOT. Enfin, à l'échelle communale, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), doivent être conformes à la DTA et au SCOT, mais également au PDU et au PLH.

### Hiérarchie des documents d'urbanisme nantais



CREDOC, 2007

<sup>79</sup> La DTA n'a pas été étudiée en elle-même. Ses objectifs sont retranscrits dans le SCOT.

## **I. Le SCOT à l'échelle du bassin de vie**

Soumis à une enquête publique, le SCOT est, depuis la loi SRU, le principal outil d'organisation et de mise en cohérence du projet politique et urbain défini par les élus. Le SCOT de Nantes Saint-Nazaire, arrêté en juillet 2006, signé en mars 2007, s'impose sur le territoire de la métropole Nantes Saint-Nazaire, qui s'étend sur 1 660 km<sup>2</sup>, compte 760 000 habitants et 320 000 emplois. Dans cet ensemble, l'agglomération nantaise a un poids prépondérant : elle totalise trois-quarts de la population et près de 80 % des emplois.

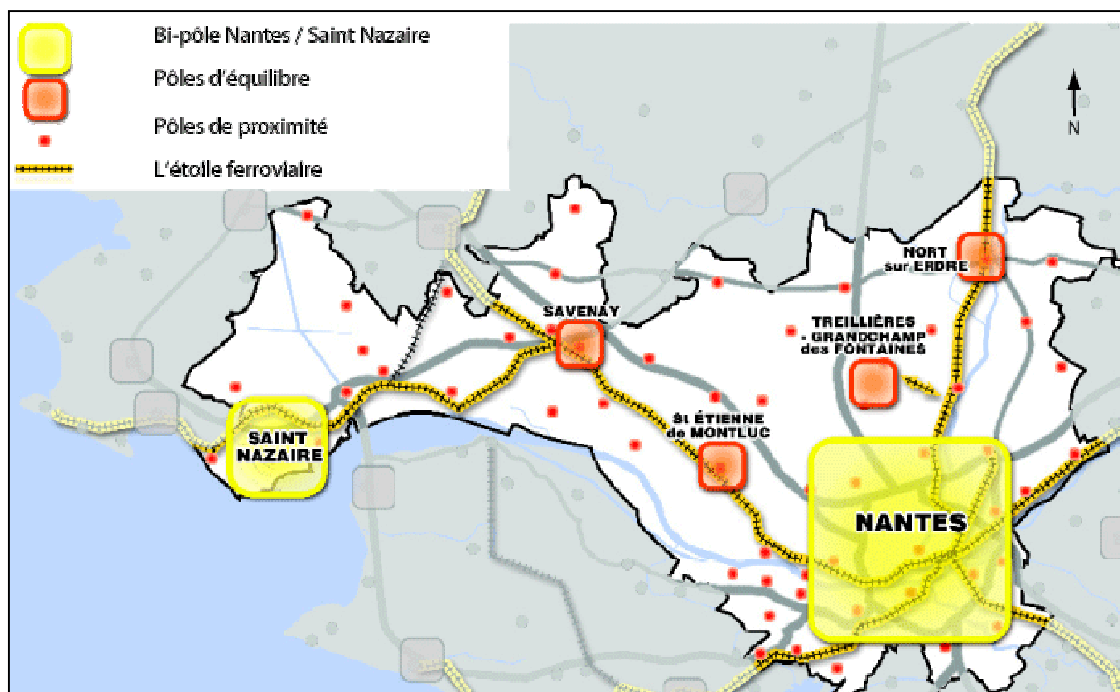
S'inscrivant dans l'esprit de la loi SRU, le SCOT de Nantes Saint-Nazaire respecte trois principes fondateurs, énumérés dès ses premières pages : l'économie d'espace, la diversité sociale et la mixité des fonctions urbaines. La lutte contre l'étalement suppose la densification du tissu urbain. La mixité sociale permet de satisfaire les besoins des « populations spécifiques » : populations exclues du marché du logement, étudiants, handicapés, personnes âgées... Quant à la mixité fonctionnelle, elle constitue un objectif transversal, présent à la fois dans la politique d'organisation urbaine, la politique de déplacements et la politique économique, qui sont en cohérence les unes avec les autres. La notion de mixité fonctionnelle est ainsi successivement mobilisée dans une triple perspective, restructurer et hiérarchiser les espaces urbains, développer « la ville des courtes distances », et, enfin, soutenir le développement économique du territoire.

### ***1.1. Restructurer et hiérarchiser les espaces urbains***

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCOT préconise la hiérarchisation et le renforcement de l'armature urbaine, composée du bi-pôle des agglomérations de Nantes et de Saint-Nazaire, de quatre pôles structurants ou d'équilibre (Savenay, Nort-sur-Erdre, Saint-Etienne de Montluc, Grandchamp des Fontaines – Treillières), et des autres communes qui jouent le rôle de pôles de proximité.



### Hierarchie urbaine à l'échelle du bassin de vie



SCOT Nantes Saint Nazaire 2006

Cette réorganisation vise à rééquilibrer le territoire en redistribuant, de manière plus rationnelle, les sites d'activités économiques et, donc, l'emploi, ainsi que les équipements et les services, entre trois types de centralités. Bi-pôle, pôles structurants et pôles de proximité s'inscrivent dans une perspective de mixité fonctionnelle, mais avec un contenu et un objectif spécifiques.

#### **Le bi-pôle : une mixité fonctionnelle servant les ambitions de métropole européenne**

Le PADD du SCOT reprend une des orientations fondamentales de la Directive Territoriale d'Aménagement, à savoir l'affirmation du rôle du bi-pôle Nantes Saint-Nazaire, comme « métropole européenne au bénéfice du grand Ouest ».

Plusieurs projets relèvent de cet objectif sur l'agglomération nazairienne. Deux d'entre eux, qui visent à accroître son rayonnement, reposent sur la diversité des fonctions urbaines : la

création d'un pôle d'échange multimodal et d'un quartier d'affaires près de la gare centrale de Saint-Nazaire avec 500 logements, 3 000 m<sup>2</sup> de commerces et services, et 40 000 m<sup>2</sup> de bureaux ; le projet emblématique de la « Ville Port » avec la réhabilitation d'anciennes friches urbaines, industrielles et portuaires, et la création, outre des logements, de nouvelles infrastructures commerciales, culturelles et de loisirs.

Cinq projets urbains visent à renforcer l'attractivité et le développement de l'agglomération nantaise. Pour trois d'entre eux, l'idée de mixité fonctionnelle n'est aucunement évoquée dans le SCOT. Il s'agit du projet de pôle d'affaires de niveau européen, « Euronantes », qui développera une offre de bureaux de 400 000 m<sup>2</sup>, de la reconquête des Rives de la Loire, mais également de la requalification et de l'intégration urbaine des 12 quartiers de la politique de la ville. Pour ces derniers, le SCOT annonce le réaménagement des espaces publics, la réhabilitation et la diversification des logements ainsi que le désenclavement par les transports collectifs, sans signaler la diversification des fonctions urbaines, même si un de ces quartiers abrite la ZFU Bellevue, située sur les communes de Nantes et de Saint-Herblain.

Les deux derniers projets nantais mobilisent la notion de mixité fonctionnelle. Le centre historique de Nantes devra ainsi renforcer son tissu commercial et maintenir une mixité entre l'habitat et les activités tertiaires. Plus largement, il s'agit de conforter le centre-ville historique dans ses fonctions résidentielles, économiques, commerciales, administratives, culturelles et touristiques. Le projet de restructuration de l'île de Nantes, « projet urbain majeur de la métropole », s'étend quant à lui sur une surface potentielle d'un million de m<sup>2</sup>, pour y développer des « fonctions de centralité » : habitat de qualité et diversifié, développement économique, établissements de recherche et technologiques, équipements culturels. À l'échelle de la métropole nantaise, il s'agit de doter le territoire des meilleures conditions pour accueillir les entreprises multinationales qui lui permettront d'accéder au statut de métropole européenne. Dans ce but, Nantes doit renforcer ses fonctions métropolitaines majeures : « filières stratégiques », « filières d'excellence » et enseignement supérieur, en implantant des services de haut niveau, administratifs, éducatifs, scientifiques, sociaux, économiques, réseaux de transports performants et de

communication à haut débit. La mixité fonctionnelle est ainsi pensée comme génératrice d'attractivité et d'accroissement du rayonnement de l'agglomération à l'échelle internationale.

### **Les pôles d'équilibre : une mixité fonctionnelle au service de la structuration du territoire**

Choisis pour leur localisation sur l'étoile ferroviaire, les quatre pôles structurants permettent d'organiser la centralité à l'échelle intercommunale. Ils ont pour fonction de rééquilibrer le territoire, par « l'implantation de services publics, commerces et services », et par le développement d'une « offre de bâtiments tertiaires » à proximité des gares SNCF. Leur bonne connexion au réseau de transports métropolitains favorise le développement de pôles d'échanges multimodaux à l'échelle du bassin de vie. « Les pôles d'équilibre (...) ont [ainsi] vocation à accueillir les fonctions économiques, sociales et culturelles les plus structurantes à leur échelle, et à en organiser l'accès aux populations des territoires de leur zone d'influence. À cet effet, ils mettent à la disposition des habitants et des entreprises les services suivants : l'administration publique, l'enseignement, la santé, la culture, les loisirs, les services financiers, les commerces de distribution »<sup>80</sup>. Enfin, les pôles d'équilibre sont des lieux d'accueil privilégié d'opérations d'habitat, notamment social : la mixité sociale cohabite, sans lien de corrélation explicite, avec la mixité fonctionnelle, fruit de l'adjonction de fonctions commerciales, d'habitat diversifié et de services, nécessaires au statut de pôle structurant.

### **Les pôles de proximité : une mixité fonctionnelle reposant sur l'activité commerciale**

La diversification des fonctions urbaines dans les autres communes de l'agglomération n'est envisagée que partiellement : il s'agit essentiellement de favoriser l'implantation et le maintien de commerces dans leurs espaces centraux.

---

<sup>80</sup> Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire 2006, p. 25.

Un premier enjeu du « développement du commerce dans ou à proximité des centres-villes et centres bourgs (...) est de garantir l'accès de tous à un commerce de qualité »<sup>81</sup>. La création d'emplois, générée par l'activité commerciale, est en second lieu évoquée pour justifier son développement : « le soutien au développement d'un commerce de proximité générateur d'emplois au sein de toutes les communes »<sup>82</sup>. Le développement de l'activité commerciale est également envisagé comme facteur d'animation : « la dynamique du commerce et son organisation spatiale sont partie prenante de l'identité et de l'animation des centres ; les lieux de commerce, au-delà de l'échange marchand, sont des lieux de la représentation sociale et des échanges sociaux »<sup>83</sup>. La présence de commerces dans les espaces centraux est, enfin, présumée être un facteur d'attraction des entreprises. Le secteur tertiaire en particulier s'implanterait facilement dans les centres, en raison de la proximité des équipements et services urbains, générant ainsi à terme des zones mixtes, mêlant logements, commerces, services et emplois. « A Nantes, la périphérie est la plus recherchée par les sociétés de service ayant un rayonnement régional exigeant une bonne accessibilité. Mais les administrations, banques, assurances et centres de décision en quête de grandes surfaces, dont les salariés souhaitent l'accès aux transports en commun et aux services liés à la proximité du cœur de la cité, privilégient le centre-ville »<sup>84</sup>.

En conséquence, et *a contrario*, la maîtrise du développement des zones d'activité commerciale en périphérie est affirmée comme un objectif : « pour ne pas dévitaliser les commerces de centre bourg, les projets de (...) surfaces alimentaires en périphérie, seront réalisés (...) en excluant la création de galeries commerciales généralistes (...). Aucune nouvelle zone commerciale de périphérie des deux agglomérations ne sera créée »<sup>85</sup>. Un

---

<sup>81</sup> SCOT de la métropole de Nantes Saint-Nazaire, Projet de Padd, 2005, p. 12.

<sup>82</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>83</sup> Syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes-Saint Nazaire [2004], *Economie 2. Analyse sectorielle et spatiale*, p. 24.

<sup>84</sup> Syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes-Saint Nazaire [2004], *Economie 2...*, op. cit., p. 36.

<sup>85</sup> SCOT de la métropole de Nantes Saint-Nazaire, Projet de Padd, 2005, p. 27.

des grands enjeux du SCOT est de « trouver un équilibre entre le dynamisme du commerce périphérique et l'animation des centres-villes »<sup>86</sup>.

Dans les centres et centres bourgs, la mixité fonctionnelle va également de pair avec la mixité sociale. Afin de garantir « l'équilibre social de l'habitat », une mixité des types de logements (logements collectifs, maisons de ville, logements individuels groupés) et des statuts d'occupation (locatif et accession, public et privé) sera favorisée. A nouveau, les deux notions sont simultanément mobilisées, sans être toutefois articulées.

#### La mixité fonctionnelle dans la restructuration et la hiérarchisation des espaces urbains

	Bi-pôle	Pôles d'équilibre	Pôles de proximité
Contenu	Logements, tertiaire supérieur, enseignement supérieur et recherche, équipements culturels, services administratifs, éducatifs, sociaux...	Logements, entreprises tertiaires, administration publique, services financiers, commerces de distribution, enseignement, santé, culture, loisirs	Logements et commerces
Objectif(s)	Rayonnement régional et européen de la métropole nantaise	Organisation de centralités à l'échelle intercommunale - Equilibre des emplois entre les intercommunalités	Accès des habitants à une offre commerciale de proximité - Animation des espaces centraux avec pour effets induits la création d'emplois et l'attraction d'entreprises
Mixité sociale	Recherche de mixité sociale sans articulation avec la mixité fonctionnelle		

CREDOC 2007, d'après le SCOT de Nantes Saint-Nazaire

### ***1.2. Développer « la ville des courtes distances »***

Sur la question des déplacements, le PADD articule la question de la forme urbaine et celle des transports : « l'évolution de la métropole dans les quarante dernières années montre combien le lien entre la forme urbaine et les déplacements est étroit. Le Scot entend faire de

<sup>86</sup> Syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes-Saint Nazaire [2004], *Economie 2...*, op. cit., p. 25.

sa stratégie en matière de déplacements et de mobilité un outil d'organisation de son territoire »<sup>87</sup>.

Un des objectifs prioritaires du SCOT est de mettre en cohérence l'urbanisation avec les réseaux de transports. La desserte entre les deux agglomérations du bi-pôle et les pôles structurants doit être renforcée ainsi que les réseaux collectifs de proximité, les gares devenant des points de convergence des différents modes de transports. Mais plus encore, il s'agit de localiser les extensions urbaines en fonction des capacités de desserte et de développer l'habitat en priorité dans les centres-villes et les quartiers les mieux desservis par les transports collectifs. La mixité fonctionnelle est alors clairement mise en avant avec « la multiplicité des fonctions autour des pôles d'échanges et autour des stations de transport en commun en site propre »<sup>88</sup>.

Les propositions d'actions dépassent la seule question du réseau de transports pour en arriver à des questions d'aménagement de l'espace urbain. « Le projet souhaite développer la ville des courtes distances. En complément des transports publics collectifs, le choix des formes urbaines, de fonctions et de modalités d'aménagement des espaces incitera à se déplacer à pied et à vélo en s'appuyant sur la promotion et le développement des modes doux »<sup>89</sup>.

### ***1.3. Favoriser le développement économique***

Le développement économique du territoire est stratégique. Pour l'assurer, il est impératif d'anticiper les besoins en espaces nécessaires aux pôles de développement économique. Le SCOT classe les activités économiques en deux grands types. Le premier regroupe les activités susceptibles de s'implanter dans des zones résidentielles : activités tertiaires, recherche et développement, artisanales et commerciales. Le second type associe les

---

<sup>87</sup> Scot.Métropole [2005], Projet de Padd, p. 30.

<sup>88</sup> SCOT métropole Nantes Saint-Nazaire [2006], p.15

<sup>89</sup> Scot.Métropole [2005], Projet de Padd, p. 30.

activités difficilement miscibles avec l'habitat, en raison de leurs besoins importants d'espaces et / ou des nuisances qu'elles génèrent.

### **Les activités miscibles avec l'habitat**

Dans le but de hisser le territoire au rang de métropole européenne, l'agglomération nantaise doit disposer d'une offre de bureaux et de services à la hauteur de ses ambitions. Dans la même optique, elle doit conforter ses pôles de recherche, d'enseignement supérieur et de développement technologique. A l'échelle des pôles structurants, l'implantation d'activités tertiaires est nécessaire pour rééquilibrer les emplois entre les intercommunalités. Outre une bonne insertion dans le tissu urbain ou une continuité de l'urbanisation, et une bonne desserte par transports publics, le SCOT souligne que, dans tous les cas, les projets d'implantation d'activités tertiaires doivent assurer « une mixité des fonctions économiques et d'habitat »<sup>90</sup>.

L'activité commerciale est elle aussi définie dans le SCOT comme propice à la mixité urbaine : destiné à être limité dans les zones périphériques, son développement doit prendre en compte la politique de maîtrise des déplacements automobiles, et être favorisé dans le centre ville de Nantes, dans les pôles structurants et les centres bourgs. A condition qu'elles ne soient pas sources de nuisances pour les riverains, les entreprises artisanales et de services doivent être intégrées dans les zones d'activités de proximité, en contiguïté avec l'habitat, aussi bien sur Nantes que dans les pôles structurants ou les bourgs. Enfin, l'activité touristique, « urbaine et culturelle » dans le centre-ville, « rurale et de découverte » en périphérie, est définie comme compatible avec le logement.

### **Les activités incompatibles avec la fonction résidentielle**

Les activités gourmandes en espace, telles que la construction aéronautique, les activités de logistique ou les activités aéroportuaires, se voient dédiées des zones spécifiques éloignées des zones résidentielles. L'objectif est d'offrir aux entreprises une proximité des axes

---

<sup>90</sup> SCOT de la métropole de Nantes Saint-Nazaire. Documents d'orientations générales, juillet 2006, p. 5.

routiers majeurs et l'accès à une offre foncière restant à un coût limité, car non soumise à la concurrence de l'habitat. De plus, les zones aux abords des aéroports doivent prendre en compte le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) qui interdit la construction d'habitations ou d'équipements publics à proximité.

Le secteur industriel ne permet pas de poser la question de la mixité fonctionnelle. Celle-ci est jugée impossible à développer sur un certain nombre de sites ou d'espaces de transit des matières dangereuses. Les entreprises SEVESO ou, tout du moins, les installations classées pour la protection de l'environnement, sont porteuses de risques ou de nuisances (bruit, pollution...) qui imposent de les implanter dans des zones spécifiques à l'écart. Les nuisances liées au bruit sont à nouveau évoquées qui rendent nécessaire « d'identifier des zones pour implanter des activités bruyantes, et de conserver dans la métropole des zones de calme »<sup>91</sup>.

Les activités économiques selon leur degré de compatibilité avec l'habitat  
dans le SCOT Nantes Saint-Nazaire

Compatible	Incompatible
Tertiaire Recherche, enseignement supérieur, développement technologique Artisanat et services Commerce Activités touristiques	Activités aéronautiques et aéroportuaires Logistique Activités industrielles à risques

CREDOC 2007, d'après le SCOT de Nantes Saint-Nazaire

Au final, le SCOT fixe, selon la localisation et la densité urbaine, différents objectifs à la mixité fonctionnelle. Dans l'hyper centre, la mixité fonctionnelle est nécessaire au renforcement du poids de Nantes dans la région Grand Ouest et à son rayonnement à l'échelle européenne. Dans les pôles d'équilibre, elle contribue à la mise en place de

<sup>91</sup> Ibid.



centralités intermédiaires et au bon fonctionnement d'une nouvelle hiérarchie urbaine. Enfin, dans les autres communes, se résumant au développement de commerces de proximité et d'équipements, elle permet de redonner de la « vie » aux espaces centraux. Couplée avec la densification, la mixité fonctionnelle des espaces les plus denses et des couloirs de transports en commun permet de réaliser l'objectif de « la ville des courtes distances », tandis que, selon la nature des activités, le développement économique s'appuie, tantôt sur le zoning, tantôt sur la mixité urbaine. Toutefois, « le SCOT trace un cap, pas un projet figé pour 20 années »<sup>92</sup> et son but est d'être relayé à l'échelle communale dans les PLU.

## 2. Le PDU, le PLH et la COC à l'échelle de l'agglomération

### 2.1. *Le Plan de Déplacements Urbains : favoriser l'émergence de « centralités périphériques »*

Le Plan de Déplacements Urbains 2000-2010, approuvé en octobre 2000, a été élaboré alors que le district de l'agglomération nantaise n'était pas encore réuni dans la communauté urbaine de Nantes, Nantes Métropole, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001, et ne bénéficiait pas de la compétence urbanisme. Le PDU, n'ayant pas depuis été mis en conformité avec la loi SRU, apparaît relativement pauvre sur les questions relatives à l'urbanisme. La question de la mixité fonctionnelle n'est pas abordée en tant que telle. Le terme de mixité fonctionnelle n'apparaît à aucun moment dans le texte, ni celui de mixité urbaine. Toutefois, la préoccupation de favoriser l'émergence de centres secondaires apparaît à plusieurs reprises : sans être explicitement définie comme telle, une politique de mixité fonctionnelle apparaît en filigrane.

---

<sup>92</sup> PADD du Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire, décembre 2005, p. 8.

Dans sa partie diagnostic tout d'abord, le PDU souligne deux évolutions du développement urbain sur l'agglomération nantaise : la « réurbanisation » de la partie centrale de l'agglomération et l'émergence de « centralités périphériques » qui prennent appui sur les infrastructures de transport et regroupent des commerces, des services et des équipements de loisirs. Mais cette dynamique ne parvient pas à enrayer une tendance plus forte : l'étalement urbain, qui se caractérise, d'une part, par « un mode d'urbanisation peu dense, sous forme de lotissements de maisons individuelles, en périphérie des centres-bourgs et des villages, d'autre part, par l'implantation nouvelle et le développement de zones d'activités dont l'expansion s'appuie sur les grandes liaisons routières »<sup>93</sup>, et va ainsi de pair avec une spécialisation fonctionnelle des espaces.

Dans sa partie choix stratégiques, le PDU exprime la volonté des élus d'enrayer ce type de développement urbain par le renforcement d'une organisation polycentrique qui permet « simultanément une meilleure maîtrise d'ensemble de la croissance urbaine et une articulation équilibrée entre un espace central dense et un réseau de centres secondaires jouant le rôle de pôles complémentaires ». Afin d'organiser la ville polycentrique, il s'agit de « concevoir le développement d'une pluralité de pôles secondaires en périphérie (...) ; organiser l'espace urbain en un ensemble cohérent et lisible. Ce souci de cohérence porte notamment sur la maîtrise de la répartition géographique de la croissance démographique, la déclinaison spatiale des différents niveaux de centralité (économique, culturelle, sociale)... »<sup>94</sup>.

Le PDU de Nantes Métropole ne traite donc pas directement de la question de la mixité fonctionnelle et n'en fait pas un enjeu en soi. En revanche, la volonté de renforcer le caractère polycentrique du développement urbain conduit à la recherche d'une pluralité des fonctions urbaines dans les « centralités périphériques », notamment par l'implantation de commerces et de services qui préfigure en partie les priorités retenues par le SCOT, qui lui est postérieur dans le temps.

---

<sup>93</sup> PDU, p. 10.

<sup>94</sup> PDU, pp. 33-35.

## 2.2. *Le Plan Local de l'Habitat : priorité à la mixité sociale*

Le Programme Local de l'Habitat (PLH), élaboré par la communauté urbaine de Nantes et adopté en 2004, fait dès son introduction référence à la loi SRU qui « a réaffirmé le principe de mixité des fonctions urbaines et d'équilibre social de l'habitat, et précisé à travers des objectifs de solidarité, de diversité et de droit à la ville, le contenu et les effets juridiques du PLH »<sup>95</sup>. La diversité des fonctions urbaines renvoie directement à la mixité fonctionnelle. Toutefois, cette mention de la mixité fonctionnelle est sans prolongement.

Dans le paragraphe portant sur les objectifs et les principes du PLH, le texte reprend l'article L 302-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, qui dispose que le PLH doit définir pour une durée de 5 ans « les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes et les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logements »<sup>96</sup>. Les objectifs sont ainsi limités au développement de la seule mixité sociale par une diversification de l'offre de logements.

La partie diagnostic du PLH identifie deux évolutions principales : d'une part, une tendance à la spécialisation sociale des communes confortée par les dynamiques résidentielles, d'autre part, un phénomène d'étalement urbain, lié au développement d'un habitat diffus sous la forme de maisons individuelles dans les communes périphériques. Dans sa partie Enjeux et orientations stratégiques, le PLH affirme la volonté de lutter contre ces deux tendances et, notamment, contre un mode de développement très consommateur d'espace. « L'enjeu du PLH est de consommer [l'espace] d'une manière qui permette à la fois d'en préserver les usages multiples et de satisfaire une demande chaque jour plus pressante de logement (...). Cet enjeu devra donc conduire l'ensemble des partenaires publics à veiller à l'optimisation de l'espace, notamment par la promotion et la réalisation d'opérations d'habitat alternatives à la forme pavillonnaire traditionnelle, la création et la mise en valeur d'espaces publics communs compensant une réduction de la taille des parcelles privées,

---

<sup>95</sup> Nantes Métropole [2004]. *Programme Local de l'Habitat. Diagnostic, enjeux et orientations stratégiques*, p. 4.

<sup>96</sup> Nantes Métropole [2004]. *Programme Local de l'Habitat. Diagnostic, enjeux et orientations stratégiques*, p. 4.

etc... »<sup>97</sup>. La mixité fonctionnelle aurait pu être ici évoquée comme moyen d'optimiser l'espace et de préserver ses usages multiples. Mais le raisonnement n'est pas poussé jusque là et le PLH s'en tient strictement à la question des formes d'habitat à promouvoir.

Au final, les objectifs du PLH sont essentiellement tournés vers la recherche de mixité sociale et de densification, ce qui est logique compte tenu de la nature du document. L'objectif de mixité fonctionnelle est évoqué, en référence à la loi SRU, sans déboucher sur la définition d'objectifs stratégiques et de pistes d'actions en sa faveur. Les expressions « mixité urbaine » ou « diversité des formes urbaines » apparaissent à plusieurs reprises, sans référence à une politique de mixité fonctionnelle.

### ***2.3. La Charte d'Orientation Commerciale : renforcer l'offre commerciale des centres, limiter celles des espaces périphériques***

Le Schéma de Développement Commercial (SDC) de Loire-Atlantique, élaboré en 2004 par l'Observatoire Départemental d'Équipement Commercial (ODEC), préconise l'implantation d'entreprises commerciales et artisanales dans les centres-villes et les zones de redynamisation urbaine pour contribuer au rééquilibrage des agglomérations. Ses orientations sont en cohérence avec celles adoptées par la Charte d'Orientation Commerciale (COC) de 2003 qui, à une échelle plus fine, a pour objet de maîtriser et d'orienter le développement commercial de l'agglomération nantaise.

Pour le pôle centre, soit l'hyper-centre et l'Ile de Nantes, cette charte préconise de renforcer l'attractivité du commerce de centre-ville en attirant de grands groupes commerciaux susceptibles de diversifier les offres de produits, de favoriser la reconversion des friches immobilières et la réalisation de nouvelles constructions à vocation commerciale, de renforcer les liaisons entre les ensembles commerciaux et de protéger les continuités marchandes par la réservation d'espaces de vente en rez-de-chaussée, de développer l'offre de proximité afin de répondre aux besoins de la population résidente.

---

<sup>97</sup> Nantes Métropole [2004]. *Programme Local de l'Habitat. Diagnostic, enjeux et orientations stratégiques*, p. 45.

Pour les pôles commerciaux des quartiers et des centres-bourgs, il s'agit de favoriser le développement et la diversification de l'offre commerciale et artisanale de proximité, mais également soutenir les initiatives de restructuration ou de requalification, afin d'éviter l'apparition de friches, en particulier dans les quartiers d'habitat social.

Par contre, la COC pose nettement pour objectif de limiter le développement de l'offre commerciale dans les pôles périphériques. Elle souhaite s'opposer à la création de nouveaux pôles périphériques, et même limiter les possibilités d'extension ou de création de nouvelles surfaces, au profit du maintien de la hiérarchie des pôles existants et de l'encouragement des opérations de restructuration.

A travers cette Charte, transparaît clairement la volonté de renforcer l'activité commerciale dans le centre de Nantes, les quartiers et les centres bourgs, mais de limiter *a contrario* celle des grandes surfaces en périphérie, afin de renforcer la hiérarchie urbaine telle quelle sera ultérieurement programmée dans le SCOT.

### **3. Les PLU à l'échelle des communes**

La notion de « métropole solidaire » apparaît dans les orientations communautaires pour les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Elle évoque l'idée d'une « métropole équitable et accessible à tous », permettant de « créer un équilibre, une mixité entre centre-ville et quartiers dans l'accès à l'éducation, au sport et aux loisirs »<sup>98</sup>. Le terme de « mixité fonctionnelle » n'est pas utilisé dans le document. La recherche d'une telle mixité est toutefois implicitement préconisée, mais sous le vocable de « proximité ». La proximité apparaît induite par la densification des constructions dans les centres, les bourgs, les quartiers et le long des axes structurants. Elle permet à la fois une gestion économe de l'espace et un accès facilité des habitants aux commerces, services et équipements publics.

---

<sup>98</sup> Nantes Métropole [2005]. *Orientations communautaires pour les PLU*, p. 11.

L'étude des PLU proprement dite porte sur quatre communes qui restituent pour partie la diversité de l'agglomération nantaise : la commune de Nantes, la plus importante par son poids démographique et économique, la commune de Saint-Herblain, limitrophe de Nantes et de taille intermédiaire, la commune de Sautron, située en deuxième couronne de l'agglomération nantaise, et, enfin, la commune de Saint-Aignan de Grand Lieu, localisée à l'extrémité Sud de l'agglomération et qui accueille une partie de l'aéroport de Nantes-Atlantique.

Comme l'ensemble des PLU, les PADD s'inscrivent dans une perspective de développement durable et répondent à trois principes énoncés par la loi SRU : l'équilibre entre le renouvellement urbain, l'urbanisation nouvelle et la préservation des espaces naturels et des paysages ; la diversité des fonctions urbaines et la diversité sociale dans l'habitat ; une utilisation économe des espaces naturels, urbains et périurbains, la maîtrise des déplacements, la préservation des ressources environnementales et patrimoniales et la prévention des risques. Selon le type de commune, ces grandes orientations sont déclinées de manière différente.

À la lumière du PADD du PLU nantais, deux dynamiques de mixité fonctionnelle se dégagent. Dans l'objectif d' « habiter la ville et son quartier », la première dynamique vise à conforter les pôles commerciaux de proximité pour y maintenir une vie sociale, à renforcer « les pôles de quartiers » et leurs diverses fonctions – habitat, équipements, commerces et entreprises – pour mieux organiser le développement de la ville et limiter les déplacements. La mixité fonctionnelle est pensée comme un choix de qualité de vie privilégiant le développement durable, en favorisant notamment le recours aux transports en commun.

La seconde dynamique de mixité fonctionnelle recherchée est liée au statut de métropole de la ville de Nantes. Celle-ci doit concentrer des activités nombreuses et variées pour conforter son rayonnement dans la région Ouest et, plus largement, le statut de métropole européenne ambitionné. Nantes doit accueillir dans ses différents quartiers des équipements culturels, sportifs et de loisirs, d'intérêt communal ou métropolitain, ouverts à l'ensemble

des habitants de l'agglomération. Elle doit soutenir les fonctions commerciales du centre-ville, « car pour une ville de son importance, le centre-ville de Nantes, souffre du manque de grandes enseignes attractives et reste d'une capacité insuffisante »<sup>99</sup>. Enfin, le PLU affiche clairement l'ambition d'« affirmer le cœur d'une métropole européenne », dynamique et innovante, créant de l'emploi et attirant toujours plus d'activités diversifiées, en développant les fonctions de centralité commerciale, culturelle et de loisirs, mais aussi scientifique et tertiaire. L'objectif de mixité fonctionnelle est ainsi envisagé à l'échelle de l'ensemble de la ville avec la concentration, sur le même lieu, d'une population importante, d'activités diverses et complémentaires, et d'équipements publics adaptés.

Le PLU de Saint-Herblain présente la mixité fonctionnelle comme une réponse à la demande des habitants. Les Conseils Consultatifs de Quartiers (CCQ) rapportent « un attachement de la population à des quartiers vivants, à des espaces de vie de qualité et à des équipements et des services de proximité »<sup>100</sup>. La mixité fonctionnelle apparaît à travers l'idée de la « ville diversifiée », qui permet un accès égal pour tous à l'éducation, au logement, aux sports, aux loisirs, à la culture et aux transports. Afin de construire cette « ville diversifiée », il faut favoriser le renouvellement de la ville sur elle-même, l'organiser autour de ses pôles de vie et, enfin, promouvoir la mixité sociale et la diversité des fonctions urbaines que représentent le logement, les commerces et les services de proximité. L'emploi n'est pas explicitement évoqué comme composante de la « ville diversifiée ».

Les opérations de renouvellement urbain des quartiers d'habitat social, de Bellevue et de Sillon de Bretagne, prévoient leur ouverture aux quartiers avoisinants, dans le but de « recréer les conditions d'une vie urbaine plus intégrée avec la ville »<sup>101</sup>, par la création de nouveaux équipements et l'implantation d'activités créatrices d'emplois. Mais le terme de mixité fonctionnelle n'est pas employé dans le PLU ; seules la mixité sociale et la lutte

---

<sup>99</sup> Nantes Métropole [2005], *Projet d'aménagement et de développement durable de la ville de Nantes*, p. 23.

<sup>100</sup> Nantes Métropole [2005], *Projet d'aménagement et de développement durable de Saint-Herblain*, p. 5.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 16.

contre le chômage sont préconisées pour « offrir une meilleure qualité de vie aux habitants »<sup>102</sup>.

La commune de Sautron est à dominante rurale : l'agriculture et les espaces verts y occupent plus de 70% du territoire. Pour renforcer et développer le centre-ville et donner un véritable « cœur urbain » à la commune, le PADD du PLU évoque la centralisation des équipements publics autour de la mairie, le renforcement de l'activité commerciale et des services à la personne, en autorisant leur localisation dans les rez-de-chaussée des futures opérations d'habitat. Le terme de mixité fonctionnelle n'est à nouveau pas employé. Cependant, le projet favorise bien cette mixité, en associant l'habitat, les équipements publics, les commerces et les services à la personne, sans mention toutefois d'autres activités économiques.

L'une des spécificités de la commune de Saint-Aignan de Grand Lieu est la présence de l'aéroport Nantes-Atlantique, principale activité économique de la commune avec le pôle D2A-Airbus. Cette implantation implique la mise en place d'un Plan d'Exposition aux Bruits (PEB), qui limite les zones constructibles de la commune et les possibilités de rapprochement des emplois et des logements. Le PLU souligne la double nécessité de soutenir les pôles d'activité, et de garantir un cadre de vie attractif pour les habitants. La mixité fonctionnelle n'est pas mise en avant comme outil d'aménagement du centre bourg. Seule l'idée de proximité transparait. Le PADD préconise de renforcer le rôle du bourg, d'y maintenir les commerces de proximité, « facteurs importants de lien social et d'animation locale »<sup>103</sup>, et d'y poursuivre le développement des équipements publics.

Au-delà de leurs spécificités, ces différents PLU ont pour objectif commun de limiter l'étalement urbain. Tous préconisent dans ce but le renforcement de la « proximité » et le développement des commerces, des équipements, des services, si ce n'est des emplois, dans les espaces centraux. On a sur ce point une transcription des objectifs des documents d'urbanisme de rang supérieur vers ceux de rang inférieur. Le renforcement du maillage

---

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>103</sup> Nantes Métropole [2006], *Projet d'aménagement et de développement durable de Saint-Aignan de Grand Lieu*, p. 16.



urbain de Nantes, en vue d'assurer son rayonnement de métropole européenne, était déjà clairement évoqué dans le SCOT. Le soutien des commerces, des équipements publics, des services dans leurs centres permettent aux communes de Saint-Herblain, de Sautron et de Saint-Aignan de Grand Lieu, de devenir les pôles de proximité recommandés par le SCOT. Mais, paradoxalement, les buts à atteindre font référence à la notion de mixité fonctionnelle sans clairement utiliser cette sémantique. L'idée de proximité est privilégiée tandis que l'objectif de « la ville à courtes distances » et d'une réduction du trafic automobile n'est pas explicitement rappelé, si ce n'est sur la commune de Nantes.



## II. LES TERRITOIRES DE LA MIXITÉ URBAINE

Complémentaires de la lecture des documents d'urbanisme, les entretiens auprès des élus et des responsables de services techniques de la communauté urbaine permettent de mieux cerner la place accordée à la mixité et, notamment, à la mixité fonctionnelle, dans la politique urbaine et de développement économique de l'agglomération nantaise. La promotion de la mixité est explicitement retenue comme objectif communautaire, mais au-delà de l'affichage de principe, selon quelles modalités se décline-t-elle dans le concret ? Sur quels territoires ? Dans quels objectifs ? Quelles représentations lui sont associées ? Schématiquement, quatre grands types de projets de mixité fonctionnelle peuvent être distingués, avec pour objet la présence d'activités économiques en zone urbaine dense, le renouvellement urbain des quartiers centraux de Nantes, la redynamisation commerciale des « centres-bourgs », et le développement économique de quartiers d'habitat social.

### 1. Favoriser les activités économiques en zone urbaine dense tout en maintenant des zones d'activités mono-fonctionnelles

La promotion de la mixité par la communauté urbaine de Nantes, Nantes Métropole, se déploie en premier lieu dans une politique visant à favoriser le maintien et la création d'activités économiques dans les zones urbaines denses. Il s'agit, à travers le projet politique du PADD et sa traduction réglementaire dans les PLU, de définir des zonages suffisamment ouverts pour permettre, outre des logements, la présence de commerces et de services de proximité, de bureaux, éventuellement d'entrepôts, sans exclure les autres activités économiques, dont notamment les activités « classées pour la protection de l'environnement ». Ces dernières sont normalement interdites dans les zones urbaines denses, mais susceptibles d'être autorisées « sous réserve que toutes dispositions soient mises en œuvre pour les rendre compatibles avec le milieu environnant ». On peut, à titre d'exemple, citer le maintien en milieu urbain d'une clinique possédant une bombe au cobalt pour les traitements anti-cancéreux, d'un laboratoire universitaire utilisant pour le traitement de fouilles sous-marines des produits toxiques, ou encore d'une clinique

vétérinaire engendrant des nuisances sonores. Cette politique, déjà effective sur la ville de Nantes, est aujourd'hui en cours d'extension sur la totalité des communes de la communauté urbaine, via l'homogénéisation des documents d'urbanisme à l'occasion de la mise en place des PLU : les petites communes disposant jusqu'ici de zonages contraignants sont désormais concernées.

L'implantation ou le maintien d'activités économiques en milieu urbain dense peut nécessiter la négociation d'aménagements visant la réduction des nuisances. Nantes Métropole a ainsi négocié avec un grand centre commercial la réduction des nuisances sonores de son espace de livraison, en échange d'un réaménagement de la voirie. Mais une telle promotion de la mixité fonctionnelle ne suscite pas forcément l'adhésion des habitants. Sensibilisés aux thématiques de la qualité de vie et de la protection de l'environnement, les riverains sont décrits comme « de plus en plus méfiants » à l'égard des nuisances susceptibles d'être liées à la proximité d'activités économiques.

*« Aujourd'hui, un des plus gros problèmes que l'on a à gérer, c'est la relation habitants-entreprises. Au quotidien, la population accepte de moins en moins la proximité de l'entreprise. Les gens veulent bien des entreprises, mais ne les veulent pas à côté de chez eux, quelles qu'elles soient d'ailleurs. Le degré de tolérance des habitants est de plus en plus faible, y compris quand ils sont arrivés après les entreprises. On a de plus en plus ce genre de cas : ils interviennent pour dire qu'il faut que l'entreprise parte. C'est un moyen peut-être de gagner un peu d'argent, parce que comme cela leur maison prend un peu de valeur. (...). Ce n'est pas que l'intérêt financier. C'est quand même un niveau de tolérance de plus en plus faible par rapport aux nuisances. On veut de l'emploi, on veut payer moins d'impôt, mais on ne veut pas de l'entreprise à côté de chez soi. C'est très net. Depuis vingt ans, le niveau de tolérance ne cesse de baisser, c'est à dire que l'habitant ne supporte plus la proximité de l'entreprise. Il dit moi, je veux de la qualité de vie... De plus en plus, on parle du développement durable. On leur envoie des messages de plus en plus forts sur la qualité de l'environnement... C'est clair, aujourd'hui, ils n'ont pas envie d'être dérangés. Cela se traduit par des plaintes, des pétitions,... des refus d'extension,... des démarches auprès des élus... », (Direction du développement économique, Nantes Métropole).*

*« C'est un choix politique assez lourd parce qu'en termes électoraux, ce n'est pas toujours très payant. Les gens sont pour l'emploi, mais contre les nuisances à côté de chez eux. Il faut être conscient que les gens ne sont pas toujours favorables à la mixité fonctionnelle. Les bureaux et les commerces, sauf pour les cafés-restaurants, ça va. Habiter à côté d'une usine, c'est plus compliqué. Il y a des mouvements de camions. Il faut gérer cela aussi. On est obligé d'en tenir compte (...). Avant, les usines fournissaient des logements à proximité. Les gens vivaient à côté de dangers importants, avec beaucoup d'accidents. (...). Aujourd'hui, il n'y a plus ce fatalisme et heureusement... On ne va pas regretter la*

*période où l'on faisait courir des dangers importants à la population. Mais parfois, il y a une tendance à aller trop loin dans l'autre sens. La transparence sur les nuisances est nécessaire (...), mais il ne faut pas non plus regarder toute entreprise d'un mauvais œil », (élu, ville de Nantes).*

Les promoteurs de la mixité fonctionnelle parmi les élus et/ou les services techniques sont amenés à prendre en compte les réactions des habitants, à titre individuel ou à titre collectif dans le cadre d'associations et, notamment, à engager dans certains cas une concertation avec la population. Ils peuvent également se heurter à la réticence des élus des communes. Ces élus sont soumis à la pression des habitants et, désormais, moins intéressés par les retombées fiscales d'une nouvelle implantation économique. L'introduction de la Taxe Professionnelle Unique (TPU), perçue par la communauté urbaine, permet d'éviter la concurrence entre les communes et « la course à la création de nouvelles zones d'activité dans toutes les communes ». Mais, effet pervers, elle rend plus difficile, car peu attractive, l'implantation sur le territoire communautaire d'activités susceptibles d'entraîner des nuisances. Au moment des premiers entretiens en 2006, la communauté urbaine tardait ainsi à trouver une solution pour le déménagement hors de Nantes d'une tour à béton destinée à quitter un quartier central dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain.

*A contrario* des zones urbaines denses, les zones d'activité périphériques sont conçues comme réservées aux seules activités économiques. En comparaison avec d'autres agglomérations, les zones d'activités nantaises sont décrites comme encore peu spécialisées. Complémentaire à celle du centre d'agglomération, l'offre tertiaire de périphérie s'articule autour de deux business parcs (site d'Armor et Métairie Rouge). Plusieurs sites sont spécialisés dans l'offre technologique, pour les TIC (parc technologique de la Chantrerie) et pour les biotechnologies dans la branche nutrition et santé (Bio-ouest Laennec et La Géraudière). Enfin, l'offre dans les domaines de l'industrie et des transports se structure autour de cinq principaux sites (Les Hauts-de-Couëron, La Haute-Forêt, La Brosse, le domaine d'activité aéroportuaire, Cheviré Aval).

Ces zones d'activités sont vouées à être mono-fonctionnelles : selon la direction du développement économique de la communauté urbaine, elles « n'ont pas vocation à être mixtes », *via* la possibilité d'y construire des logements. La mixité fonctionnelle n'est pas

jugée souhaitable dans les zones d'activités et y est même interdite : elle risquerait d'entraver le développement économique de l'agglomération. L'exclusion de l'habitat permet de protéger la population des risques industriels, mais également d'éviter une concurrence sur le foncier qui entraînerait une hausse des prix, préjudiciable à l'implantation d'entreprises sur le territoire communautaire. Il en est de même pour l'activité agricole avec la définition de zones excluant la construction de logements afin d'empêcher, par une hausse du foncier, un morcellement des exploitations et une réduction des surfaces dédiées à l'agriculture.

Deux types de zones d'activité peuvent être distingués. Les zones UG, aménagées pour partie le long de la Loire, sont destinées à accueillir les industries lourdes, les déchetteries et les stations d'épuration. Pour éviter la hausse des charges foncières de ces activités grandes consommatrices de surfaces, les bureaux et les commerces sont exclus des zones UG ; seuls les cafés et restaurants sont autorisés. Les zones UE sont vouées aux constructions à usage de l'industrie de toute nature, de services, d'artisanat et de commerces : les implantations d'activités lourdes, mais également de bureaux et de commerces, y sont autorisées. L'exclusion du logement permet là encore de limiter les prix de l'offre immobilière, à la location comme à la vente. En raison de la concurrence des bureaux et des activités commerciales sur le foncier, les industries lourdes ne s'y installent pas.

Aucune réflexion ne paraît aujourd'hui engagée pour les zones d'activités en vue du développement de « l'économie salariale » autour de la restauration, de l'hôtellerie, des services à la personne... L'intérêt lié à l'installation de tels services en termes de réduction des déplacements automobiles des actifs, n'est pas souligné au cours des entretiens. Un tel projet ne serait d'ailleurs sans doute pas appréhendé comme une politique de mixité, compte tenu de l'exclusion de l'habitat.

*« La mixité, c'est d'abord pour les quartiers centraux, pour retrouver la ville là où des quartiers se sont trop spécialisés. Pour la périphérie, c'est moins d'actualité. D'abord, il faut développer les zones d'activité. Et bien souvent, on crée ces zones là où il n'y a rien. On peut dire que l'absence de mixité fait partie du projet. On ne va pas se mettre à*

*fabriquer de la mixité de manière artificielle. (...) Oui, d'accord, on peut implanter des commerces et quelques services en zone d'activité pour les salariés, mais ce n'est pas ce que j'appelle de la mixité urbaine. Il n'y a pas de logements par exemple », (Agence de développement économique Nantes Métropole Développement).*

## **2. Le renouvellement urbain des espaces centraux de Nantes**

Pour nombre de Nantais, élus, responsables de services techniques, mais également chefs d'entreprise ou habitants, la question de la mixité urbaine évoque en premier lieu le renouvellement urbain des quartiers centraux de Nantes avec, en particulier, les grands projets d'aménagement de Malakoff - Pré Gauchet et de l'Ile de Nantes <sup>104</sup>.

Le quartier Malakoff – Pré Gauchet, situé entre la Loire et la gare sud de Nantes, connaît une profonde mutation : il fait l'objet depuis 2000 d'un Grand Projet de Ville (GPV) et depuis 2004 d'une convention avec l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). La mixité urbaine fait incontestablement partie des objectifs du projet : « les orientations retenues pour la mise en œuvre du GPV se déclinent sur quatre axes principaux, à savoir relier les quartiers à la ville, développer la mixité urbaine, renouveler les équipements et valoriser le patrimoine naturel »<sup>105</sup>. Il s'agit de « favoriser les fonctions urbaines de proximité, (...) assurer la pluralité fonctionnelle au quartier : logement, bureau, commerce, transit, loisirs... (...). Les 164 ha de Malakoff se transforment ainsi année après année en un quartier diversifié qui s'ouvre sur la ville et sur l'activité économique, où la mixité urbaine et sociale sera à terme bien visible »<sup>106</sup>.

La partie Malakoff est constituée d'un grand ensemble d'habitat social bâti dans les années 1970 sur un site marécageux, proche du centre, mais enclavé entre la Loire et les voies ferrées. Comme nombre d'autres grands ensembles, il a connu un vieillissement de son bâti

---

<sup>104</sup> Nous n'évoquerons pas ici les projets concernant le centre historique de Nantes et la renforcement de ses fonctions résidentielles, commerciales, administratives, économiques, culturelles et touristiques, qui retiennent l'attention de la Ville, de la communauté urbaine et de ses partenaires, dont notamment la Chambre de Commerce et d'Industrie.

<sup>105</sup> [http://www.projets-urbains.nantes.fr/la\\_ville\\_de\\_demain](http://www.projets-urbains.nantes.fr/la_ville_de_demain)

<sup>106</sup> <http://www.nantesmetropole.fr>

et une paupérisation de sa population, après le départ des classes moyennes et ouvrières. Le projet vise à la réhabilitation de la cité et à son rattachement à la ville. Outre la création de nouvelles lignes de transport en commun afin de faciliter les déplacements, l'aménagement des espaces publics et la construction ou le renouvellement d'équipements publics (centre de loisirs, centre socio-culturel, piscine, collège, écoles, maison des associations, maison de l'emploi ...), la restructuration du bâti s'appuie, parallèlement à des opérations de réhabilitation de plus de 650 logements, sur la démolition de 294 logements et la construction sur les espaces libérés de 140 logements neufs privés et de 2 000 m<sup>2</sup> de bureaux à l'horizon 2008. La partie Pré Gauchet, à proximité immédiate de la gare TGV, est à l'origine en grande partie constituée de friches appartenant à des propriétaires publics. Elle est destinée à accueillir des logements, mais également des commerces et des activités tertiaires. Une première tranche de 400 logements dont 150 sociaux, et de 25 000 m<sup>2</sup> de bureaux doit être réalisée d'ici 2008. A plus long terme, la restructuration va permettre la création de 1 000 nouveaux logements dont 25% de logements sociaux, et de 130 000 m<sup>2</sup> de bureaux et commerces.

Au final, la partie Malakoff reste principalement dédiée à l'habitat, même si son caractère mono-fonctionnel est atténué par l'aménagement de nouveaux équipements publics et de bureaux. Le GPV y apparaît comme un projet de reconquête de quartiers centraux populaires, marqués par des formes de ségrégation sociale et ethnique. La diversification de l'offre de logements témoigne d'une volonté d'attirer les classes moyennes dans le centre et de disperser le logement social entre les différents quartiers<sup>107</sup>. Le projet de mixité est avant tout un projet de mixité sociale. La partie Pré Gauchet permet de renforcer l'offre diversifiée de logements au centre de la ville, mais elle est surtout destinée à accueillir de nouvelles activités économiques : la mixité urbaine privilégie là la fonction économique.

---

<sup>107</sup> « La démolition à terme de 600 à 700 logements sociaux sur les secteurs les plus denses, avec une première phase de 294 logements à l'horizon 2006, doit permettre d'envisager des opérations diversifiées comprenant logements privés et logements sociaux. Le parc démoli sera compensé pour moitié par des constructions de logements sociaux sur le secteur du GPV et pour moitié sur les autres quartiers de l'agglomération », Nantes Métropole, Direction habitat et solidarités, [2005], *Programme Local de l'Habitat, Diagnostic, enjeux et orientations stratégiques*, pp. 56-57.



Un nouveau quartier mixte apparaît, composée de deux parties, l'une, dominée par l'habitat, l'autre, par l'activité. On peut faire l'hypothèse que la mixité sociale est mise au service du développement économique et, par là, de la mixité fonctionnelle. Jacques Donzelot et Renaud Epstein suggèrent en tous cas cette idée : pour eux, « la réussite du projet de développement du Pré Gauchet dépend non seulement de la mobilisation d'importants crédits pour la réalisation d'aménagements coûteux (...), mais aussi largement de l'amélioration de l'image et de la composition sociale du quartier de Malakoff qui le jouxte physiquement »<sup>108</sup>.

Le projet de l'Île de Nantes s'inscrit pour sa part dans une perspective de densification, si ce n'est de lutte contre l'étalement urbain : « avec près d'un million de m<sup>2</sup> constructibles, ce territoire offre une alternative à une urbanisation qui ne cesse de s'étendre à un rythme accéléré »<sup>109</sup>. L'Île de Nantes est un espace de près de 350 hectares, enlacé par la Loire, situé au centre de l'agglomération et à proximité du centre historique de Nantes. Urbanisée de longue date, l'île est disparate et sous-densifiée, avec la présence de friches industrielles et portuaires. La recherche de mixité fonctionnelle fait partie des objectifs affichés, avec l'aménagement prévu de 550 000 m<sup>2</sup> pour l'habitat, 150 000 m<sup>2</sup> pour les équipements et 350 000 m<sup>2</sup> pour l'accueil d'activités nouvelles : commerces et services de proximité dans le cadre du développement de l'économie résidentielle, mais également entreprises des secteurs public et privé, vouées à l'économie productive<sup>110</sup>.

Sur l'Île de Nantes, le développement de la mixité fonctionnelle est envisagé dans une double logique de centralité et d'attractivité. Le caractère central de l'île justifie que l'on y

---

<sup>108</sup> Jacques DONZELOT, Renaud EPSTEIN [2006], « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, juillet, p. 16.

<sup>109</sup> <http://www.nantesmetropole.fr>

<sup>110</sup> « L'économie résidentielle regroupe les activités essentiellement destinées à satisfaire les besoins des populations locales » d'un territoire, soit les populations qui y résident, y travaillent ou en ont un usage touristique. Il s'agit notamment des commerces de détail, des services marchands destinés aux particuliers, des activités financières et immobilières et des services administrés. « Les autres activités produisent ou contribuent à produire des biens et services destinés à un marché plus vaste que le seul marché local ; elles sont par nature plus tournées vers l'extérieur et donc plus exposées à la concurrence d'entreprises implantées en dehors du bassin », Eric AMBIAUD, Michel BLANC, Bertrand SCHMITT [2004], « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle », *INSEE Première*, n° 954. Cf. également Yves JANVIER [2006], *Economie résidentielle, cohésion sociale et dynamiques économiques*, rapport de recherche pour le PUCA – Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

trouve toutes les fonctions urbaines et le projet consiste à transformer l'île en un véritable cœur d'agglomération concentrant les fonctions stratégiques : habitat, équipements sociaux, culturels et de loisirs, mais également commerces, recherche et activités économiques. Mais la diversité des fonctions urbaines permet également d'attirer des habitants, des touristes et, surtout des activités économiques, avec pour projet de créer une zone tertiaire à forte image pour les entreprises. La mixité fonctionnelle est ainsi mise au service du développement économique. La partie Est de l'île de Nantes est, avec la partie Pré Gauchet du GPV Malakoff à proximité de la gare, destinée à s'intégrer dans le pôle de développement tertiaire « Euronantes », qui s'étendra sur 400 000 m<sup>2</sup> à construire, soit 200 000 m<sup>2</sup> SHON.

### **3. La redynamisation commerciale des « centres-bourgs »**

La politique nantaise de promotion de la mixité fonctionnelle dans les « centres-bourg » est née du constat de la « mort » des centres anciens de nombre de communes, dédiés à la seule fonction résidentielle. En raison des nuisances liées à leur activité, notamment sonores, les artisans ont en effet quitté les centres au profit de zones d'activité créées en périphérie. Nombre de communes ont également favorisé l'installation en périphérie, le long des axes routiers, de grandes surfaces commerciales d'accès automobile facile et possédant une offre de stationnement importante. Ces grande surfaces ont concurrencé l'offre commerciale des centres, d'où un déclin de leur activité, de leur « animation urbaine » et, par suite, de leur attractivité.

*« Je n'ai pas besoin de faire de grands discours. Il suffit de regarder comment les centres sont organisés après qu'on en ait sorti les commerces. Toute la vie est à l'extérieur. Vous arrivez dans un centre-bourg qui est mort. Plus personne ne circule. Vous voyez bien où se passent les choses. Toute la vie est partie autour du centre commercial à l'extérieur, loin des habitations. (...) Parfois, c'est caricatural, on ne perçoit même plus où est le centre bourg. Vous avez une zone d'activités en bordure d'une quatre voies qui concentre toute l'activité commerciale. Les commerçants ont suivi le supermarché et c'est mort. Là, il n'y a plus de mixité, c'est clair », (Direction du développement économique, Nantes Métropole).*

*« La localisation idéale pour une majorité des entreprises de biens et services aux ménages [alimentation, services à la personne, équipement de la maison], c'est un*

*positionnement en centre-bourg, mais à proximité d'autres commerces. Pour qu'un commerçant s'installe, il faut qu'il y ait déjà un nodule commercial, généralement un café-tabac, une boulangerie et une pharmacie. Ça fait quelque chose de moteur, qui fait que d'autres activités vont s'implanter. Si il n'y a pas ça, ça ne marche pas. Mais souvent, ce nodule commercial n'existe plus au centre, il s'est déplacé à la périphérie avec l'installation d'une supérette», (Chambre des Métiers et de l'Artisanat).*

Les projets liés à la mixité fonctionnelle dans les centres-bourgs s'inscrivent dans une problématique de redynamisation des espaces centraux. Ils visent principalement à réintroduire une activité commerciale grâce à l'installation d'un petit centre commercial, type supérette, censé pouvoir servir de « locomotive » pour attirer d'autres commerces et services (boucherie, pharmacie, coiffeur, pressing...) et favoriser ainsi le développement de l'économie résidentielle. Ces projets sont pour partie accompagnés d'un réaménagement des espaces publics, d'un programme de création de logements, ou encore de l'installation d'un nouvel équipement public.

La communauté urbaine soutient, si ce n'est initie, plusieurs projets de revitalisation des centres-bourgs. Elle peut ainsi prendre la charge financière d'études urbaines pour convaincre les élus et les promoteurs commerciaux de la pertinence d'un pôle commercial en centre ville. Ces projets se heurtent à plusieurs difficultés. La première est de convaincre les élus de leur intérêt et de leur pertinence, alors que certains d'entre eux considèrent le développement commercial de périphérie plus prometteur. La seconde difficulté est de disposer de terrains susceptibles d'accueillir la création d'un petit supermarché. Il s'agit le plus souvent de saisir l'opportunité liée au déménagement d'une entreprise ou d'un équipement libérant des terrains en centre ville. Troisième difficulté, la viabilité économique et financière des commerces n'est pas assurée d'emblée compte tenu des nouvelles habitudes de consommation des ménages, d'où le faible enthousiasme des responsables professionnels.

*« C'est très à la mode, on en parle beaucoup en ce moment. Mais c'est une question compliquée. Moi, je suis assez partagé sur la question. Les maires ont tout fait pour avoir le petit supermarché à la sortie de la commune il y a 10-15 ans. On les avait prévenus. Aujourd'hui, on retourne à un rapport assez mythique au terroir, au village, avec le commerce de proximité. Mais les gens demandent une chose et font le contraire. Ils expriment leurs regrets, pleurent sur la disparition du commerce de proximité, mais si un boucher s'installe sur la place du village, ils n'y vont pas. Ils vont au supermarché le*

*samedi, remplissent le coffre de la voiture et congèlent leurs provisions pour la semaine. Donc moi, je ne vais pas dire à un boucher de s'installer là, alors que je sais qu'il va au casse-pipe ! », (Chambre des Métiers et de l'Artisanat).*

#### **4. La création d'activités dans les quartiers d'habitat social**

Plusieurs quartiers d'habitat social sont concernés par des projets de renouvellement urbain reposant sur une promotion de la mixité urbaine. Outre le quartier Malakoff, deux programmes importants sont situés sur la commune de Saint-Herblain. Il s'agit du projet Sillon de Bretagne et de la zone franche urbaine Bellevue.

La grande cité d'habitat social de Sillon de Bretagne est le pendant nord-Loire de la Cité Radieuse construite par Le Corbusier sur la commune de Rezé. Sa création au début des années 1970 privilégie la mixité sociale, mais également la mixité fonctionnelle. Accueillant initialement des ouvriers et des cadres, la cité s'est au fil du temps transformée en ghetto pour des ménages en difficulté. L'immeuble dispose à l'origine de 900 logements, mais également d'un centre socio-culturel, d'une halte-garderie, d'un marché couvert, d'un restaurant collectif et d'une place publique au 26<sup>ème</sup> étage. Il s'agit de « créer un cadre de vie complet » qui favorise l'autarcie grâce à la co-présence de trois fonctions indispensables : l'habitat, les équipements et les commerces.

L'augmentation importante des charges et des loyers liée aux difficultés d'entretien de cet immeuble de grande hauteur, précède une première transformation de la cité dans les années 1980 qui conduit à la suppression de 300 logements et à l'aménagement de 10 000 m<sup>2</sup> de bureaux à vocation tertiaire sur les 11 derniers étages. L'objectif de cette première transformation est de dédensifier l'immeuble en logements pour atténuer l'image de cité-dortoir, et de permettre une nouvelle répartition des coûts de gestion entre les résidents et les activités.

Outre des travaux de réhabilitation, le projet aujourd'hui proposé à l'ANRU poursuit l'objectif de dédensification avec la démolition de 60 logements permettant de créer une ouverture sur le jardin. Surtout, il prévoit le changement d'affectation de 150 logements au

profit du développement d'activités tertiaires : les élus font l'hypothèse que la mixité fonctionnelle favorisera la mixité sociale. De plus, le projet vise à désenclaver l'immeuble et à faciliter son intégration dans le quartier environnant grâce à l'amélioration de l'offre de transports en commun, la construction de logements neufs proposant une diversité des statuts résidentiels (logements sociaux pour un quart, locatif libre, accession à la propriété), et enfin l'aménagement de services publics dans le pied de l'immeuble Sillon de Bretagne, destiné à devenir ainsi un pôle de services et d'activités.

Le quartier d'habitat social Bellevue accueille 20 000 habitants et s'affirme comme dominé par la fonction résidentielle. Situé sur les communes de Nantes et de Saint-Herblain à proximité du réseau autoroutier, desservi par le tramway, il est classé en zone franche urbaine depuis 2004. Plusieurs programmes immobiliers d'aménagement de locaux d'activité sont réalisés ou en cours afin d'encourager l'implantation d'entreprises, PME des secteurs tertiaire et de la petite industrie. Le premier programme date de 1998. Les autres sont récents ou en projet, implantés au grès des disponibilités foncières à proximité des immeubles résidentiels ou à la périphérie du quartier, confiés pour partie à des promoteurs privés. L'objectif est de favoriser par une approche économique le développement du quartier et de contribuer à la création d'emplois et à l'insertion professionnelle des populations résidentes. L'élaboration d'un projet ANRU s'inscrit dans la continuité de ces programmes avec à terme une offre immobilière supplémentaire de 15 000 m<sup>2</sup> à destination des entreprises. Mais contrairement aux précédents programmes, le projet ANRU est défini comme global et associe les volets économique, urbanistique, social et culturel.

## **5. Créer de la ville**

Le développement de la mixité fonctionnelle apparaît comme un objectif commun à de nombreuses opérations urbaines entreprises sur l'agglomération nantaise. La réflexion de la communauté urbaine en faveur de la mixité est déclinée à l'échelle de la commune, mais plus volontiers à celle du quartier, si ce n'est parfois, nous le verrons ultérieurement, à celle de l'îlot ou de l'immeuble. Nantes Métropole et ses services techniques ne s'appuient à

notre connaissance sur aucun indicateur de mixité fonctionnelle. La question de la mesure chiffrée ne semble pas se poser à nos différents interlocuteurs. Seul un élu regrette de ne pas disposer d'un outil susceptible d'être mobilisé pour évaluer les effets des politiques engagés.

Les projets de mixité fonctionnelle concernent des espaces urbains variés, à la fois sur Nantes et sur les autres communes de l'agglomération, dans des quartiers centraux et dans des quartiers périphériques. D'un projet à l'autre, d'un territoire à l'autre, la mixité fonctionnelle recouvre des définitions et le mélange de fonctions urbaines variés : la juxtaposition des fonctions résidentielles et commerciales est ainsi privilégiée dans les projets de redynamisation des centres-bourgs *via* le développement de l'économie résidentielle, tandis que la priorité est donnée au mélange des logements et des activités économiques dans les quartiers d'habitat social.

Les objectifs liés à la promotion de la mixité varient eux aussi. Une logique de développement économique prime lorsqu'il s'agit de faire venir des entreprises dans des quartiers d'habitat social qui en sont déficitaires et y favoriser la création d'emplois, comme dans la zone franche urbaine de Bellevue. Mais cette logique est également présente dans le projet de l'Ile de Nantes où la mixité fonctionnelle est conçue comme un atout du quartier d'affaires d'Euronantes susceptible d'accroître son attractivité auprès des grandes entreprises tertiaires. Dans une logique de centralité, la mixité fonctionnelle peut être conçue comme un instrument de reconquête des espaces centraux. Cette logique, présente dans les projets de l'Ile de Nantes et de redynamisation des centres-bourgs, veut que les quartiers centraux concentrent toutes les fonctions urbaines, - l'emploi, les commerces, les services administratifs, les logements, les équipements culturels et de loisirs... -, pour renforcer leur attractivité et offrir aux résidents les avantages de la proximité. Par contre, la logique de développement durable qui, dans l'optique de « la ville à courtes distances », voit dans la mixité fonctionnelle un levier pour réduire les distances parcourues et limiter le recours à la voiture individuelle au profit des transports en commun, déjà peu affirmée dans les PLU, est peu présente dans le discours de nos interlocuteurs nantais. Seul un élu

l'évoque spontanément alors que Nantes Métropole apparaît comme un pionnier en matière de politique publique de réduction des déplacements automobiles.

Les trois logiques précédemment décrites peuvent être identifiées dans les propos tenus par nos interlocuteurs, élus, responsables de services techniques, porteurs de projets. Toutefois, sur l'agglomération nantaise, la promotion de la mixité fonctionnelle est avant tout envisagée comme un instrument de création de la ville. La mono-fonctionnalité, qu'elle s'observe dans des espaces essentiellement résidentiels ou dans des quartiers d'affaires dédiés aux entreprises, est associée à l'idée d'un dysfonctionnement, d'une absence de vie urbaine, d'espaces "morts". *A contrario*, la mixité fonctionnelle est attachée à l'idée de quartiers vivants. Plus encore, la ville ne peut qu'être fonctionnellement mixte. Elle est conditionnée par la mixité : dans la représentation nantaise, sans mixité fonctionnelle, il n'y a pas de ville.

L'objectif de « création de la ville » est affiché pour les projets de redynamisation des centres-bourgs.

*« Un centre ville harmonieux, qui vit bien avec des fonctions de centralité, c'est quand même un peu plus vivant et un peu plus agréable d'y vivre... même s'il y a des nuisances, qu'un centre-bourg désert, qu'un centre-bourg musée, où il ne se passe plus rien », (Direction du développement économique, Nantes Métropole).*

Il l'est également pour le projet de l'Île de Nantes et, en particulier, dans les espaces rattachés à EuroNantes : ce quartier d'affaires est destiné à être intégré à part entière comme un quartier de la ville.

*« Le but est d'éviter de créer des quartiers qui, une fois les activités fermées, sont morts. Pour qu'ils puissent conserver une vie, il faut qu'il y aient des gens dedans, donc, il faut des habitants tout simplement. Il y a un manque de tertiaire sur l'agglomération. Pour être reconnu à un certain niveau, au niveau européen, il faut pouvoir fournir une certaine surface de tertiaire. Les investisseurs nous demandent une masse, 200 000 m<sup>2</sup> de SHON en plus de ce qui existe déjà, mais, parallèlement, cela veut dire qu'une fois qu'il n'y a plus personne pour y travailler, c'est un quartier qui ne fonctionne plus, c'est un quartier qui crée un vide à l'intérieur de la ville. On a un plus à donner, sinon, cela ne marchera pas. On nous a toujours dit qu'il faut une certaine masse : à moins, cela ne fonctionne pas. On ne veut pas faire un quartier d'affaires classique : on pouvait, mais on ne veut pas. (...)*

*Par rapport à l'image de Nantes d'une ville intéressante, on ne veut pas créer des secteurs de ville qui ne seraient pas intéressants », (Direction de l'Urbanisme, Nantes Métropole).*

Il en est de même pour les quartiers d'habitat social. La ville de Saint-Herblain s'organise autour de trois centralités : le centre-bourg et ses extensions, le quartier nord où est implanté la cité d'habitat social Le Sillon de Bretagne, et le quartier est avec les immeubles collectifs de Bellevue. Pour le Maire de la commune, les trois projets urbains rattachés à ces trois quartiers poursuivent un objectif commun : « faire de la ville ».

*« Quelle est la différence entre mixité fonctionnelle et mixité urbaine et mixité tout court ? Mixité fonctionnelle... Donc, c'est la ville. (...) Par exemple Saint-Herblain, son histoire. C'était un dortoir, il n'y avait que du logement et une zone industrielle lourde issue de l'histoire économique de la Basse-Loire. C'est tout. Si les gens voulaient aller au cinéma, il fallait qu'ils quittent la ville. Si les gens voulaient étudier, il fallait qu'ils quittent la ville. Si les gens devaient se faire soigner, il fallait qu'ils quittent la ville. Donc, dans toute notre action en termes d'urbanisme et en termes sociaux, on a voulu donner un équilibre de vie sur un territoire, qui est le territoire de la ville, et faire en sorte que les gens puissent dormir, travailler, s'éduquer, se divertir, également se soigner, également vieillir, bref, un équilibre de vie locale. On ne peut le faire que si il y a mixité, c'est à dire qu'on apporte sur le territoire l'intégralité des fonctions, et donc, nous avons fait, comme Monsieur Jourdain, de la mixité fonctionnelle, mais la mixité fonctionnelle n'est pas différente de la mixité tout court. (...) Tous les quartiers sont concernés... Qu'est-ce que c'est qu'une mixité qui ne serait pas fonctionnelle ? On fait de la ville... Sur le Larzac, on élève des moutons, bon, ce n'est pas de la mixité... Mais dans une ville, c'est de la mixité. Alors le pire dans la ville, ce serait une ville où chaque fonction est dans un quartier. Ce serait terrible, je n'ose pas imaginer, ce serait effrayant », (élu, commune de Saint-Herblain).*

Chacun des projets précédemment brièvement présentés mériterait de faire l'objet d'une analyse approfondie afin de mieux comprendre le système d'offre publique en matière de mixité fonctionnelle et la réaction des entreprises à son égard. Nous avons choisi de travaillé sur deux projets contrastés : la zone franche urbaine Bellevue et le projet de l'Ile de Nantes. Le contraste s'affirme dans les situations géographiques (périphérie de Nantes / centre de Nantes et de l'agglomération), dans le profil d'entreprises ciblées (PME de moins de 50 salariés susceptibles d'accéder aux exonérations proposées dans le cadre de la politique nationale des ZFU / grandes entreprises du tertiaire supérieur à dimension régionale ou nationale susceptibles d'être intéressée par la création d'un nouveau centre d'affaires), mais également par la communication établie autour des projets. La zone franche de Bellevue n'est pas présentée par les élus et les services techniques comme un



projet de mixité fonctionnelle. *A contrario*, le projet de l'Ile de Nantes devient la vitrine de la politique de mixité urbaine de l'agglomération et de la ville, à l'attention des investisseurs immobiliers, des acteurs économiques et de la population, au point que nombre d'habitants ont une idée, certes plus ou moins précise, de ce que recouvre la notion de mixité fonctionnelle.



# **TROISIÈME CHAPITRE.**

## **LA ZFU BELLEVUE**



La Zone Franche Urbaine Bellevue se partage entre les communes de Nantes et de Saint-Herblain. Elle s'étend sur un quartier d'habitat social créé dans les années soixante, avec « *ses tours et ses barres* », mais également des îlots pavillonnaires, ce qui lui garantit une relative mixité sociale. L'ancienne ZUP accueille 19 700 habitants en 1999 selon le recensement de l'INSEE. Au 31 décembre 2004, l'ANPE annonce un taux de chômage de 30%, qui s'élève à 42% pour les personnes de moins de 25 ans.

Le quartier est à dominante résidentielle, mais il accueille également des activités économiques : 280 établissements sont recensés en 2005. Le secteur du bâtiment domine largement avec 77 établissements, suivi par les biens et services tertiaires (32), l'alimentation (28), les biens et services industriels (22), les commerces non sédentaires (22) et les soins à la personne (15)<sup>111</sup>. Il existe plusieurs pôles commerciaux. Avec 62 commerces de détail, le pôle Mendès-France concentre l'activité commerciale et apparaît le plus dynamique. La Harlière est un pôle commercial secondaire dont l'offre commerciale périclète. La place des Lauriers présente une offre plus étoffée avec du commerce de bouche et quelques services ; toutefois, la diversité de l'offre y décline et l'avenir de ce pôle est lui aussi incertain. Enfin, le pôle commercial des Bourderies représente un quatrième pôle.

Comparée à d'autres zones franches, la ZFU Bellevue fait ainsi quelque peu figure d'exception en raison du nombre de petites entreprises présentes de manière diffuse sur son territoire. Ces entreprises, installées avant le classement en ZRU en 1996, sont localisées au sein d'îlots résidentiels et participent d'une mixité fonctionnelle que l'on pourrait qualifier d'« historique » : elle n'est pas le fruit d'une politique publique, mais caractérise le quartier de longue date. La communauté urbaine estime à 80 le nombre de ces entreprises.

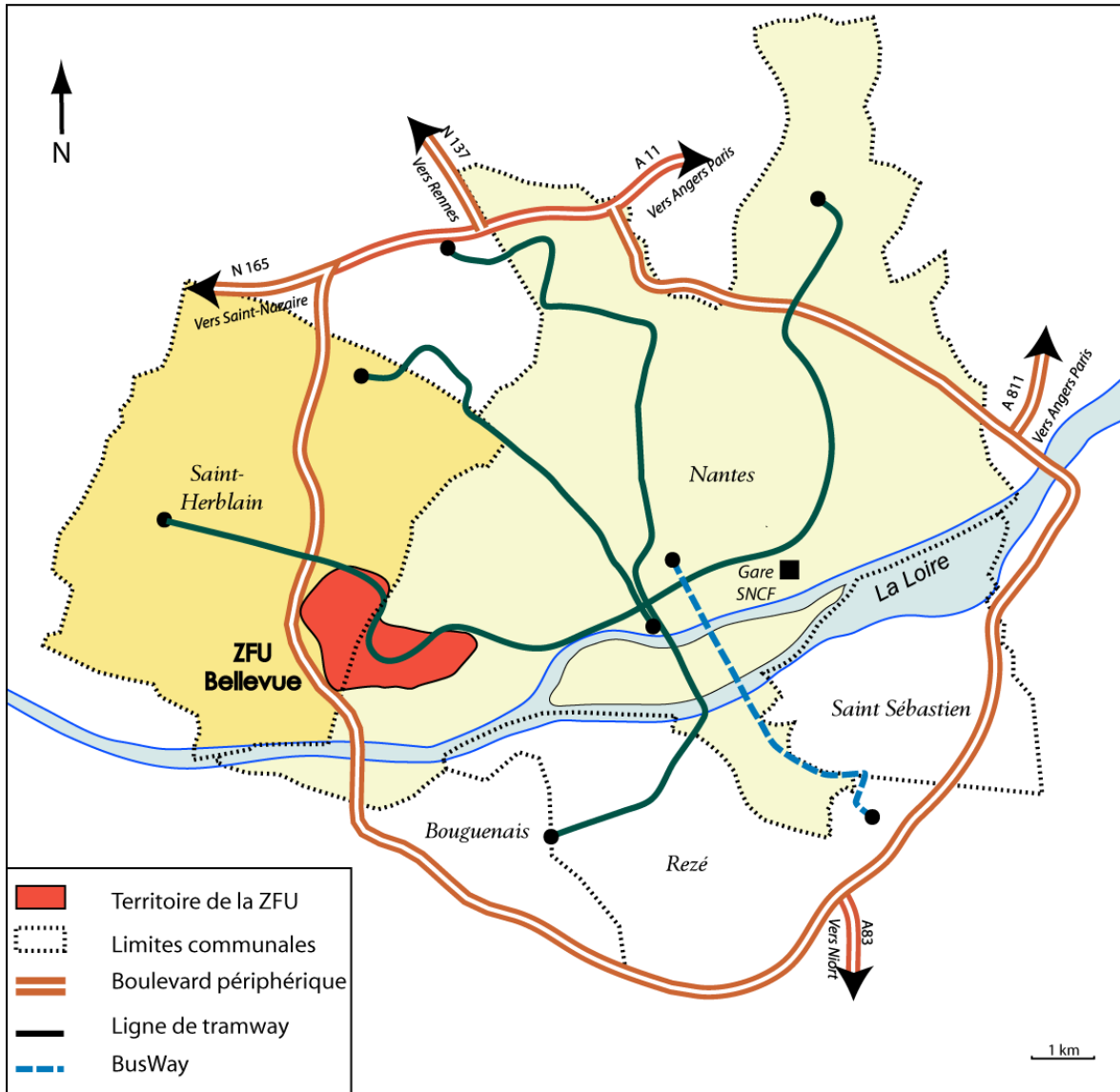
---

<sup>111</sup> Source : Nantes Métropole selon nomenclature CCI/CMA.

L'analyse de la ZFU Bellevue repose sur la réalisation de 18 entretiens. Dix ont été menés auprès d'établissements installés ou ayant pour projet de s'implanter, sur la ZFU Bellevue : trois sont des commerces (boulangerie, café-restaurant, bar-PMU), mais la plupart sont des entreprises relevant des secteurs du bâtiment second œuvre (deux), des services aux entreprises dans le domaine de l'informatique (deux), de la communication (deux) et des banques (un). Trois opérateurs de l'immobilier ont été interrogés : un office public de gestion HLM et deux promoteurs privés. Par ailleurs, trois entretiens ont été réalisés auprès des services techniques de la communauté urbaine : direction de l'Urbanisme, direction du Développement Economique et service du développement économique et urbain du Pôle de Proximité de Chantenay-Chézine. Enfin, la ZFU a été évoquée au cours d'entretiens avec des élus des communes de Nantes et de Saint-Herblain.

L'analyse est exposée en trois points. Le premier présente la politique de mixité fonctionnelle engagée sur le territoire de la ZFU. Le second restitue le point de vue des entreprises sur cette offre. Le troisième point enfin s'interroge sur les conditions d'acceptation de la mixité fonctionnelle par les entreprises.

Carte n° 1. Situation de la Zone Franche Urbaine Bellevue



CREDOC 2007





# **I. UNE APPROCHE ÉCONOMIQUE POUR TRANSFORMER UNE « CITÉ-DORTOIR » ET FAVORISER L'EMPLOI**

## **1. Les élus : de la réticence à la mobilisation**

Contrairement au projet de l'Ile de Nantes, la ZFU Bellevue n'est pas présentée comme un pilier de la politique de mixité urbaine de Nantes Métropole. Son choix comme second site d'enquête a même surpris certaines des personnes interrogées. Le projet lié à la ZFU, initialement ZRU, n'a pas toujours eu la bonne presse auprès des élus et des services techniques de la communauté urbaine. Les élus nantais étaient à l'origine plutôt défavorables au dispositif national des zones franches urbaines, jugé très avantageux pour les entreprises, mais sans garanties suffisantes en matière de répercussions durables pour le territoire : « à un moment, il y a eu un blocage politique, on n'était pas pour les zones franches, parce que c'était une politique de droite, la politique nationale n'était pas portée sur le territoire, il n'y avait pas de motivation ».

La situation est aujourd'hui différente : le dispositif ZFU mobilise tant les élus que les services techniques. Certains élus expriment encore des réticences : ils craignent l'opportunisme des entreprises, leur faible implication dans le développement des quartiers, si ce n'est l'absence de pérennité de leur installation. D'autres soulignent au contraire la nécessité de mesures attractives pour favoriser l'implantation d'entreprises, doublées d'un contrôle des contreparties exigées en matière de création d'emplois.

*« La ZFU [comme projet de mixité fonctionnelle], je n'y aurais pas pensé spontanément, je le reconnais, alors que ça peut être une tentative... Moi, j'ai un peu peur, je suis assez sceptique sur les zones franches, j'ai un peu peur que cela soit un truc de façade, c'est à dire que les entreprises viennent là par opportunité ou par opportunisme, mais qu'elles ne cherchent pas... Peut-être qu'en termes d'emplois, il y aura quelques liens avec le quartier, mais pour moi, je crains. Je ne suis pas un spécialiste, mais je crains qu'on ne construise pas beaucoup de ville avec ça, y compris que le jour où le système de la zone franche tombe, l'entreprise repart. Je crains que cela ne soit pas vraiment durable. C'est une tentative qu'il ne faut pas écarter. C'est pourquoi à la communauté urbaine, on a quand même pris l'opportunité, mais moi, je reste très sceptique. Là, dans d'autres*

*endroits de la ville, on construit quand même du durable, ce n'est pas parce qu'une entreprise repart au bout de dix ans que tout va s'effondrer, que cela va être une friche. Là, dans une zone franche, j'ai un peu peur. On a déjà eu des mauvaises expériences, des entreprises qui viennent là pour la zone franche et qui repartent... »*, (élu, ville de Nantes).

*« C'est possible que des entreprises s'installent pour bénéficier des aides que l'on leur donne. Mais on n'attrape pas des mouches avec du vinaigre. On n'a jamais fait une zone d'activités sans favoriser ceux qui veulent y venir. Bon, donc, moi, cela ne me choque pas. Maintenant, c'est à la puissance publique d'avoir l'exigence que les conditions soient remplies (...). Qu'une entreprise joue sa chance ou son opportunité, je ne lui reproche pas, c'est au surveillant de faire son boulot »*, (élu, commune de Saint-Herblain).

Mais pour tous, l'expérience du dispositif ZFU n'est pas à écarter : elle vaut la peine d'être tentée et mérite la mobilisation des acteurs. Les attentes exprimées sont de deux ordres. L'implantation d'activités et la mixité fonctionnelle qu'elle induit, devraient permettre de créer dans la « cité-dortoir » une nouvelle dynamique urbaine basée sur « la proximité ». Elles devraient également favoriser l'emploi des résidents qui, mieux que la réhabilitation des logements, des espaces publics ou le renforcement des services publics, contribuera à résoudre les problèmes des ZUS.

*« Qu'est-ce qu'on en attendait ? Apporter de l'activité dans un quartier qui continuait à ressembler à un dortoir... faire en sorte que se côtoient des lieux d'habitation et d'emploi... Voilà, et si en plus, les gens du dortoir peuvent travailler dans l'atelier, c'est encore mieux... Mais, même si ce n'est pas le cas, c'est quand même mieux qu'il y ait un immeuble de logements, un immeuble d'activités... parce quand je me promène à Paris, j'aime bien qu'il y ait des magasins, et pas que des immeubles, parce que si pour aller chercher son pain, il fallait aller dans une zone où il y a zone de vente de pain, cela ne serait pas formidable... Il faut de la proximité, et pour qu'il y ait proximité, il faut qu'il y ait dissémination des activités... Il faut qu'il y ait de la proximité... un équilibre de vie... La ville, c'est la vie (...). De voir des gens qui se lèvent le matin, qui ouvrent leur boutique, qui la ferment le soir, qui travaillent, lorsque... Ces gens ont perdu l'habitude de travailler, je pense que c'est quand même mieux, ... ça casse le côté ghetto... »*, (élu, commune de Saint-Herblain).

*« Ce qui me semble important, c'est qu'il y a une volonté forte de la ville et de la communauté urbaine d'avoir une approche par l'économie du problème. C'est à dire, le logement est ce qu'il est, on ne le changera pas. Mais on va réintroduire de l'économie dans ce quartier de façon massive. (...) L'objectif, c'est de ramener des entreprises qui créent des emplois qui, au titre du dispositif ZFU, vont devoir recruter au moins un tiers de leurs nouveaux salariés dans les quartiers sensibles, ZFU ou autres, clairement leur montrer... d'abord que ce n'est pas une mauvaise chose qu'il y ait de l'activité dans ces quartiers, second, remettre au boulot ou mettre au boulot tout simplement des gens qui*

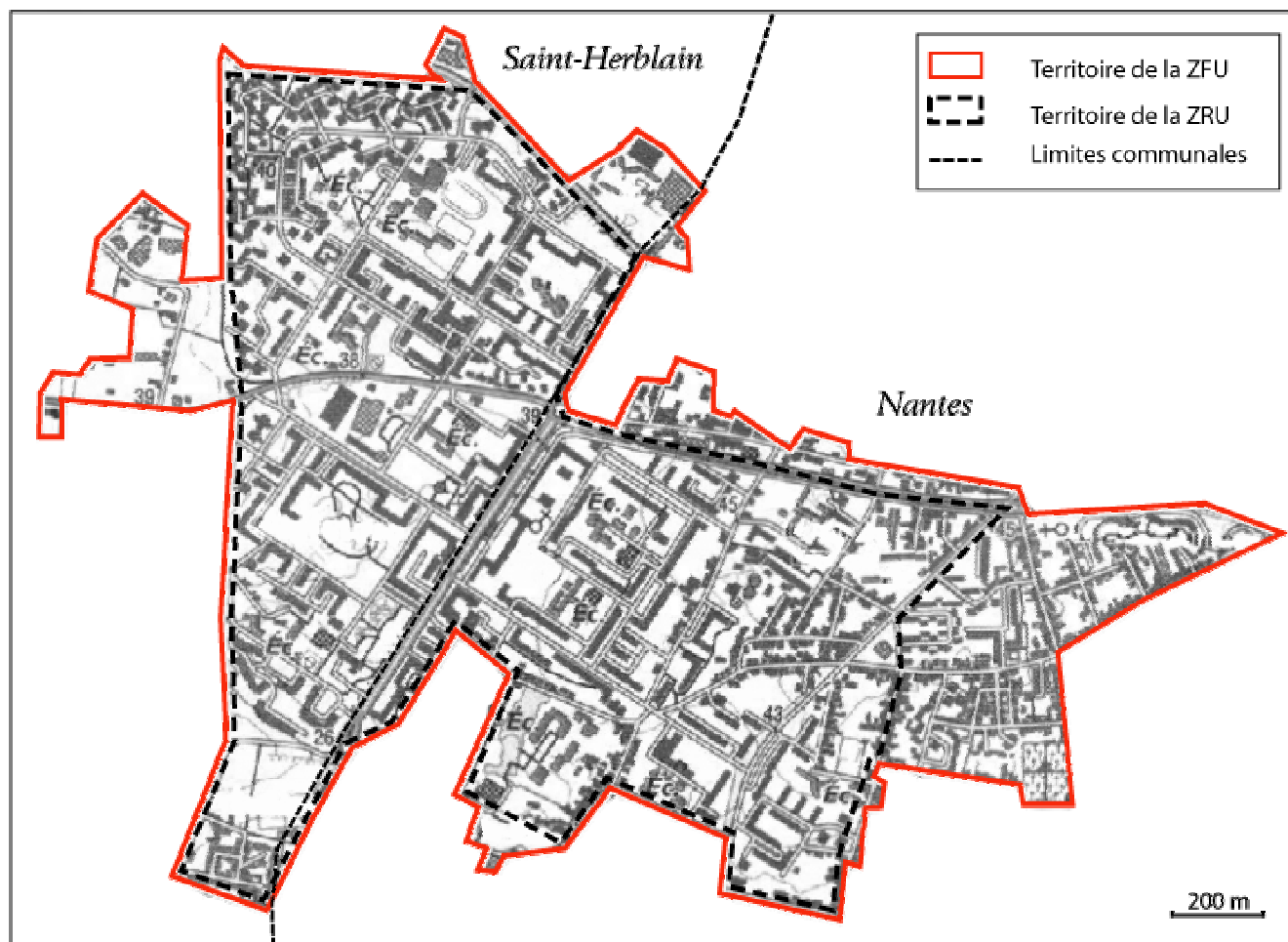
*ont les capacités pour occuper des emplois et qui souffrent éventuellement de discriminations, qui ont du mal à trouver un emploi. (...) Ce qui me paraît intéressant, c'est une approche par l'économie pour une fois, ce que l'on a rarement fait jusqu'ici. Et moi, j'ai envie de voir ce que cela donne une approche par l'économie, plutôt que de faire de l'urbain et du social, on va voir ce que cela donne. On a beaucoup redoré la banlieue, il faut dire les choses, le tram, les services publics, ça améliore la vie des habitants, mais est-ce que ça change fondamentalement les choses ? On va voir, si on fait venir les entreprises, si on remet les gens au travail, on va voir (...) ce que cela va donner. Moi, je suis partisan d'essayer (...). Je dis regardons. Je tirerai le bilan à la fin », (Direction du Développement Economique, communauté urbaine Nantes Métropole).*

## **2. Le lancement de plusieurs programmes immobiliers**

### **2.1. *Une politique nationale d'exonérations fiscales et sociales,***

Le quartier est classé comme Zone de Redynamisation Urbaine (ZRU) en 1996 et bénéficie à ce titre d'un premier régime d'exonérations. Il est répertorié comme Zone Franche Urbaine depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le nouveau périmètre délimite une ZFU de 225 hectares. Il intègre le périmètre de l'ancienne ZRU, plus le site prioritaire des Bourderies, ainsi que quelques extensions foncières (tranche Nord du boulevard Romanet sur la commune de Nantes, ZAC des Moulinets et des Tilleuls sur la commune de Saint-Herblain). La création de la ZFU ouvre l'accès à un système d'exonérations plus complet, constitué d'une série de cinq mesures d'exonérations fiscales et sociales à destination des entreprises et établissements de moins de 50 salariés. Les quatre premières mesures d'exonérations sont liées à la présence en ZFU : impôts sur les bénéfices, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, cotisations sociales personnelles des artisans commerçants. La dernière est liée à des conditions d'embauche avec une exonération des charges sociales patronales sous réserve pour les entreprises d'employer ou d'embaucher au moins un tiers de salariés résidant dans l'une des Zones Urbaines Sensibles de l'agglomération : celle de Bellevue, ainsi que celles des Dervallières, de Nantes-Nord, de Nantes-Est, de Malakoff et de Rezé-Château.

Carte n° 2. Limites de la ZRU et de la ZFU Bellevue



CREDOC 2007, d'après Nantes Métropole

## 2.2. ... confortée par la création d'une offre foncière

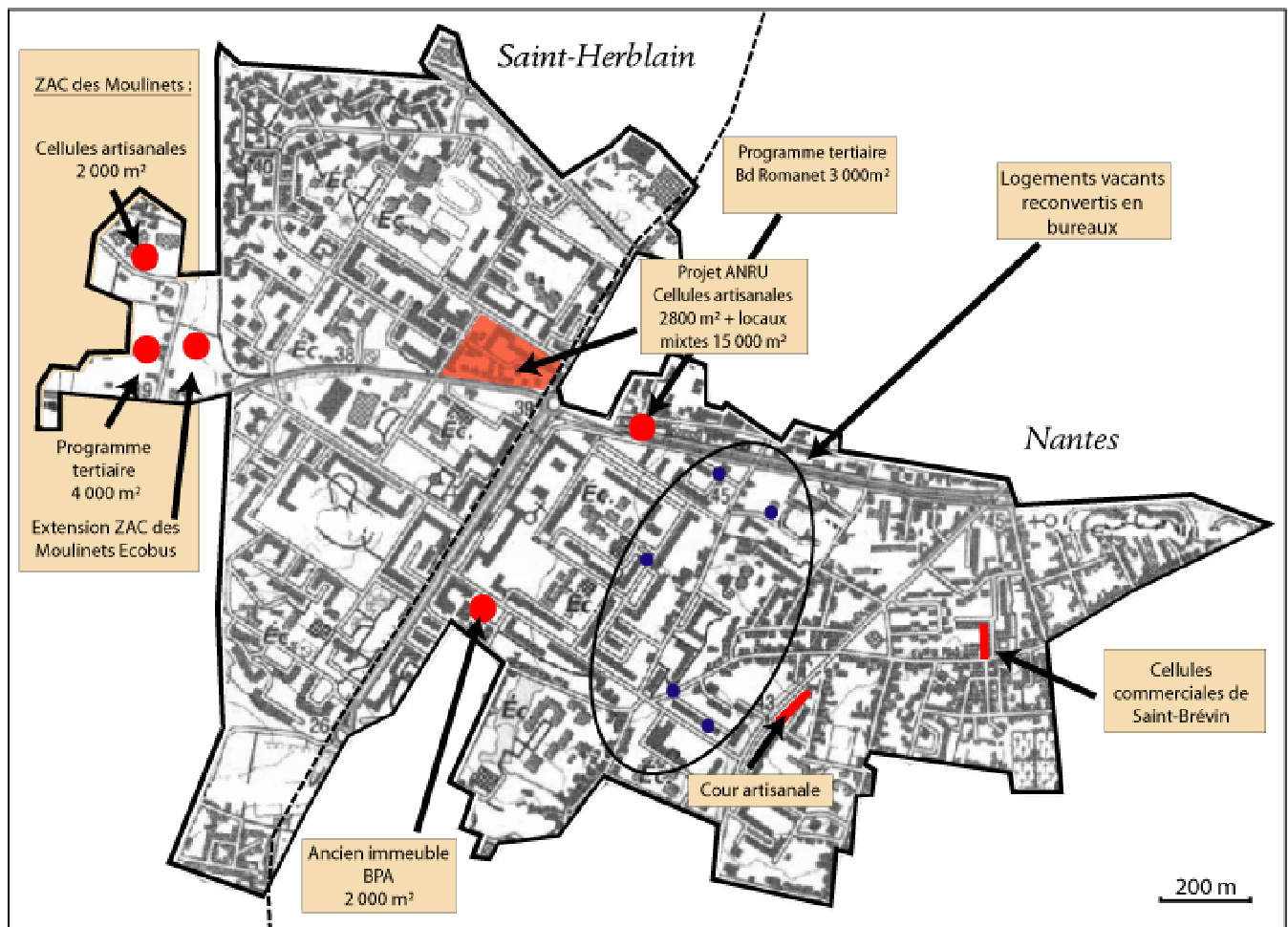
Outre le système d'exonérations fiscales et sociales, l'offre publique de la ZFU consiste en la mise en oeuvre de plusieurs programmes immobiliers à destination des entreprises. On distingue quatre programmes principaux qui ciblent des profils d'activités divers. Un premier programme date de 1998. Les autres, de taille plus importante, sont récents, si ce n'est en projet. Ils constituent une nouvelle phase de développement de la zone franche et résultent en large part d'une politique volontariste des communes et de la communauté urbaine : il n'y avait plus d'offre disponible sur la ZFU et aucune nouvelle implantation n'était possible depuis plusieurs années.

- Le long du boulevard Jean Moulin, dans une situation relativement centrale, la cour artisanale accueille depuis 1998 16 PME comptant entre 5 et 15 salariés. Il s'agit essentiellement d'entreprises tertiaires, mais également de petites industries attirées par les hangars proposés. La cour artisanale est aujourd'hui occupée en totalité.
- Les six cellules commerciales de la rue de Saint-Brévin, situées au Sud-Est de la zone franche, accueillait initialement dans des locaux vétustes des établissements commerciaux en perte de dynamisme. Compte tenu de la fermeture de plusieurs d'entre eux et de la présence à proximité de petites boutiques et d'un supermarché discount, l'office public de gestion HLM propriétaire des locaux, qui gère 24 000 logements sur la commune de Nantes, a décidé leur changement d'usage en 2000. Le soutien du Fonds d'Intervention de Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC) a permis d'engager des travaux de réhabilitation des locaux au profit de PME tertiaires qui se sont installées à partir de 2004 - 2005. Il s'agit d'une entreprise informatique, d'une entreprise de bâtiment second œuvre, de deux centres de formation, et d'un centre de yoga installé sur le site depuis plus de dix ans.

Le même bailleur social propose en outre un petit nombre de locaux diffus dans le quartier Bellevue : il s'agit de logements situés dans des immeubles résidentiels. Compte tenu de la demande insatisfaite de plusieurs entreprises, l'office a en effet

décidé de reconvertir des logements restés vacants en bureaux dans le cadre d'un changement d'affectation autorisé en ZFU. Sept « logements » d'environ 70 m<sup>2</sup> sont aujourd'hui occupés par des activités du secteur tertiaire ; une vingtaine au total pourrait être proposée pour une occupation professionnelle.

Carte n° 3. Localisation des programmes immobiliers d'entreprises de la ZFU de Bellevue en 2007



CREDOC 2007, d'après données Nantes Métropole

- Le programme des Moulinets se situe à l'extrême ouest de la ZFU, près du boulevard périphérique. Il est excentré par rapport au quartier, à l'écart des logements, et se subdivise lui-même en trois programmes.

Dans son îlot tertiaire, la ZAC des Moulinets propose la vente ou la location de 4 000 m<sup>2</sup> aux entreprises. Confié à un promoteur privé, le programme est en commercialisation depuis un an et demi et a été livré en trois phases, correspondant à trois bâtiments, sur 2006 et 2007. Le profil des entreprises qui s'installent sur ce site est assez différent de celui des entreprises déjà implantées. Elles sont généralement de taille plus importante, mais ne dépassent pas 30 salariés, avec une forte présence du secteur informatique, d'où la recherche de salariés relativement qualifiés.

Le programme mixte de la ZAC des Moulinets propose six cellules artisanales d'une superficie de 250 et 350 m<sup>2</sup> chacune, soit 2 000 m<sup>2</sup> au total, proposés en copropriété. Confié au même promoteur privé, il s'adresse à de l'artisanat ou de la petite industrie, ayant des besoins de stockage limités. La commercialisation est en cours, mais la demande apparaît déjà supérieure à l'offre. L'installation des entreprises est prévue pour fin 2007 avec une dominante du secteur du bâtiment second œuvre.

Le projet d'extension de la ZAC sur la coulée verte propose la vente de terrains permettant aux entreprises de construire elles-mêmes des bâtiments de taille assez importante (700-800 m<sup>2</sup>). L'installation des entreprises est prévue pour 2007-2008, après la révision du PLU, et le nombre de demandes est déjà important.

- Le programme immobilier lié au projet ANRU, porté par la ville de Saint-Herblain, est aujourd'hui le plus important. Au départ, le projet visait uniquement la réhabilitation du pôle commercial de La Harlière. La diversité de l'offre et le nombre de commerces allant diminuant, ce pôle commercial va être détruit et remplacé par des cellules artisanales, d'une superficie de 2 800 m<sup>2</sup>, à destination d'entreprises tournées vers les services à la personne et les services aux entreprises.

Le projet a dans un second temps été étoffé. Situé en cœur de quartier, le projet ANRU est défini comme global. Associé à un programme de démolitions, il se distingue des autres programmes par son caractère transversal, associant volet social, volet culturel, volet urbanisme et volet économique, et par la volonté politique de mixité urbaine qui le sous-tend.

*« Pour l'ANRU, il y a incontestablement une volonté de mixité urbaine, fonctionnelle et sociale. C'est un projet à part, qui s'appuie sur une logique de développement du quartier qui dépasse largement le développement économique. Pour les autres projets, il n'y a pas de volonté de mixité urbaine. Il s'agit uniquement d'une question de cohabitation entre activités et habitants, par exemple, ne pas développer une activité nuisante à proximité des logements. Comme l'implantation se fait au grès des disponibilités foncières, il n'y a pas eu de réflexion sur la mixité », (Pôle de proximité de Chantenay-Chézine, communauté urbaine de Nantes Métropole).*

La commune de Saint-Herblain a tiré partie de la présence d'une zone franche pour développer le volet économique du projet. En raison des coûts liés à l'achat de foncier, un quart du financement du projet ANRU est destiné au développement économique. Le programme qui s'étend sur 15 000 m<sup>2</sup> se veut mixte en termes d'offre aux entreprises. Il propose en pied d'immeuble des locaux commerciaux à destination de moyennes surfaces spécialisées, vouées au commerce anomal, afin de ne pas concurrencer l'offre du pôle commercial de la place Mendès-France. L'offre immobilière sera complétée par des bureaux à destination du secteur tertiaire, des locaux tertiaires mixtes, de type cellules artisanales, à destination de la petite industrie, et d'une pépinière d'entreprises. L'échéance initialement prévue pour l'arrivée des premières entreprises est 2009. Toutefois, à l'achèvement de cette recherche, le projet ANRU n'avait pas encore reçu de réponse de l'Etat et sa réalisation ne pouvait débuter en l'absence de son financement.

Pour achever la description de l'offre immobilière sur le territoire de la ZFU, on évoquera deux derniers projets portés par des promoteurs privés. Le programme tertiaire du boulevard Romanet propose 3 000 m<sup>2</sup>, commercialisés aujourd'hui à 100%. Cette offre a attiré des professions indépendantes, notamment dans le secteur médical, pour partie déjà



installées sur la zone franche urbaine. Enfin, un immeuble anciennement occupé par un organisme bancaire a été racheté par un autre promoteur immobilier nantais qui, après réhabilitation, propose plus de 2 000 m<sup>2</sup> à destination de commerces et d'entreprises. Les locaux sont en cours de commercialisation pour location, et les premiers emménagements ont eu lieu en mai 2007.

### ***2.3. Des programmes différenciés du point de vue de la mixité fonctionnelle***

L'examen de la cartographie de la zone franche fait apparaître le caractère à la fois éclaté et excentré des programmes d'immobilier d'entreprise. Le manque de disponibilités foncières explique le caractère périphérique des implantations. A part le projet ANRU, associé à des démolitions, les programmes immobiliers se sont faits au gré des disponibilités foncières, au coup par coup. Le développement de ces programmes procède d'une logique opportuniste. Ainsi, la ZAC des Moulinets ne faisait pas partie du périmètre de la ZRU défini en 1996 : elle constitue une excroissance intégrée à la ZFU en 2004 en raison de ses possibilités foncières. Les entreprises qui s'y installent sont à l'écart des zones résidentielles, et en particulier des immeubles d'habitat social. La situation est très différente pour les entreprises implantées plus au cœur du quartier.

Diversifiée du point de vue de la localisation sur le territoire de la ZFU, l'offre immobilière l'est également selon le degré de mélange entre les activités économiques et la fonction résidentielle. Dans le cas des logements transformés en bureaux, l'échelle de la mixité fonctionnelle est celle de l'immeuble, avec au maximum un bureau par immeuble et un hall d'entrée commun pour les logements et l'entreprise. A l'inverse, pour la ZAC des Moulinets, l'échelle pertinente devient celle du territoire de la ZFU : la ZAC constitue un sous-quartier exclusivement consacré aux activités économiques.

Outre leur localisation et leur degré de mélange avec l'habitat, les programmes immobiliers se distinguent par l'attention portée par les opérateurs à la question de la mixité fonctionnelle et de ses possibles répercussions sur le territoire. L'Office Public de gestion HLM poursuit un objectif économique : plusieurs des cellules commerciales de la rue de

Saint-Brévin étaient fermées avant leur réhabilitation ; de même, la transformation de logements en bureaux permet de rentabiliser des logements restés vides, si ce n'est de limiter ses coûts de gestion.

*« Notre agence commerciale me demande (...) de proposer le logement à une entreprise plutôt qu'à une famille. Au-delà des refus qu'elle pourrait avoir, pour avoir une mixité, pour garantir en fait un retour à la vie paisible dans l'immeuble. On sait bien que l'entreprise par définition ne va pas créer de troubles de voisinage (...). L'entreprise régule l'ambiance », (ZFU, Office Public de gestion HLM).*

Mais cet office porte une attention particulière à l'impact des activités économiques sur le quartier et, en particulier, sur l'emploi, sur la base d'une collaboration étroite avec Nantes Métropole, qui a d'ailleurs permis le premier contact avec la moitié des entreprises candidates. Cette préoccupation influe sur les critères de choix des entreprises. Pour les anciens logements transformés en bureaux, seules des activités tertiaires sont acceptées afin d'anticiper d'éventuels conflits de voisinage liés à des nuisances sonores. Surtout, l'office entend sélectionner des projets viables des projets de pure opportunité fiscale.

*« Nous avons appris à laisser mûrir les projets des entrepreneurs. On s'est aperçu qu'une personne qui voulait s'installer en ZF avait besoin de temps. (...). Parfois, on est allé trop vite. Aujourd'hui on attend que le projet soit bien établi parce qu'on a eu des échecs, enfin on a eu surtout un échec, car le projet n'était pas assez préparé. (...) Il ne s'agit pas d'accueillir toutes les entreprises en ZFU. Il est clair qu'elles viennent d'abord pour les avantages fiscaux, mais ça ne suffit pas (...). Il faut que l'entreprise accepte le fait de s'implanter dans un quartier d'habitat social, avec les problèmes que ça peut comporter (...) Les échecs qu'on a pu avoir c'était avec des entreprises qui n'avaient absolument pas anticipé les choses. (...) Une fois, on a dit non à une société parisienne qui voulait tout simplement délocaliser son siège. C'était peut-être au feeling, mais ce n'était pas clair. On n'a pas senti le dossier », (ZFU, Office Public de gestion HLM).*

L'attention est également portée à l'animation du quartier et, dans cet objectif, l'office préfère désormais ne plus retenir les entreprises avec un seul actif, afin d'éviter la fermeture des locaux pendant la prospection commerciale.

*« Cela n'est pas satisfaisant, cela veut dire qu'aujourd'hui, sur les locaux commerciaux, quand on veut mettre du professionnel, il faut que nous nous assurions que le local sera régulièrement ouvert. (...) On évite maintenant de retenir des entreprises qui ne compte*

*qu'un salarié pour réduire le risque de voir le quartier rester désert avec des devantures fermées », (ZFU, Office Public de gestion HLM).*

Enfin, le conseil d'administration de l'office a donné son accord sur le changement d'affectation des logements en bureaux, sous réserve d'un retour annuel d'informations sur la capacité des entreprises à créer des emplois à destination de la ZUF et des ZUS. La préoccupation concernant l'impact des activités sur le quartier ne concerne donc pas uniquement les critères de choix des entreprises, mais également l'évaluation des programmes.

Promoteur privé, l'opérateur du programme des Moulinets n'a pas initialement vocation à s'intéresser à l'impact d'un programme immobilier sur un territoire. Toutefois, et bien qu'ayant acquis en propriété le terrain, il travaille en collaboration étroite avec Nantes Métropole selon une charte afin organisant leurs relations de travail. Dans la mesure où il s'agit d'une opération privée, Nantes Métropole n'a pas les moyens d'évincer un prospect. Toutefois, le promoteur s'est engagé à faire remplir par tout candidat à l'installation une fiche contact stipulant l'activité de l'entreprise, son chiffre d'affaires, son nombre actuel de salariés (moins de 50) et ses perspectives d'embauche à deux ou trois ans, permettant à Nantes Métropole de prévalider les projets d'implantation. Jusqu'à ce jour, aucun avis défavorable n'a été émis. La coopération est jugée positive par la communauté urbaine.

*« Je pense que la présence de la collectivité dans le débat permet au promoteur d'aller plus loin dans ses exigences. Par exemple, le minimum de surface à prendre est de 80 m<sup>2</sup>. A une occasion, sur notre conseil, le promoteur a poussé une entreprise à prendre 30 m<sup>2</sup> en plus pour pouvoir accueillir plus de salariés à terme », (Pôle de Proximité de Chantenay-Chézine, communauté urbaine Nantes Métropole).*

En retour, le partenariat avec la communauté urbaine permet au promoteur une meilleure adaptation de l'offre aux besoins des entreprises.

*« Nous ne vivons pas cette signature de charte comme une contrainte, ni comme une pression de la communauté urbaine, mais comme un acte de partenariat pour un programme particulier, celui d'une zone franche urbaine. Nous ne ferions pas cela pour tous nos programmes, car ce serait trop lourd, mais dans ce cadre, on comprend. (...) Nous sommes partenaires dans la définition du programme. (...) L'intervention de*

*Nantes Métropole apporte un plus certain, car elle connaît le terrain et la demande des entreprises. Par exemple, c'est Nantes Métropole qui nous a précisé que les entreprises souhaitaient de petites cellules, plus petites que ce que nous pensions faire. Nous avons donc adapté le plan de masse », (ZFU, promoteur privé n° 1).*

Enfin, l'opération du programme Romanet n'a pas fait l'objet d'une réelle coopération entre le promoteur privé et la communauté urbaine.

## **II. UNE OFFRE PUBLIQUE ATTIRANTE POUR LES ENTREPRISES**

### **1. Une offre foncière de qualité**

#### *1.1. Les chefs d'entreprise originaires du quartier*

L'installation sur la zone franche urbaine peut avoir pour origine une présence antérieure sur le quartier. Deux entreprises interrogées s'inscrivent dans ce cas de figure : une entreprise du secteur du bâtiment second œuvre installée depuis 1999 dont le créateur est né sur le quartier ; un café-restaurant ouvert en 2004 avec pour créateur un résident depuis 1971.

*« C'était pas loin de chez moi. Oui, je suis du quartier, j'y vis depuis 40 ans. Je connais bien. Donc en fait, c'est ma première implantation dans un vrai local, avec des salariés. J'ai commencé ce boulot à domicile, dans la maison de mes parents, dans le garage. Il y avait juste la place pour une camionnette et un peu de matériel. Et puis l'activité est venue, je me suis dit que je pouvais embaucher », (ZFU 1, bâtiment second œuvre, installation en 1999).*

*« Je me suis installé ici il y a deux ans, en mai 2004, c'est ma première affaire. Mais je suis du quartier, je suis là depuis 1971. Il y avait un local à louer, j'ai déménagé et maintenant je vis au-dessus », (ZFU 2, hôtellerie-restauration, installation en 2004).*

Un troisième exemple peut être évoqué avec une société informatique ayant pour projet de s'implanter aux Moulinets.

*« L'entreprise s'implante dans la ZFU parce que ses créateurs sont issus de Bellevue et veulent créer une activité ici. Ils disent qu'ils s'en sont sortis ici et qu'ils travailleront donc sur place », (ZFU, promoteur privé n°1).*

Etre originaire ou résident du quartier n'empêche pas ces créateurs d'être exigeants en termes de choix d'implantation. La proximité résidentielle n'a pas été leur seul critère : comme les autres responsables, ils apprécient les qualités de l'offre.

### ***1.2. Les atouts de la ZFU : coût du foncier attractif, qualité de la desserte et possibilités de stationnement***

Les entretiens avec les responsables d'entreprise font apparaître les atouts d'une implantation sur la zone franche urbaine Bellevue. Un premier réside dans le coût attractif de l'offre foncière, à la location comme à l'achat.

*« Je suis gérant. C'est ma première implantation. Je me suis installé dans ce local en 1999. A ce moment, c'était encore une ZRU. J'ai connu l'opportunité de louer par le bouche à oreille. Le local m'a paru assez grand, 175 m<sup>2</sup> clair, sur deux étages. Et puis c'était pas très cher, je pouvais me le permettre. (...) Il fallait que ce ne soit pas cher. (...) Au bout de deux ans, j'ai acheté le local. C'était une bonne affaire. Ca a pris de la valeur entre temps. Il y a de plus en plus de demande », (ZFU 1, bâtiment second œuvre, installation en 1999).*

*« Avec une location à Nantes Habitat, je paie 6 € par m<sup>2</sup>. C'est complètement inespéré », (ZFU 5, services aux entreprises, installation en 2004).*

Le coût du foncier est jugé d'autant plus intéressant lorsque les locaux sont neufs ou susceptibles d'être réaménagés en fonction des besoins de l'entreprise. Le dirigeant d'une agence de communication explique s'être installé dans la zone franche, car il avait la capacité financière d'y louer un local beaucoup plus grand que dans le centre. Mais il a également été intéressé par le caractère atypique du local et ses possibilités d'aménagement.

*« On était dans un 35 m<sup>2</sup> dans le centre de Nantes. On a commencé à deux avec un graphiste, mais là, ce n'était plus possible. On cherchait plus grand. (...) Cela m'a plu tout de suite. J'ai flashé sur le local. On avait 200 m<sup>2</sup>. Et puis, un bureau de plein pied, c'est plus conventionnel. Ici, c'est plus atypique. La mezzanine, la hauteur de plafond, le volume... On dirait un loft. C'est ça qui m'a décidé. Je n'aurais jamais pu me payer le luxe d'un tel local dans le centre. (...) On a tout refait, toute l'électricité. Maintenant, on va racheter les murs. On n'est pas prêt de partir. J'ai plein de place », (ZFU 6, services aux entreprises, installation en 2004).*

Le second argument en faveur de la zone franche tient à sa situation géographique et à la qualité de sa desserte, tant par les axes routiers que par les transports en commun. L'axe routier principal qui traverse la zone franche, le boulevard Charles de Gaulle, rejoint le périphérique, qui contourne la zone franche par l'Ouest, d'où un accès rapide au réseau

autoroutier vers Paris ou le Sud-Ouest, et aux voies express vers Rennes et Vannes. La volonté de la communauté urbaine de désenclaver les quartiers relevant de la Politique de la Ville s'est traduite dans la conception du réseau de tramway. Outre six lignes de bus, la ZFU Bellevue est desservie par le tramway : elle se situe à 7 stations du centre ville de Nantes, ce qui permet de rejoindre la gare TGV en une vingtaine de minutes. Au final, « *c'est très proche du centre. On n'est pas loin* ».

Les possibilités de stationnement sont également évoquées comme un atout de la ZFU. La bonne desserte routière et la présence de parkings sont particulièrement appréciées des entreprises dont la clientèle est locale et le personnel, fréquemment en déplacement professionnel. A titre d'exemple, le gérant d'une société de bâtiment second œuvre qui emploie aujourd'hui 15 salariés et dispose de 13 camionnettes. Mais c'est également le cas d'une entreprise de services aux entreprises avec des déplacements plus lointains et la réception de clients venant d'autres régions.

*« Là par exemple, je reviens de déplacement : j'ai besoin d'une valise, de deux portables... Il est hors de question que ma voiture soit à 500 m. Et dans le centre malheureusement, il n'y a pas moyen de faire autrement ! Si possible, je ne voulais pas être trop loin du tramway, notamment pour ceux qui arrivent de Paris ou d'ailleurs, en TGV », (ZFU n°5, services aux entreprises, installation en 2004).*

Le coût du foncier, la qualité de la desserte et les possibilités de stationnement sont comparées avec le centre de Nantes, et non avec d'autres quartiers périphériques. Or, par rapport aux quartiers centraux, les atouts de la ZFU apparaissent clairement aux responsables d'entreprises : pour un éloignement du centre et, notamment, de la gare TGV, relatif, le coût des locaux est avantageux, l'accès aux grands axes routiers rapide, les possibilités de stationnement importantes.

### ***1.3. Les exonérations de charges : une exigence pour certains créateurs, « un plus » pour les autres entreprises***

Parmi les dix responsables d'entreprise interrogés, trois annoncent que l'installation sur le site a été motivée par la possibilité d'exonérations au moment décisif de la création de

l'entreprise. Une entreprise du secteur du bâtiment second œuvre s'est ainsi installée à sa création en 1999 en raison des avantages fiscaux liés à une implantation en ZRU et de la présence d'un vivier potentiel de recrutement sur le quartier. A la différence des autres responsables, ces trois créateurs étaient clairement à la recherche d'informations sur les possibilités d'exonérations fiscales et/ou sociales dans l'agglomération nantaise.

*« Je voulais absolument être en zone franche. Il était hors de question de rester dans le système général. C'était ça où je faisais du sans facture. Or je suis obligé de faire des factures. Je voulais être en ZFU. (...) Il n'y a presque aucune communication sur la ZFU, pas de marketing. A la CCI, on ne pousse pas vers la ZFU, on donne des réponses vagues. On m'a beaucoup plus parlé des pépinières d'entreprises, mais elles n'offrent aucun avantage pour les charges », (ZFU 5, services aux entreprises, installation en 2004).*

*« Mon but était de développer l'emploi : j'avais tout intérêt à être en ZFU. (...) Je cherchais à m'implanter sur une zone franche. Quand j'ai su par le bouche à oreilles qu'une zone franche se créait en 2004, je suis venue sur place, j'ai fait du porte à porte. Mais les gens n'étaient pas au courant. Par la communauté urbaine, je suis tombée par hasard sur Nantes Habitat. J'ai fait un dossier et après sélection, j'ai obtenu ce local », (ZFU 7, services aux entreprises, installation en 2004).*

Toutefois, les exonérations liées au dispositif ZFU ne sont pas toujours évoquées comme une condition *sine qua non* à l'implantation. Certains chefs d'entreprise soulignent qu'ils n'étaient pas informés de ces aides au moment de leur choix, que d'autres motivations plus fortes ont joué, - la qualité de l'offre, l'origine du quartier -, ou encore jugent les aides de l'Etat trop aléatoires pour justifier une implantation en ZFU. Le plus souvent, le dispositif d'exonérations est présenté comme un atout supplémentaire, qui s'inscrit dans un ensemble de conditions favorables, mais n'est pas décisif: « un plus », qui, comme le note un promoteur, « sert de booster ».

*« Quand on a choisi cet emplacement, on ne savait même pas que c'était en zone franche. C'est un plus qui a joué pour le dossier auprès de la banque », (ZFU 2, hôtellerie-restauration, installation en 2004 ).*

*« Le dispositif ZRU m'a aidé, oui. Mais c'est plus intéressant depuis que c'est passé en ZFU et j'étais déjà implanté. Ce n'est pas ça qui m'a décidé. C'est chez moi ici. Je ne suis pas resté pour les charges », (ZFU 1, bâtiment second œuvre, installation en 1999).*



« Dans l'idéal, on cherchait un vieux café, à la limite de l'insalubrité, avec une clientèle pour faire des travaux et réaliser une plus-value à la revente. On voulait la presse, le PMU, le tabac, le loto, mais sans restaurant. Celui-ci répondait à ces critères : il était en très mauvais état, avait une clientèle de quartier et un propriétaire privé. (...) Etre en zone franche, c'est des avantages fiscaux, puisqu'on ne paie pas de taxe professionnelle. Mais pour nous, c'est venu en plus, comme un avantage supplémentaire. En 2000, quand on est arrivé, on n'avait pas les aides. C'est notre comptable qui a vu ça. Ce n'est pas un critère pour notre installation. Il faut faire attention. Le gouvernement change tellement de trucs, tellement vite, que les aides ne doivent pas rentrer en considération, cela ne dure pas », (ZFU 4, hôtellerie-restauration, installation en 2000).

« La ZFU est un argument, mais ce n'est pas l'argument décisif. On habitait à une station de tram, au Rond-Point de l'Egalité. On a changé de logement avec la naissance du bébé et mon mari a vu ce local à vendre », (ZFU 3, commerce alimentaire, installation en 2004).

« Les entreprises se tiennent informées de ce qui se passe dans la ZFU par l'intermédiaire de leurs experts-comptables qui cherchent les meilleures solutions fiscales pour elles (...) La ZFU présente des avantages indéniables qui permettent à ceux qui hésitent de franchir le pas. (...) On peut dire que la ZFU sert de booster à la commercialisation », (ZFU, promoteur privé n° 1).

## 2. S'installer dans une zone urbaine sensible

Le choix d'une implantation dans une ZFU, dans ou à proximité d'un quartier d'habitat social, désigné comme « prioritaire » ou « sensible », ne va pas forcément de soi pour les chefs d'entreprise.

Des commerçants, souvent installés depuis plusieurs années, refusent l'appellation de « quartier difficile ». A titre d'exemple, un boulanger pour lequel « *c'est un quartier comme les autres. Bien sûr, il y a des petits délinquants, mais comme partout.* » De même, le patron d'un bar déclare : « *Dites-moi ce que c'est qu'un quartier difficile. Moi je ne sais pas ce que c'est* ». Le quartier Bellevue est pour eux un quartier comme les autres, qui connaît des problèmes comme ailleurs, si ce n'est favorise davantage les échanges sociaux qu'un quartier de centre ville, et dans cette banalisation du quartier, ces commerçants affirment leur propre appartenance au territoire.

« Le quartier est convivial. C'est pas mal, calme, il n'y a jamais de problème. Les gens disent bonjour. Il n'y a aucune différence liée au fait que c'est un quartier d'habitat social. Ce n'est pas un quartier difficile », (ZFU 2, hôtellerie-restauration, installation en 2004).

« Ils [les 2 salariés] sont contents, ils n'ont aucun problème de sécurité. Ils habitent près. J. est à 10 minutes en tram. C'est un quartier sympa. Bien sûr, il y a des petits délinquants, comme partout. Mais les gens sont gentils. C'est une bonne implantation », (ZFU 3, commerce alimentaire, installation en 2004).

« Je ne sais pas ce que c'est qu'un quartier difficile. Le jour où on me dira ce que c'est... On fait quelque chose avec la clientèle qui est là, qui existe. C'est sûr, il y a beaucoup d'étrangers. Ils ne s'expriment pas forcément comme nous, font des gestes différents. Mais quand une personne me demande un paquet de cigarettes, je lui donne. Je ne fais pas de différence si elle est étrangère. On n'a jamais eu de problème avec la clientèle. Du moment que tout le monde est correct, il n'y a pas d'ennui. La clientèle ici est très différente de celle qu'on avait à O.. On était dans un village. D'un côté, on avait plus de paysans. Mais on avait aussi plus de cadres qui travaillaient chez IBM. Il y avait plus de gens avec des cravates. Là, autour, ce sont des cités et des maisons individuelles. Les gens habitent ici. On a surtout des vieux et des gens qui sont au chômage. Il n'y a pas de problèmes particuliers si vous êtes corrects. Le côté positif de ces lieux là, c'est l'échange, c'est qu'on connaît les gens, on se sent en sécurité. Une fois qu'on se connaît, c'est mieux qu'un centre ville où il y a du brassage, du passage. C'est comme un village. Ma voiture, personne ne la touchera. On est comme dans un village, ils savent qui on est. Par exemple pour ma voiture, je la mets en face, je n'ai aucun problème, c'est sûr. Au bout d'une année, on crée vraiment des échanges. Ça prend un peu de temps, mais c'est à nous de nous intégrer. Les gens étaient là avant nous, ils habitent là, ils connaissent le quartier », (ZFU 4, hôtellerie-restauration, installation en 2000).

Au-delà des seuls commerçants, d'autres responsables d'entreprise relativisent les incidents susceptibles d'intervenir sur la ZFU et soulignent l'existence de problèmes de sécurité similaires dans d'autres quartiers, notamment dans les espaces centraux.

« On ne savait pas si on serait bien accueilli. Maintenant, on est bien accepté dans le quartier. Par rapport au quartier, on n'a pas de réels soucis (...) Il y a des jeunes qui ouvrent la porte pour nous embêter, mais c'est un jeu, ce sont des enfants. Bien sûr, le soir, quand on travaille, on ferme la porte. Mais c'est partout pareil », (ZFU 7, services aux entreprises, installation en 2004).

Mais d'autres chefs d'entreprise ont une attitude plus mitigée. Ils considèrent le quartier comme « difficile », ou tout du moins, *a priori* peu rassurant, même si le sentiment d'insécurité n'est pas toujours conforté dans l'expérience quotidienne du chef d'entreprise

et des salariés. En tout cas, l'image que renvoie le quartier, notamment auprès de la clientèle, reste un point négatif, si ce n'est le seul, dans le bilan de leur implantation.

*« En termes d'image, ça pourrait poser problème. C'est le seul point négatif. Cela dit, je ne suis pas nantais, donc je n'avais pas dans la tête les quartiers où il ne fallait surtout pas aller, et je n'ai jamais eu de clients qui ont eu la trouille de venir. (...) Disons qu'il y fait bon vivre de 8 h du matin jusqu'à la tombée de la nuit. (...) Quand il fait noir, ça fait quand même peur. Cela dit, on a jamais eu de problème de sécurité. (...) Vous savez bien, on croise des gens qui ont l'accent banlieue comme on dit, et quand ils sont en groupe de plus de 3 personnes, on se dit qu'ils peuvent nous attaquer... Mais c'est quand même un quartier agréable à vivre. Et puis, on a des rideaux de fer pour le soir et des fenêtres grillagées, donc il n'y a aucun risque de vol », (ZFU 5, services aux entreprises, installation en 2004)*

Un établissement bancaire employant plus de 400 salariés, implanté sur le site depuis 1960, a récemment quitté la ZFU au profit de la construction d'un immeuble neuf de plus grande taille, situé à proximité immédiate du périphérique. Ce départ n'est pas présenté comme lié à d'éventuels problèmes d'insécurité, mais à un projet de regroupement de services nécessitant l'occupation de locaux plus spacieux. Sans nier les problèmes liés à l'insécurité, un responsable souligne que la comparaison avec d'autres quartiers « sensibles » joue nettement en faveur de la ZFU Bellevue.

*« A Bellevue, nous étions entourés d'associations, de logements, de restaurants et de cafés, PMU, la Poste, il n'y a pas d'entreprise. Le quartier n'est pas simple, mais nous n'avons eu aucun problème de dégradation de véhicules, sauf lors des derniers mois. (...) Nous avons connu un événement dramatique il y a près de 20 ans, la mort d'un gardien tué par des jeunes de 25 ans qui étaient entrés dans l'immeuble et qu'il avait surpris. Cela a été un grand choc, mais nous sommes restés à Bellevue. En termes d'implantation, il n'y a pas de problème, nous avons pas mal de salariés qui habitent le quartier. (...) L'image de Bellevue est mauvaise pour les Nantais seulement. (...) A côté des quartiers que j'ai vu à Londres ou ailleurs, Bellevue, c'est luxueux. Je me suis baladé à Bellevue pendant des années, à toutes les heures, je n'ai jamais eu aucun problème », (ZFU 10, secteur bancaire, installation en 1960).*

Ce sentiment est partagé par un chef d'entreprise s'installant prochainement sur la ZFU et qui, comme le précédent, qualifie la ZFU Bellevue « de luxe », bref une zone franche « plus calme » que d'autres, différente, si ce n'est « très particulière », du moins dans la ZAC des Moulinets.

*« Y'a pire comme ZFU. Ici, c'est quand même une ZFU de luxe. Je ne m'attendais pas à ça (...). Cela ne m'a pas dérangé qu'on me propose d'aller en ZFU, car j'ai d'autres activités où je suis engagé et où je m'occupe de personnes qui viennent de ZFU. Je connais Bellevue, les immeubles, les quartiers. A côté de certains quartiers de la région parisienne, c'est plus calme même si on sent que ce ne sont pas les quartiers chics de Nantes (...). Mais là aux Moulinets, c'est une ZFU un peu particulière. Il y a les pompiers à côté, après c'est un peu vague, la BPA est juste à côté, c'est pratique pour se repérer et ça valorise l'endroit. Il va y avoir une agence de la banque qui va s'installer, je crois. Il y a d'autres bureaux qui vont être construits. Il y a des pavillons à 500 mètres », (ZFU 9, services aux entreprises, installation en 2007).*

La localisation de la ZAC des Moulinets, excentrée par rapport aux immeubles d'habitat social, est un argument en faveur de la commercialisation.

*« Il y a eu un client dont le siège est à Paris qui a hésité à s'établir aux Moulinets en raison de l'image renvoyée par la notion de zone franche. Sa visite des lieux, l'emplacement géographique excentré, proche du périphérique et loin d'éventuels problèmes l'ont rassuré. Ce sont les activités tertiaires qui se posent parfois des questions, mais il faut être franc, la zone des Moulinets n'est pas en plein cœur de la ZFU, elle est excentrée, on peut recevoir des clients sans problème », (ZFU, promoteur privé n° 1).*

Au final, la ZFU de Bellevue dispose de plusieurs atouts favorables à l'implantation de nouvelles entreprises. Elle se distingue d'autres zones franches et ZUS qui se heurtent, outre un déficit dans l'offre de locaux commerciaux ou industriels adaptés, à la faiblesse de l'offre de transports collectifs, et à des problèmes de sécurité qui rendent vulnérable le stockage du matériel et des marchandises <sup>112</sup>. Pour le service du développement économique et urbain du pôle de proximité Chantenay Chézine en tous cas, *« pour des entreprises qui souhaitent s'implanter, cette zone franche est un bon compromis : elles bénéficient des exonérations, sans pour autant être dans un quartier terrible ou complètement inaccessible ».*

---

<sup>112</sup> Cf. Pierre ANDRE [2006], « Le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années », *Rapport d'information du Sénat*, n°49, p. 53.

### **III. L'ACCEPTATION DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE PAR LES ENTREPRISES**

La ZFU Bellevue dispose d'atouts certains dont ne jouissent pas forcément les autres zones franches urbaines. L'implantation dans un quartier mixte, dans les conditions particulières de la zone franche nantaise, apparaît toutefois soumise à un certain nombre conditions pour les entreprises.

#### **1. Préserver la bonne image de l'entreprise**

Une première condition nous semble liée au positionnement particulier des entreprises en termes d'image. Pour les responsables d'entreprise, l'implantation dans une zone franche urbaine est à même de poser des problèmes d'image. Mais, pour différentes raisons, liées notamment au profil de la clientèle et/ou à la nature et au mode de relations entretenues avec elle, l'implantation en ZFU n'est pas, dans leur cas, préjudiciable. Un premier exemple est fourni par deux entreprises du bâtiment implantées depuis plusieurs années. Le principal client de la première est lui-même implanté sur la zone franche, les autres étant des clients publics.

*« Une bonne partie de ma clientèle est locale, par exemple le bailleur social, Nantes Habitat. C'est moi qui intervins sur tous les logements sociaux du quartier. Donc là, il n'y a pas de problème d'image. Sinon, je fonctionne essentiellement par les marchés publics, donc la question ne se pose pas. Mais je ne me vante pas non plus d'être ici. Ça ne sert à rien de le dire », (ZFU 1, bâtiment second œuvre, installation en 1999).*

La seconde entreprise note que l'image du quartier nuit aux relations commerciales avec les particuliers, notamment dans les conditions d'accueil des salariés originaires de ZUS, mais n'intervient pas dans les relations avec les entreprises clientes.

*« Nous n'avons pas de problème avec les entreprises clientes car elles connaissent des problèmes comme nous, elles savent ce que c'est, en revanche, avec les particuliers, ce n'est pas pareil (...). On sent leur méfiance par rapport aux gens qu'on envoie chez eux, certains sont racistes ou ont peur du quartier dont ils viennent », (ZFU 8, bâtiment second œuvre, installation en 1999).*

Les deux autres exemples concernent des entreprises des services aux entreprises. Pour la première, la clientèle, implantée sur l'ensemble du territoire national, ne se rend jamais dans les locaux de l'entreprise et a surtout pour priorité le respect de normes de qualité ou la santé financière de leurs fournisseurs de prestations informatiques. Là encore, la question de l'image ne se pose pas. L'implantation dans une zone franche pourrait même être, en cas d'embauche de résidents ZUS, à terme utilisée pour valoriser l'image de l'établissement comme « entreprise citoyenne ».

*« Nos clients ne viennent jamais dans nos locaux, nous nous déplaçons chez eux, dans toute la France. Ils ne connaissent que Nantes, ils se moquent de là où on est implanté. Ils s'intéressent davantage au fait qu'on soit certifié ISO 9000 ou qu'on soit en bonne santé financière. Dans quelques années, si on a réussi à embaucher, on pourra envisager de communiquer, mais si c'est juste pour faire du vent, ce n'est pas la peine », (ZFU 9, services aux entreprises, installation en 2007).*

La seconde entreprise intervient dans le secteur de la communication. Nombre d'agences sont installées dans le centre de Nantes, mais celle-ci intervient auprès de clients particuliers, cafés, hôtels, discothèques, salles de spectacles..., sur Nantes et hors de la région. Elle reçoit rarement des clients dans ses locaux et n'a pas les mêmes obligations et priorités que nombre d'autres agences en termes d'image. Par contre, la proximité géographique de grandes salles de spectacles nantaises a été favorable à une installation sur Bellevue.

*« Toutes les boîtes de com' sont Place Graslin, dans le quartier des Olivettes. Ce n'est pas indispensable pour mon activité. Je n'ai pas envie d'être si proche. Je n'ai pas besoin d'une adresse dans le centre. J'ai peu de clients qui viennent. La vitrine, pour les clients de prestige, ce n'est pas mon esprit », (ZFU 6, services aux entreprises, installation en 2004).*

## **2. Etre à l'écart des espaces résidentiels**

La seconde condition pour une implantation dans la zone franche peut être une séparation des espaces résidentiels. Les offres immobilières sur la zone franche sont différenciées : la

mixité fonctionnelle peut être observée à l'échelle de l'immeuble comme à celle du quartier. Les cellules commerciales de la rue Saint-Brévin sont installées au pied d'immeubles résidentiels. L'un des chefs d'entreprise présents juge utile, si ce n'est indispensable, de disposer d'une entrée indépendante, distincte de celle utilisée par les résidents.

*« A part la femme de ménage avec qui on discute, je ne me vois pas du tout adresser la parole aux autres qui sortent d'ici. On a un excellent dialogue avec les commerçants, qui sont de souche française. Pour le reste, je ne connais pas un seul locataire au-dessus. Ils ont leur pallier, et je ne souhaite pas forcément les rencontrer. (...) Je préfère ne pas faire rentrer les clients par l'entrée HLM par exemple », (ZFU 5, services aux entreprises, installation en 2004).*

La demande de différenciation, de distinction, est davantage affirmée lorsque les dirigeants d'entreprise sont désireux de s'implanter en zone franche, mais à l'écart des îlots résidentiels. De fait, au cours des négociations pour le programme des Moulinets, certaines entreprises ont mentionné le fait de ne pas être « en cœur de quartier » comme un élément positif, si ce n'est conditionnant leur implantation sur la ZFU.

Cette réticence à s'installer en cœur de quartier peut s'expliquer par une volonté de préserver l'image de l'entreprise. Une implantation dans le périmètre de la ZFU, mais excentrée par rapport au bâti résidentiel, paraît alors idéale. Le succès d'autres programmes pourtant situés en cœur de quartier montre juste que la question de l'image se pose en des termes différents d'une entreprise à l'autre, selon sa taille, son ancienneté, son secteur d'activité, ses clients...

Mais la question de l'image n'est pas seule opérante. A nouveau, la question de la sécurité peut être évoquée : les habitants sont présentés à plusieurs reprises à l'origine d'un sentiment d'insécurité. La première motivation du déménagement d'une entreprise du bâtiment de la cour artisanale à la ZAC des Moulinets est le besoin d'accéder à un local plus grand : depuis l'installation sur la ZFU, le nombre de salariés est passé de un à quinze. Toutefois, cette nouvelle implantation garantit également le sentiment d'une plus grande sécurité.

*« Je suis dans la ZFU depuis 1999, elle n'était pas encore classée en ZFU. Je circule librement. Je me suis faite agresser une fois par de très jeunes de 9 ou 10 ans qui n'ont aucune peur. Les problèmes sont d'ailleurs créés par les plus jeunes. Les plus grands n'ont pas envie d'attirer l'attention, car ils font du trafic de toutes sortes et ne veulent pas avoir de problèmes. (...) Je ne vous cache pas que je suis assez contente de m'installer aux Moulinets, on est excentré, il y a des entreprises, des banques, c'est plus rassurant... », (ZFU 8, bâtiment second œuvre, installation en 1999).*

Le lien entre mixité fonctionnelle et sécurité n'est toutefois pas univoque. La disposition de places de parking, pour les voitures des salariés, si ce n'est pour les véhicules de l'entreprise, est présentée comme un atout de la ZFU, notamment en comparaison avec le centre de Nantes. Toutefois, la présence de logements limite cet avantage : les habitants apparaissent comme des concurrents des entreprises et de leurs salariés pour les places de stationnement. Mais, dans le même temps, les habitants sont présentés comme les garants de la sécurité des locaux et des véhicules : du point de vue de la sécurité, un quartier mixte peut être préférable à un quartier mono-fonctionnel désert.

*« En fait, je ne réfléchis pas comme ça, c'est mon quartier... Mais je ne vois que des avantages. (...) Et puis, les logements, ça fait une surveillance, surtout pour le week-end. (...) Le seul problème avec le fait d'être près des logements, c'est pour les parkings. Je suis souvent obligé de me garer sur des places qui appartiennent aux habitants. Si un jour ils font une histoire, ce sera vraiment difficile. D'ailleurs, si Nantes Habitat construit de nouveaux locaux et qu'il y a encore moins de parking, ça va être très dur », (ZFU 1, bâtiment second œuvre, installation en 1999).*

*« Ce qui nous protège, c'est aussi les locataires au-dessus, même si on ne les voit jamais », (ZFU 5, services aux entreprises - informatique, installation en 2004)*

*« Qu'on soit en plein centre ville de Nantes, c'est pareil. On a aucun problème de confrontation avec les résidents. Au contraire, on a intérêt à ce qu'il y ait des gens autour. Une implantation excentrée, en bordure de ville est plus risquée. Là les gens nous connaissent, ils sont à leur balcon. C'est un gage de sécurité », (ZFU 7, services aux entreprises, installation en 2004).*

L'exigence de distinction spatiale interroge sur l'attractivité potentielle des programmes immobiliers liés au projet ANRU. Certes, nombre d'entreprises sont déjà installées « en cœur de quartier » à proximité des zones résidentielles et la demande de foncier est



aujourd'hui plus importante que l'offre, mais la commercialisation des locaux créés dans le cadre de ce projet pourrait être moins rapide que pour la ZAC des Moulinets.

*« On est au démarrage. On a commencé peut être par le secteur le plus facile avec les Moulinets. (...) Sur la zone des Moulinets, c'est super bien placé. Sur l'autre partie, on prendra qui viendra. On sera moins en mesure d'être exigeant. C'est nous qui allons être en recherche. On ne sera pas en position de force. Il faudra les chercher une à une. On a sans doute mangé notre pain blanc », (élu, commune de Saint-Herblain).*

\*

La ZFU Bellevue est d'ores et déjà un succès en termes d'implantation d'activités économiques : les entreprises y viennent facilement et les lots sont commercialisés rapidement, à tel point qu'une situation de pénurie est à nouveau prévisible d'ici quelques mois. Le bilan est positif tant du point de vue des communes et de la communauté urbaine, que de celui des promoteurs, même si la réalisation et la commercialisation des programmes liés au projet ANRU restent un enjeu majeur.

*« Moi, je trouve que ça marche bien. (...) Ca veut dire que tous les investissements qui ont été fait, ont trouvé acquéreur et avant même de sortir de terre, ça correspond à une demande, et les exigences parmi les créations d'emploi de prendre des gens du quartier, celui-ci ou un autre, car il faut bien trouver la spécialisation professionnelle, ça marche. L'objectif est atteint », (élu, commune de Saint-Herblain).*

*« Le bilan est très positif pour nous. Dommage qu'il n'y ait pas plus de terrain... il y a un vrai intérêt, un vrai besoin des entreprises pour s'établir dans la ZFU, il nous faudrait du foncier pour répondre à la demande (...). Nous avons relevé le défi par rapport à d'autres promoteurs immobiliers qui n'ont pas suivi. Nous y avons cru. Ca a marché », (ZFU, promoteur privé n° 1).*

Si la ZFU rencontre des succès en matière d'implantation d'entreprises, le bilan est encore mitigé, bien que de toute façon prématuré, en termes de création d'emplois. La Communauté Urbaine avait un objectif de 475 emplois pour 2006, calculé en fonction de l'offre immobilière de départ, à l'exclusion de la ZAC des Moulinets et du projet ANRU. 200 emplois ont été créés sur 2004 et 2005. Ce chiffre comprend tous les emplois exonérés. Seuls 67 emplois, qui correspondent à un tiers de ces nouvelles embauches, concernent

avec certitude des publics ZUS (Bellevue, Dervallières, Nantes-Nord, Nantes-Est, Malakoff et Rezé-Château), mais l'évaluation ne permet pas d'estimer le nombre d'embauches de personnes résidentes sur le quartier Bellevue : celles-ci ne sont pas identifiées séparément.

Les « entreprises historiques », généralement d'artisanat ou de petite industrie créées par des personnes originaires du quartier, embauchent sur place, souvent sans passer par les services publics de l'emploi. Les commerçants, de par leur activité même, tissent un lien avec le quartier à travers leur clientèle qui peut éventuellement constituer un vivier de recrutement. Les entreprises implantées depuis la création de la zone franche, majoritairement tertiaires, offrent des situations plus contrastées. Certaines sont désireuses d'avoir un lien avec le quartier et tentent de recruter localement. Mais tous les chefs d'entreprises ne considèrent pas le quartier comme un vivier de recrutement potentiel : certains pensent spontanément que les résidents ne correspondent pas à leurs attentes de profils relativement qualifiés (Bac + 2). Recruter sur place n'est pas un objectif, quitte à ne pas bénéficier des exonérations sociales. Tout dépendra dès lors de la capacité de la communauté urbaine et des services publics de l'emploi, autour de la Maison de l'Emploi, de créer une synergie avec les entreprises sur la question de l'emploi.

Le bilan de la ZFU ne pourra véritablement être établi qu'à terme, plusieurs années après l'achèvement des nouveaux programmes et leur commercialisation. Surtout, l'impact lié à l'implantation d'activités économiques dans ce quartier résidentiel doit être analysé à différents niveaux. L'arrivée de nouvelles entreprises peut se traduire par l'embauche de résidents, contribuant à réduire la vulnérabilité sociale et économique du quartier. Mais elle peut également induire le développement de relations commerciales avec d'autres activités présentes sur le site, soit par l'entreprise elle-même, soit par ses salariés dans le cadre de l'économie résidentielle, contribuant ainsi au dynamisme économique du quartier.

Progressivement, le personnel des entreprises nouvellement implantées découvre l'offre commerciale de proximité : les commerces alimentaires et non alimentaires, mais également les services à la personne (coiffure, garage, teinturier...). L'installation d'entreprises permet à certains commerçants de développer de nouveaux services ou

produits créés spécifiquement à destination de la clientèle non-résidente. Le patron d'un café-restaurant explique ainsi qu'il a pu ouvrir un restaurant alors que les habitants se contentent de fréquenter le bar. De même, un boulanger a pu développer une activité de sandwicherie.

*« La vie de quartier, je ne la regrette pas. D'une part, on a maintenant une relation client - fournisseurs avec les entreprises voisines. D'autre part, les commerces du coin sont devenus nos fournisseurs privilégiés : je n'envisage pas d'aller me faire couper les cheveux ailleurs qu'à côté. Le restaurant, c'est devenu notre annexe, on va souvent à la pharmacie... Donc on amène quelque chose aux autres aussi », (ZFU 5, services aux entreprises, installation en 2004).*

*« C'est un quartier où il y a de l'habitat, c'est essentiel pour nous. On a essentiellement des gens qui résident ici, des habitués, mais le fait qu'il y ait des entreprises, c'est bien aussi, ça fait une clientèle en plus. Ça nous a permis de développer la sandwicherie, qui n'a aucun intérêt autrement. On a de bons rapports avec les autres commerçants. C'est bien d'en avoir à proximité, ça fait du chiffre d'affaires en plus. Le restaurant nous prend le pain, la halte-garderie aussi. Ils font une fête en juin, ils nous ont commandé du pain et des gâteaux », (ZFU 3, commerce alimentaire, installation depuis en 2004).*

Une analyse économique serait à mener pour estimer l'impact des nouvelles implantations sur le commerce et les services à la personne. Même important, il n'est pas forcément décisif pour l'avenir de ce secteur. Au cours des entretiens en effet, l'économie résidentielle n'apparaît pas *a priori* dépendante de la clientèle liée aux nouvelles implantations. Plusieurs établissements dressent tout du moins un bilan positif, si ce n'est très positif, de leur implantation en ZFU en termes de chiffre d'affaires. La question serait bien sûr à approfondir.

*« Nos liens avec les entreprises, il me semble que c'est seulement pour les cigarettes et des fois les journaux le matin. Mais 90% de notre clientèle, c'est des chômeurs, des RMistes, des gens qui ont des aides de partout. En début de mois, quand ils touchent, ils sont là de 8h le matin à 19h le soir. Et puis, il y a les retraités qui font le reste. Ils sont là tous les jours, tout le temps. Au final, le chiffre d'affaires, on ne se plaint pas. (...) Je sature de ce métier. On n'a pas de vie de famille, pas de vie privée, mais ce n'est pas lié à ce lieu. On peut dire que c'était une bonne implantation. Je suis content du chiffre d'affaires, c'était un bon choix », (ZFU 4, hôtellerie-restauration, installation en 2000).*

*« Aussi surprenant que cela puisse paraître, parce que les gens ouvrent des grands yeux quand je leur dis ça, cette agence est celle qui est certainement la plus rentable de*

*l'ensemble de notre réseau de 160 agences. On a 14 personnes dedans et on ouvre une autre agence à côté du nouveau siège. C'est certainement une des plus rentables en termes de chiffre d'affaires et de profitabilité. C'est certainement l'une de celles qui nous posent le moins de problème en termes de contentieux. Les gens ont plein d'idées reçues sur tout », (ZFU 10, secteur bancaire, installation en 1960).*

Enfin, les entreprises peuvent également développer de nouveaux liens avec le quartier lorsque leurs salariés deviennent résidents. L'exemple de la banque installée depuis 1960 est à ce sujet intéressant : sur 400 salariés, le nombre de résidents de la ZUF est estimé à 50. Par ce biais, la mixité fonctionnelle pourrait à terme favoriser une plus grande mixité sociale dans l'habitat, d'autant plus que la proximité relative du centre de Nantes, la bonne desserte par les transports en commun ainsi que la présence de lotissements peuvent rendre ce quartier attractif pour des actifs travaillant à proximité, si ce n'est contribuer à terme à augmenter sa valeur foncière. Ainsi, l'impact de la plus grande mixité fonctionnelle de la ZFU Bellevue sera à analyser avec finesse d'ici à quelques années.

# **QUATRIEME CHAPITRE.**

## **L'ILE DE NANTES**



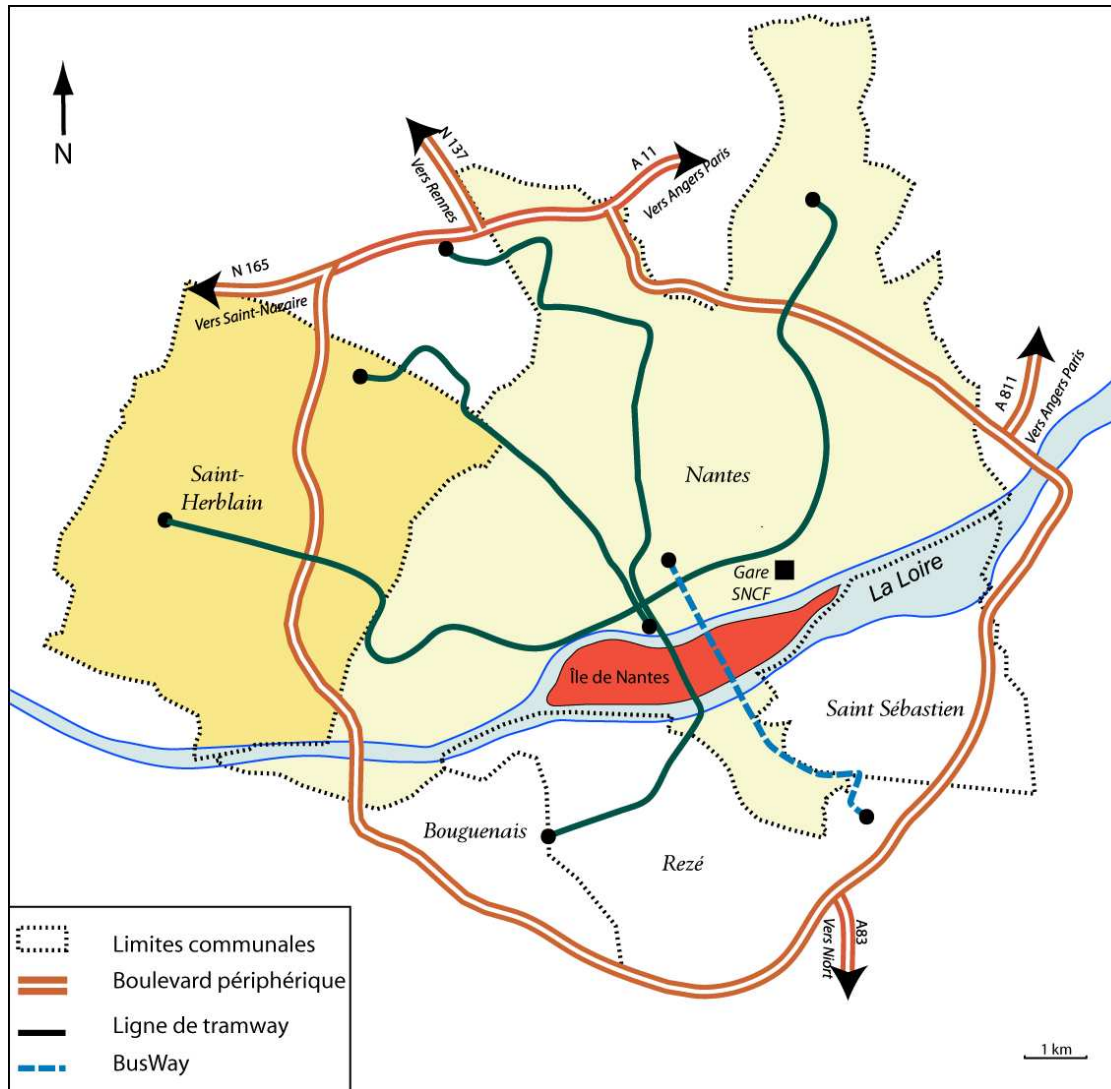
# **I. CRÉER UN CENTRE D'AGGLOMÉRATION CONCENTRANT LES FONCTIONS URBAINES STRATÉGIQUES**

## **1. Un territoire central, sous-densifié et disparate**

Située au cœur de l'agglomération face au centre historique de Nantes, enlacée par les bras de la Loire, l'Ile de Nantes constitue un territoire de 337 ha, qui s'étend sur près de cinq kilomètres d'est en ouest et sur un kilomètre du nord au sud. C'est un ensemble urbanisé de longue date qui témoigne initialement d'une relative mixité urbaine, à la fois sociale et fonctionnelle. En 1999, 9 000 logements sont recensés par l'INSEE, pour les deux tiers construits entre 1968 et 1990. On comptabilise près de 90% de logements collectifs et 22% de logements sociaux. La population de 13 000 habitants est composée pour moitié d'actifs, avec une prédominance d'employés et de professions intermédiaires. L'INSEE dénombre 9 000 emplois pour 1 500 entreprises en activité, avec une prédominance du secteur privé (58%), mais plus d'un tiers d'emplois dans le secteur public.

Mais l'ensemble constitué par l'Ile de Nantes apparaît dépourvu d'unité, disparate, et trois quartiers peuvent être distingués, plus ou moins marqués par la spécialisation des fonctions. Le centre de l'Ile est occupé par un faubourg ancien, construit à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle, le long de la ligne de pont reliant la rive sud de la Loire, au centre-ville situé sur la rive nord. L'ancien Faubourg des Ponts montre une relative mixité : il accueille des logements, des commerces et des ateliers occupés par des artisans.

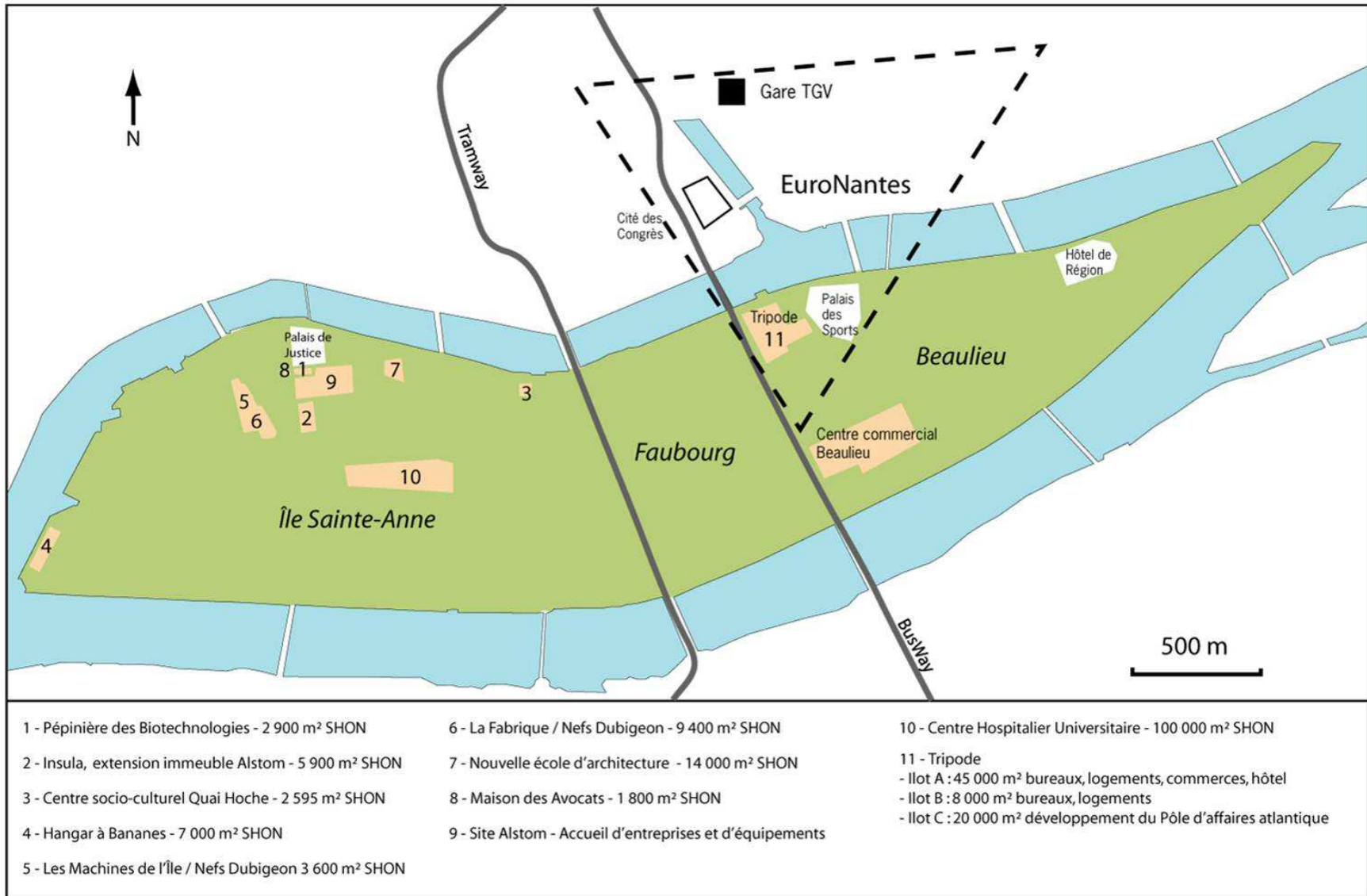
Carte n° 4. Situation de l'Ile de Nantes



CREDOC, 2007



Carte n° 5. Île-de-Nantes. Principaux projets hors logement, achevés ou en préparation. Programme 2003-2008



La partie orientale de l'île, appelée Ile Sainte-Anne, correspond au secteur industriel et portuaire historique. Au démarrage du projet, l'Ile Sainte-Anne rassemble 30 hectares de voies ferrées, 20 ha du Marché d'Intérêt National, des industries, des entrepôts de ferraille et des friches. A l'exception de quelques maisons, les logements y sont quasi - inexistant. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, cette zone industrielle, portuaire et ferroviaire, regroupe des chantiers navals installés depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, le port de commerce, d'importantes emprises industrielles et la gare de triage de Nantes-Etat. S'inscrivant dans le prolongement de la tradition maritime et portuaire de l'économie nantaise avec la biscuiterie, l'industrie de la conserve et la métallurgie, les chantiers navals font figure d'emblème de l'industrie nantaise. En 1959, les cinq établissements nantais occupent 7 000 ouvriers et 8 000 salariés au total. Mais toutes ces industries entrent en crise à partir des années 1960 : la crise sera économique, sociale et politique. Les chantiers navals ferment définitivement en juillet 1987, créant la vaste friche des chantiers Dubigeon. « La crise de la Navale puis sa disparition vont faire de l'Ile (...) à la fois un sanctuaire du traumatisme lié au déclin des activités industrielles nantaises et le lieu à partir duquel vont se construire les projets de développement économique et urbain »<sup>113</sup>.

L'est de l'Ile de Nantes, ou Ile Beaulieu, reste occupé par des champs jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il est urbanisé dans les années 1960-1970 dans le cadre d'une ZAC, pour accueillir des logements publics et privés, des équipements collectifs dont le Palais des Sports de Beaulieu et le Conservatoire National de Région, ainsi que des bureaux. Avec ses tours et ses barres, le quartier Beaulieu est globalement mixte, mais constitué de sous-espaces spécialisés. Les espaces résidentiels sont conçus en privilégiant la voiture, d'où de grandes surfaces de parking et des voiries surdimensionnées. Le centre commercial Beaulieu comptabilise un tiers du chiffre d'affaires des commerces du centre ville. Grâce à ses bureaux, l'Ile Beaulieu accueille un mouvement de création d'emplois tertiaires dans le secteur public et para-public visant à compenser les fermetures et délocalisations du secteur industriel. La désignation par la DATAR de l'ensemble Nantes

---

<sup>113</sup> Gilles PINSON [2002], *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I, p. 373.

Saint-Nazaire comme métropole d'équilibre en 1962, lui a en effet permis de bénéficier d'un certain nombre de délocalisations publiques. L'immeuble Tripode accueille en 1970 des services du ministère des Affaires étrangères et la direction régionale de l'INSE. L'Hôtel de Région des Pays de la Loire s'installe en 1986 à la pointe est de l'Île.

## **2. Un projet urbain « à la nantaise », à visée européenne**

En 1989, la nouvelle équipe municipale de Nantes, conduite par Jean-Marc Ayrault, décide de préserver le bâtiment principal des chantiers navals. Mais bientôt, il s'agit de requalifier l'ensemble du territoire de 337 ha, qui jouit d'une situation centrale exceptionnelle et de possibilités de mutation importantes : l'île est déjà urbanisée, mais sa faible densité offre un potentiel de 800 000 à un million de m<sup>2</sup> constructibles.

Une première étude préalable est lancée au début des années 1990. Elle suscite une polémique parmi la population et sera suivie d'une pause, mise à profit pour reformuler le projet et favoriser son acceptation locale. En 1996, le district élabore le « Projet 2005 » qui marque la volonté politique de faire de l'Île de Nantes à la fois le nouveau centre de l'agglomération et un projet fondateur pour l'ensemble de celle-ci : de communal, le projet devient intercommunal. Des études de diagnostic et de programmation sont engagées. Un dispositif de concertation inclut les habitants, mais également les acteurs institutionnels et économiques, ainsi que les associations mobilisées pour la mémoire des lieux.

En 1998, le projet est relancé par une consultation d'urbanisme. L'équipe Chemetoff-Berthomieu est retenue. Elle présente, pour la totalité de l'île, un « Plan-guide »<sup>114</sup> précis, mais souple et sans caractère réglementaire, avec pour démarche de « faire la ville sur la ville », en s'appuyant sur les ressources du site, ses tracés, ses bâtis... Le contrat de maîtrise d'œuvre urbaine porte sur l'ensemble de l'Île de Nantes et lie l'équipe Chemetoff-Berthomieu et la communauté urbaine pour neuf ans. Le maître d'ouvrage délégué est une

---

<sup>114</sup> A. CHEMETOFF, J.-L. BERTHOMIEU [1999], *L'Île de Nantes, le plan guide en projet*, Nantes, Ed. MeMo.

société d'économie mixte dédiée au projet, la SAMOA (Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique), chargée de son pilotage global.

La Ville et la Communauté Urbaine ont pour projet de faire de l'Ile de Nantes le nouveau centre d'une agglomération en pleine croissance démographique et économique. De manière plus spécifique, « le projet Ile de Nantes cristallise trois volontés : exalter la mémoire du passé maritime, conduire une expérience urbanistique originale et construire l'image d'une Eurocité »<sup>115</sup>. Projet phare de la métropole, il apparaît comme le condensé d'une politique d'affirmation de sa visibilité au niveau international et d'attraction d'activités susceptibles d'assurer son développement économique, avec pour argument de promotion, le cadre de vie et la qualité urbaine.

L'arrivée du TGV en 1989 donne à l'agglomération nantaise un atout majeur dans la compétition des grandes villes en quête de nouvelles implantations économiques, et rend crédibles et opportunes la création et la promotion d'une offre d'immobilier tertiaire au niveau national, si ce n'est européen. Dès 1996, le « Projet 2005 » insiste sur la nécessité de constituer une offre tertiaire conforme aux standards internationaux, avec comme élément d'attractivité la qualité urbaine. Nantes commence, en effet, à faire figure de ville pilote en matière de qualité urbaine et fait de celle-ci la base de sa politique d'image.

La Ville et, plus largement, Nantes Métropole, ont engagé une politique de requalification des espaces publics autour du tramway. Outil de renforcement de la coopération intercommunale au niveau de l'agglomération, le tramway est devenu un « élément de représentation de l'agglomération à l'extérieur ». « Le projet de l'Ile de Nantes est le prolongement de cette politique des espaces publics articulée autour des transports »<sup>116</sup>. Il s'inscrit dans une politique visant à fonder l'attractivité de Nantes sur ses qualités environnementales et, en particulier, sur la présence du fleuve, devenu l'objet du projet intercommunal de valorisation des rives de Loire.

---

<sup>115</sup> Danielle RAPETTI [2004], « Contre vents et marées : Nantes Atlantique », *Revue Mappemonde*, n°74, p. 4.

<sup>116</sup> Gilles PINSON [2002], *Projets et pouvoirs dans les villes européennes...*, op. cit., pp. 382 et 385.

« Soucieuse d'accroître sa notoriété sur la scène européenne, Nantes joue [également] la carte culturelle et réussit sa rentrée médiatique dans un style novateur de spectacles populaires, théâtre de rue, concerts ouverts à tous. La Folle Journée de Nantes consacrée à la musique classique s'exporte à Bilbao, Lisbonne ou Tokyo. La troupe Royal de Luxe tourne en Chine ou ailleurs »<sup>117</sup>. Les activités culturelles et touristiques sont définies comme un des secteurs privilégiés de la reconversion économique de l'île, privilégiant la préservation du patrimoine maritime et la mise en scène des espaces urbains.

Dans cette politique de qualité urbaine, l'île de Nantes cumule les atouts : enlacée par les bras de la Loire avec des perspectives réaménagées, traversée par le tramway au profit des piétons, lieu central de la vie culturelle, elle « a ainsi vocation à devenir la vitrine de l'urbanisme « à la nantaise », déjà exporté à travers le succès du tramway »<sup>118</sup>. Mais la qualité urbaine « à la nantaise » passe également par la mixité, définie par les promoteurs du projet comme un élément indispensable pour créer de la ville.

### 3. Un projet de mixité ?

#### 3.1. *La mixité au service de la création de la ville*

L'île de Nantes n'est pas un projet de mixité fonctionnelle. Le but n'est pas d'atteindre, selon une recette savante et des proportions pré-déterminées en chambre, des objectifs de mélange et d'équilibre entre les différentes fonctions urbaines. Le projet est d'abord un projet de reconquête d'un espace central sous-densifié, transformé pour partie en friche par le mouvement de désindustrialisation. C'est un projet de création de ville, où l'enjeu lié à la mixité est, pour ses promoteurs, la construction d'un espace vivant qui s'inscrit dans « la tradition européenne de l'urbanité », par opposition à des lieux mono-fonctionnels décrits comme « morts ».

---

<sup>117</sup> Danielle RAPETTI [2004], « Contre vents et marées : Nantes Atlantique », *op. cit.*, p. 8.

<sup>118</sup> Gilles PINSON [2002], *Projets et pouvoirs dans les villes européennes...*, *op. cit.*, p. 359.

*« On est face au centre historique, sur une île qui est au centre de l'agglomération, bordée par la Loire. C'est une opportunité rare et extraordinaire de fabriquer la ville sur la ville. Donc, notre projet, ce n'est pas un projet de mixité. Notre projet, c'est un projet de ville d'abord. On n'est pas en train d'appliquer des ratios, mais on a une volonté de fabriquer un morceau de ville, dans les conditions de la centralité, adapté à l'époque contemporaine, adapté même aux enjeux de l'avenir de Nantes et dans lequel nous voulons que cette diversité sociale, que cette diversité d'usages soit l'empreinte du centre ville que nous allons y faire. C'est donc aussi un projet politique de centre ville. Ce n'est pas seulement un projet d'accueil quantitatif de telle ou telle nouvelle activité. Tout ceci rentre dans une logique. Quel est le cadre de vie, quelle est la ville, qu'on veut offrir aux Nantais de demain ? Quelles sont les activités qu'on veut favoriser ? Quelles sont les opportunités qu'on veut saisir et comment ce projet permet à Nantes de s'inscrire dans la compétition entre les villes à l'échelle des métropoles ? Nous voulons que ce soit une tranche de ville. Pour ça, il faut qu'il y ait des logements, des commerces et des bureaux, parce qu'à cette échelle, si vous ne mettez que des activités, vous créez un espace qui sera demain un espace mort en dehors des moments de présence au bureau (...). Parce que des quartiers non mixtes, la vie y est triste... ou l'absence de vie y est triste. Quand vous n'avez que des bureaux, vous avez un rythme du temps qui est celui des bureaux, les périodes d'ouverture et de fermeture sont toutes les mêmes, donc vous avez le problème de formes d'occupation qui font que le week-end, c'est désert, que le soir après 20 heures, vous n'avez plus un chat, alors que quand vous avez à la fois des logements, des bureaux et des commerces, chaque activité dispose de son temps », (direction de la SAMOA).*

Ingrédient défini comme indispensable pour la création de la ville, la mixité fonctionnelle est simultanément envisagée comme un facteur de développement économique et de création d'emplois. La tentative de créer un pôle européen tertiaire s'inscrit dans une logique post-industrielle de requalification d'un centre associé à la globalisation. Il s'agit d'attirer des entreprises grâce à une offre tertiaire originale. Pour permettre à Nantes d'entrer en compétition avec les autres métropoles, l'offre doit être labellisée « centre d'affaires », donc standardisée dans le respect des références internationales. Mais la création « d'un quartier d'affaires dans la ville » offrira de surcroît l'avantage d'une « qualité urbaine à la nantaise », basée sur le développement culturel et des qualités environnementales fortes, grâce à la mise en valeur des rives de la Loire et la priorité donnée au développement durable. Sans que la mixité soit explicitement présentée comme un élément de « la ville à courtes distances », le projet de l'Ile de Nantes s'inscrit dans la politique volontariste menée par Nantes Métropole en matière de transports collectifs. L'île est desservie par le tramway et le busway, tandis que les possibilités de stationnement y seront limitées pour participer à l'objectif de réduction de l'automobile.

### 3.2. *Mixité fonctionnelle et mixité sociale*

Les promoteurs du projet de l'Ile de Nantes souhaitent intégrer la mixité urbaine tout autant dans sa dimension fonctionnelle que dans sa dimension sociale : pour eux, pour faire ville, le mélange doit concerner aussi bien les fonctions que les utilisateurs.

La diversité des fonctions urbaines est justifiée par le caractère central de l'Ile. Il s'agit de « transformer un territoire composite (...) en un véritable cœur d'agglomération en développant toutes les fonctions urbaines d'un centre-ville : habitat de qualité, développement économique, commerces, transports collectifs, équipements sociaux, culturels et de loisirs »<sup>119</sup>. Le projet comporte plusieurs volets qui concernent tout à la fois les activités économiques et commerciales, les équipements et les espaces publics, ainsi que le logement, avec l'aménagement prévu de 250 000 m<sup>2</sup> pour les bureaux et locaux d'activité, 100 000 m<sup>2</sup> pour des équipements publics, et 450 000 m<sup>2</sup> destinés au logement.

Les interventions sur les espaces publics concernent en priorité les rives de la Loire avec l'aménagement des berges, quais, pontons, et la création de continuités piétonnes et cyclables. 100 000 m<sup>2</sup> supplémentaires sont destinés à accueillir de nouvelles activités économiques. Parallèlement, le projet prévoit l'agrandissement du centre commercial Beaulieu et l'implantation de commerces et de services de proximité : l'intervention doit permettre le développement d'activités dans les pieds d'immeubles. Le projet prévoit également la réalisation d'équipements dans les domaines de la culture, des loisirs, de la recherche et de l'enseignement, avec pour finalité de renforcer l'attractivité du quartier : 25 000 m<sup>2</sup> seront ainsi consacrés d'ici à 2008 à la construction de programmes d'équipements diversifiés.

Enfin, le projet a pour objectif d'accroître la capacité résidentielle au centre de l'agglomération : 6 500 logements supplémentaires seront proposés, pour une capacité d'accueil de 13 à 15 000 habitants. Le projet affiche la volonté de privilégier « une véritable mixité sociale ». « Avec l'introduction de 25% de logements sociaux dans les nouvelles

---

<sup>119</sup> [http://www.projets-urbains.nantes.fr/la\\_ville\\_de\\_demain](http://www.projets-urbains.nantes.fr/la_ville_de_demain)

opérations immobilières et la diversité des opérations proposées (accession, locatif, résidentiels étudiants...), le projet affirme son intention de construire la ville pour tous »<sup>120</sup>. Ce pari apparaît décisif, compte tenu de la flambée des prix de l'immobilier sur Nantes et de « l'embourgeoisement » du centre-ville <sup>121</sup>.

*« Dans cette compétition [entre les villes], la question de l'équilibre social est considérée à Nantes, par les élus, dans notre projet, comme essentielle. Il est hors de question que nous fassions simplement une réponse à ce qui seraient les enjeux économiques de l'ordre de l'international, ou les enjeux d'ordre d'attraction des populations nouvelles, parce qu'elles seraient productives ou qu'elles correspondraient ... aux catégories sociales.. qui amènent une plus-value. Cela veut dire que dans le projet, nous voulons répondre à ces questions dans une situation de ville où le mélange, la diversité, la rencontre ... sont des composantes essentielles de la vie qu'on veut y offrir (...). La ville européenne, le modèle de ville que nous souhaitons défendre et valoriser est un modèle de ville dans lequel le mélange, la diversité, la rencontre, l'échange sont constitutifs de la ville elle-même, ... donc nous nous battons contre l'idée de la sectorisation, de la spécialisation, de la réservation, de l'isolement », (Direction de la SAMOA).*

### **3.3. Trois mixités pour une île**

Avec son nouveau projet urbain, l'Ile de Nantes acquiert une unité. Ce n'est plus une multitude d'îlots séparés par des canaux, ni même trois quartiers distincts. C'est un projet d'ensemble, mais toutefois composite avec des sous-espaces qui déclinent, selon des modalités particulières, une préoccupation commune de mixité.

A l'est, intégré au projet de l'Ile de Nantes, l'Ile Beaulieu est un élément phare du projet « Euronantes » de quartier d'affaires, qui s'étend à proximité de la gare TGV et de la Cité des Congrès, au nord et au sud de la Loire. Outre le renforcement de la fonction publique territoriale avec le regroupement de nouveaux services du Conseil Régional, l'objectif est d'attirer des entreprises du tertiaire supérieur. Plusieurs programmes de logements sont prévus. Le centre commercial Beaulieu restera pour sa part entièrement consacré à l'activité commerciale, mais profite d'une extension et d'une recomposition. Ce réaménagement

---

<sup>120</sup> *Idem.*

<sup>121</sup> Cf. notamment Danielle RAPPETTI, « Contre vents et marées : Nantes Atlantique », *op.cit.*



permettra d'assurer son désenclavement par une ouverture sur le boulevard du Général de Gaulle et d'accroître, par la création d'une façade, sa surface commerciale de près de 13 000 m<sup>2</sup>. En accord avec la CCI, la communauté urbaine retient pour principe d'attirer des offres concurrentes de celles de la périphérie (équipement de la maison, bricolage, décoration, pépiniériste...), mais complémentaires de celles du centre-ville.

La partie centrale de l'île conservera son caractère mixte. La démolition et la reconstruction du foyer des jeunes travailleurs permettra l'aménagement de 150 studios tandis que plusieurs programmes visent à augmenter l'offre de logements privés. Mais l'ancien faubourg accueillera également les services du Conseil Général, tandis que plusieurs immeubles devraient être destinés à une occupation tertiaire privée.

Sur l'île-Sainte-Anne, précédemment exclusivement vouée aux activités industrielles et portuaires, plusieurs programmes de logements sont engagés, de même que la construction d'une résidence étudiante. En matière d'équipements et d'activités, l'objectif n'est pas d'attirer des grandes entreprises du tertiaire comme à l'est, mais de favoriser les structures de la culture et de l'innovation. Outre l'implantation de la nouvelle école d'architecture et la création du Centre Culturel Quai Hoche, la réhabilitation des Nefs Dubigeon va permettre la création d'une « fabrique » artistique contemporaine, dédiée aux musiques actuelles et aux arts numériques. Les neufs accueilleront également une galerie d'exposition et un atelier de fabrication des « Machines de l'île ». L'ancien site industriel Alstom accueille de façon temporaire deux télévisions locales et des jeunes entreprises technologiques, destinées à s'implanter durablement sur l'île. Y seront également installées une Pépinière des Biotechnologies et la Maison des Avocats, aujourd'hui implantée dans le centre historique, qui souhaite se rapprocher du nouveau Palais de Justice construit sur l'île en 1995. L'île-Sainte-Anne accueillera enfin le nouveau Centre Hospitalier Universitaire sur une étendue de 100 000 m<sup>2</sup> SHON ; la création d'un « hôpital dans la ville » suppose sa traversée par des rues.

La mixité fonctionnelle, privilégiée à l'échelle du quartier, peut également l'être au niveau de l'îlot, si ce n'est de l'immeuble, juxtaposant logements et commerces, mais également logements, commerces et bureaux. L'ancien Tripode situé sur l'Ile Beaulieu, promis à la démolition pour cause d'amiante, a été racheté à l'Etat pour un Euro symbolique. Désamianté, puis démoli, l'ancien site du Tripode doit accueillir la première phase du pôle d'affaires « Euronantes ». Dans l'îlot A, la reconstruction permettra de disposer de 45 000 m<sup>2</sup> SHON, dont 20 000 destinés aux bureaux, 8 000 aux commerces, 5 000 à l'hôtellerie et 10 000 à l'habitation. Dans l'îlot B, 8 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 4 000 m<sup>2</sup> de logements sont prévus. La création de 150 studios, gérés par deux sociétés HLM, est destinée à accueillir des jeunes actifs qui n'ont pas les capacités financières d'accéder au parc privé et ne sont pas prioritaires dans le parc social.

#### **4. Attirer promoteurs et entreprises**

La création d'une nouvelle offre d'immobilier d'entreprises suppose d'attirer des promoteurs et / ou des investisseurs susceptibles d'être intéressés. Le pari n'était pas *a priori* gagné d'avance, compte tenu de la complexité du projet de l'Ile de Nantes et de la préférence initiale des opérateurs pour des quartiers d'affaires mono-fonctionnels. Toutefois, en quelques années, les grands groupes de promotion immobilière ont été amenés à modifier leurs pratiques pour répondre au souhait des élus, dans une stratégie qui leur permet de se placer dans la course au foncier. Résultat de cette évolution qui marque la profession au-delà du seul exemple de Nantes, la consultation liée à la construction d'un immeuble pluri-fonctionnel de 45 000 m<sup>2</sup> (bureaux, commerces, hôtel, logements) sur l'îlot A du Tripode, nécessitant l'association d'un promoteur et d'un investisseur, a fait l'objet de neuf réponses complètes, élaborées par les plus gros opérateurs du marché.

*« On a même résisté un peu à la tendance des investisseurs en matière d'immobilier de bureaux qui aiment bien les opérations unitaires, être chez eux, et se retrouver entre sièges sociaux, bureaux, tertiaire ... Nous avons dit, non, nous voulons que ce soit une tranche de ville. (...). Quand le concept d'EuroNantes a été créé, dans des discussions, dans les échanges avec des commercialisateurs, avec les investisseurs de manière ouverte et libre, quand on allait au Mipim, (...) ils vous disent tous que ce qu'ils préfèrent, ce sont des*

*ensembles qui leur soient totalement dédiés : ils impriment leur marque et ils sont entre eux. Enfin, c'est un peu excessif, caricatural, ce que je vous dit. (...). Nous n'avons pas répondu sur ce mode là et notre offre a été jugée intéressante et personne n'a contesté que nous voulions mettre en place cette mixité », (direction de la SAMOA).*

Le partenariat public-privé offre à la collectivité des moyens humains (ingénierie juridique, expertise du marché immobilier, études...) et financiers dont elle ne dispose pas. Mais celle-ci souhaite que promoteurs et investisseurs respectent le cahier des charges.

*« Nous sommes bien décidés à conserver la maîtrise. Le projet urbain correspond à un projet politique d'une ville, il doit être élaboré et suivi par un secteur public exigeant et contraignant pour ses partenaires privés », (élu, ville de Nantes)<sup>122</sup>.*

Toutefois, comme l'analyse Gilles Pinson, sur Nantes, « la mise en cohérence des interventions des différents opérateurs urbains doit procéder d'un alignement cognitif et du respect de normes peu formalisées plutôt que de la conformation à des prescriptions réglementaires. (...) On attend des acteurs qu'ils coopèrent et se conforment à des règles non pas du fait d'une soumission à un ordre normatif hétéro-déterminé, mais du fait d'une disposition à agir de manière appropriée par rapport à un ensemble de normes et de règles défini au sein de la communauté des metteurs en œuvre »<sup>123</sup>. Le choix des promoteurs, des investisseurs comme des architectes, n'en est que plus important.

*« On a les instruments de la régulation publique. Ils sont indispensables, nous les avons bâtis, et en même temps on essaie toujours que les opérations soient des opérations négociées, parce qu'on pense que cette négociation permet de cumuler les atouts. Mais personne ne pourrait nous dire, je viens ici, je vous fais une opération de 25 000 m<sup>2</sup> et je ne vous demande rien. On a affiché un projet. Ce projet, on le débat, on le change... La préemption, on ne l'utilise pas, on n'a pas à l'utiliser. Pour le moment, on ne l'a utilisé qu'une fois en trois ans, (...) pour une transaction dont la valeur nous paraissait excessive, c'était de la régulation foncière, nous ne voulions qu'il y ait une référence qui permette un emballement du prix. Mais si un promoteur vient avec une opération de 20 000 m<sup>2</sup>, et si en échangeant, il nous convainc que cette opération est utile pour le projet. Ce n'est pas une attitude qui dit que ce qui vient du privé n'est pas bien... Pas du tout. Je pense que l'on a à la fois beaucoup de méthode et beaucoup de pragmatisme. On a aussi une façon de travailler sur les opérations qui va assez loin. Le choix des promoteurs, le choix des architectes, la place des espaces publics... On a développé une méthode qui*

<sup>122</sup> Interrogé par Les Echos. « Urbanisme : le privé à la manœuvre », *Les Echos*, 10 mai 2007, p. 28.

<sup>123</sup> Gilles PINSON, Projets et pouvoirs dans les villes européennes..., *op.cit.*, pp. 422-427.

*est propre, mais qui s'adapte à chacune des situations. Il n'y a pas de règles rigides », (direction de la SAMOA).*

Pour attirer de nouvelles activités, Nantes Métropole s'est appuyé sur le secteur public et para-public, et sur des entreprises privées déjà implantées sur le site et / ou en relation avec Communauté Urbaine ou la Ville de Nantes. Par l'intermédiaire de son agence de développement économique, Nantes Métropole Développement, et de la SAMOA, la communauté urbaine met en œuvre une politique active afin d'attirer de nouvelles entreprises ou d'éviter que certaines, déjà implantées, ne quittent le site. A titre d'exemple, elle s'est mobilisée pour conserver une enseigne de renom qui s'est portée acquéreur d'un terrain sur l'Île Beaulieu, mais a été « délogée » par le Conseil Régional, préempteur des terrains disponibles autour de son siège.

*« On a vite compris qu'on se retrouverait à Saint-Herblain ou à Carquefou étant donné nos besoins. La volonté de la ville, c'était que nous nous implantions dans le Tripode (...). On l'a bien senti (...). Quand on dégage un terrain d'un ensemble qui est soumis à concours de façon à ce que vous vous puissiez, avec vos constructeur et architecte, faire le projet qui correspondant à ce dont vous avez besoin, c'est un peu difficile de dire qu'on va ailleurs.(...) On ne pouvait pas dire non au Tripode même si on a demandé à voir d'autres projets. (...) On avait besoin de 8 300 m<sup>2</sup> avec un R-1 et nous ne voulions pas être en dehors de centre-ville », (Île de Nantes 8, services informatiques d'indemnisation de l'assurance chômage, implantation prévue en 2009).*

Certaines offres d'implantation n'ont pas abouti, mais d'autres ont été acceptées, au prix parfois de négociations serrées, qui ont favorisé, par un effet boule de neige, la venue d'autres activités. Le pôle médias, installé sur l'Île Sainte-Anne, s'est créé sur ce modèle. En premier lieu, le maire de Nantes convainc Ouest-France, qui souhaite créer un siège régional dans le centre historique, de s'implanter sur l'île. Cette installation, de caractère privé sur un terrain privé, est suivie de l'arrivée de trois radios et de deux télévisions hertziennes, qui inaugure l'implantation d'autres d'entreprises du secteur des médias et de la communication.

*« Nous nous sommes battus comme des fous, évidemment avec le soutien des politiques, pour que les deux télévisions viennent s'installer. On échange, on essaie d'être compétitif, on se bat quoi, pour faire valoir les atouts que l'île représente pour eux. (...) Ils voulaient*

*construire un local supplémentaire en périphérie. En même temps, c'est vrai que la puissance publique avait quelque chose à dire sur le lieu d'implantation, mais c'était une négociation serrée et on a réussi à ce qu'ils viennent provisoirement à cet endroit. A partir du moment où on avait installé un grand journal, des radios, deux télévisions, sans qu'on ait jamais proclamé le fait qu'on allait faire un pôle des médias, le pôle des médias s'est fait. On a tiré un fil, et après on a des sociétés de services, on a des éditeurs, on a des sociétés de réalisation qui veulent venir autour de cet ensemble... », (direction de la SAMOA).*

Le projet de l'Ile de Nantes est encore à ses débuts et s'inscrit sur le long terme : il faudra des années pour que la mutation du site soit réalisée. Il ne s'agit pas ici d'en évaluer les effets, mais de tenter de cerner comment les entreprises réagissent à l'offre, si ce n'est adhérent au projet et, en particulier, à la volonté de mixité fonctionnelle du maître d'ouvrage.



## II. S'IMPLANTER SUR L'ÎLE

### 1. Les motifs à l'origine de l'implantation

#### 1.1. *Centralité, accessibilité et environnement de travail*

La centralité de l'île est son premier atout. L'île de Nantes propose des surfaces neuves ou réhabilitées, à deux pas de l'hyper-centre, en étant dans les prix du marché du centre, soit environ le double du marché de la périphérie. L'attrait pour la centralité renvoie à des objectifs différents en fonction de l'activité de l'entreprise, de sa taille, de son histoire.

La centralité permet de bénéficier d'une adresse en cœur de ville pour plusieurs grosses structures privées et publiques.

*« Il y a des fonctions d'entreprise qui nécessitent une adresse nantaise et une proximité du grand public : les fonctions administratives ou les services publics ne vont pas aller se mettre à l'extérieur. D'autres entreprises veulent être installées en centre ville comme ce grand cabinet de conseil », (Ile de Nantes, promoteur immobilier d'entreprise 2).*

La centralité est parfois vitale pour assurer la pérennité d'une PME, à l'instar de cette entreprise de transport sanitaire d'urgence dont le délai d'intervention est minuté.

*« Nous allons prochainement déménager à quelques centaines de mètres pour nous agrandir. On nous a proposé la ZFU, mais, malgré les réels intérêts financiers de cette implantation, nous ne pouvions pas garantir un délai d'intervention inférieur à 15 minutes, car nous serions trop loin de nos lieux d'intervention, Nantes intra muros et l'ouest de Nantes. La situation géographique de l'île nous garantit ce délai qui est primordial pour notre activité », (Ile de Nantes 1, transporteur sanitaire, sur l'île depuis 1997).*

La centralité permet à des structures de petite taille et, surtout, jeunes, de démarrer dans de bonnes conditions, comme cette société d'édition de périodiques économiques. Sur proposition de la communauté urbaine, l'entreprise s'est installée dans d'anciennes halles industrielles en signant un bail précaire lui assurant un loyer peu élevé.

*« Nous démarrions et je cherchais un local en centre ville, fonctionnel, pas cher et bien desservi par les transports, proche de la gare TGV. Nous sommes implantés dans un ancien site industriel, en cœur de ville, dans la partie ouest de l'île », (Ile de Nantes 7, entreprise d'édition, sur l'île depuis 2005).*

Conjuguée à la centralité, l'accessibilité de l'île est son deuxième atout. Une ligne de tramway et une ligne de busway traversent l'île de Nantes du nord au sud. Un nouveau tramway Est-Ouest est prévu, dont les travaux doivent prochainement démarrer. Le centre ville est à proximité, que ce soit à pied ou par les transports en commun. La gare SNCF est accessible en taxi, en bus ou à pied en une quinzaine de minutes. Le périphérique est proche et assure un accès rapide aux communes du sud de l'agglomération et à l'aéroport. Les déplacements nationaux et internationaux en transports en commun sont ainsi facilités.

*« Il y a toujours eu le tramway, puis le busway. Pour le train, c'est tout près, on rejoint l'établissement à pied, en taxi. A titre personnel, j'ai une capacité de déplacements extraordinaire. Je ne suis pas en centre ville. Nous sommes centraux sans être en ville, on ne peut pas dire que l'île soit le centre ville, mais on est à côté. (...) En cinq minutes, je suis dans l'hyper centre », (Ile de Nantes 4, entreprise de téléphonie mobile, sur l'île depuis 1999).*

*« On est dans l'hyper-centre de Nantes, donc proches de tous les services. On vend [aux entreprises] l'adresse, parce que c'est une adresse, sur l'île de Nantes, à proximité du Centre des Congrès, qui intéresse généralement une entreprise..., et près de la gare. Ensuite, c'est le boulevard urbain avec le bus en site propre, c'est une facilité d'accès, du coup des transports en commun simples. Il y a toutes les commodités, parking... et donc, pour une entreprise, c'est assez idéal. (...) Vous savez, nous, on est dans un métier où on dit toujours que l'emplacement, c'est le point numéro un pour faire le choix, le deuxième, c'est l'emplacement, et le troisième, c'est l'emplacement », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 1).*

A contrario, les entreprises dont les collaborateurs effectuent de nombreux déplacements automobiles dans la région du Grand-Ouest paraissent moins intéressées par une implantation sur l'île. A titre d'exemple, la direction régionale d'une grande banque a préféré décliner une offre au profit d'une implantation à proximité du périphérique ouest. Les spécificités de telles directions régionales, même de taille importante, sont intégrées dans la stratégie de l'agence nantaise de développement économique qui préfère les orienter vers d'autres offres immobilières que celle de l'île de Nantes.



*« Dans le cas d'un siège social qui a besoin de connexions avec Paris et d'une image forte de centre, on privilégie les quartiers centraux, avec une visibilité plus grande pour l'entreprise. (...) Dans le cas d'une direction régionale qui a une clientèle et des réseaux régionaux, qui donc rayonne sur le Grand-Ouest, l'essentiel est de permettre les déplacements en voiture. La périphérie sera privilégiée, avec des places de parking. Pour attirer ces directions régionales, on va chercher à créer une offre tertiaire de qualité, en périphérie, mais avec une certaine accessibilité », (Nantes Métropole Développement).*

Outre sa centralité, l'île propose un environnement de qualité, souligné par nos interlocuteurs. Sa situation géographique permet d'allier centralité et proximité de la nature, autour des thèmes de l'eau et des arbres, tout en restant relativement à l'écart de l'agitation de l'hyper-centre.

*« L'environnement est agréable, paysager, on n'est pas à La Défense. On est sur le thème de l'eau, c'est un cadre agréable. Il y a aussi des terrasses, des espaces paysagers. On n'est pas au fond d'une impasse ou dans une zone semi-artisanale avec un bâtiment, une clôture et un grand parking. (...) Le cadre est urbain et agréable et c'est quasiment le centre ville de Nantes », (Ile de Nantes 8, services informatiques d'indemnisation de l'assurance chômage, implantation prévue en 2009).*

*« Ici, l'endroit est agréable, c'est sûr. Il y a de l'eau, de la verdure, c'est un endroit calme, avec peu de circulation. L'environnement de travail est agréable, pas trop pollué », (Ile de Nantes 5, société de courtage en assurances, sur l'île depuis 1991).*

Cet environnement, décrit comme agréable, favorise la fidélisation des salariés, point crucial pour des secteurs d'activité comme ceux de la téléphonie mobile, de l'informatique ou des centres de relations clientèle, où la main-d'œuvre manque parfois cruellement et dont les cadres sont souvent sollicités par la concurrence.

*« La localisation joue sur la fidélisation des salariés, même si nous n'avons pas de problème majeur de turn-over. Pour les cadres, la localisation près du centre ville joue énormément, ils vont faire leurs courses dans le centre. C'est plutôt positif pour une certaine population, notamment les cadres qui représentent un quart des salariés et qui habitent dans Nantes ou à côté », (Ile de Nantes 4, entreprise de téléphonie mobile, sur l'île depuis 1999).*

## ***1.2. La possibilité de disposer de grandes surfaces à proximité du centre ville***

Selon les promoteurs contactés, seule l'Ile de Nantes propose aujourd'hui des surfaces de plus de 3 000 m<sup>2</sup> à proximité de l'hyper-centre.

*« Les entreprises qui s'intéressent sont celles qui connaissent le site et qui savent ce qu'il sera demain. Ce qui les attire, c'est le fait qu'on ait de grands plateaux », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 3).*

*« Aujourd'hui, on cherche des grandes surfaces pour les entreprises afin de leur éviter de travailler sur plusieurs niveaux », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 2).*

Les motivations des entreprises en faveur de grandes surfaces sur l'Ile de Nantes sont plurielles. Elles peuvent se cumuler, selon des modalités diverses, pour une même structure.

- Trouver des locaux dès 2008-2009 pour des regroupements urgents. A titre d'exemple, le Conseil Régional accueille de nouveaux agents dans le cadre de la poursuite de la décentralisation des services de l'Etat vers les régions. Les services informatiques de l'assurance chômage n'ont pas prolongé leurs baux au-delà de 2008 et se trouvent dans l'obligation d'emménager en 2009.
- Diminuer les frais généraux en regroupant sur un même site des équipes disséminées dans plusieurs locaux.
- Au-delà de possibles économies d'échelle, répondre à des enjeux stratégiques par la création d'une première direction régionale et/ou de nouveaux produits et services nécessitant le regroupement d'équipes implantées dans différents lieux.

*« L'établissement est passé de 15 à 650 collaborateurs en presque deux ans. L'implantation et sa réussite étaient stratégiques pour le groupe, car c'était la première implantation régionale pour lui. Nous sommes le plus gros centre de relation clientèle en France », (Ile de Nantes 4, opérateur de téléphonie mobile, sur l'Ile depuis 1999).*

*« Pour [notre groupe], la réussite de l'opération est importante car ce sera le premier regroupement de directions régionales. (...) Nous sommes un site expérimental [pour la maison mère]. Le déménagement n'est qu'une première étape. (...) On ne fait pas bouger les gens juste pour les rapprocher, mais pour créer de nouveaux services [pour les*

*clients]», (Ile de Nantes 9, entreprise des services à l'environnement, implantation prévue en 2009).*

- Permettre un compromis social en limitant les impacts négatifs d'un déménagement en matière de déplacements domicile-travail, grâce à la centralité de l'île et à son accessibilité par les transports en commun.

*« La direction [de cette entreprise] avait un local dans l'hyper-centre et un autre à Bouguenais. L'île est à mi-chemin entre les deux ; on achète ainsi entre guillemets la paix sociale », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 2).*

### **1.3. Etre visible dans une ville à son image**

La communauté urbaine, par l'implantation d'entreprises réputées, gagne en crédibilité dans son projet d'aménagement de l'île. L'arrivée de telle entreprise prestigieuse élève la valeur du site et favorise l'implantation d'autres structures. Les entreprises des nouvelles technologies contribuent ainsi à moderniser l'image de la communauté urbaine, tandis que les entreprises de services à l'environnement valorisent la politique de développement durable de Nantes Métropole.

Pour les entreprises, la bonne visibilité d'un logo, grâce à une localisation sur les berges de la Loire, face au centre ville, met en valeur une marque réputée auprès du grand public et des institutionnels. Tel est le cas d'entreprises de services à l'environnement, de téléphonie mobile ou de presse qui cherchent dans l'île une vitrine.

*« Nantes Métropole avait besoin d'une locomotive pour [les] aider à valoriser le Tripode. Nous, on avait besoin de nous faire connaître des Nantais et de créer des synergies entre les équipes. (...) On a travaillé avec la SAMOA, on est parti tout de suite sur le Tripode. Le site est très bien situé, fait pour une opération un peu phare, c'est une vitrine pour les entreprises », (Ile de Nantes 9, entreprise des services à l'environnement, implantation prévue en 2009).*

L'image recherchée par des entreprises moins connues et plus récentes, est celle de la modernité et de l'audace. Les entreprises culturelles de l'ouest de l'île font ainsi le pari de

s'implanter dans un site qui devient « branché » : elles en attendent d'être identifiées comme les précurseurs du développement de ce nouveau quartier.

*« Le quartier est encore une friche industrielle pleine de promesses pour les candidats à l'implantation et pour les futurs résidents (...). Le quartier où nous sommes implantés est l'ancien quartier dit Sainte-Anne, peu connu des Nantais. (...) Ici, il n'y a pas trop de raisons de venir, à part pour ceux qui ont envie de se promener dans un lieu post industriel. Il y a des lieux « underground » (...) Le lieu est marquant, on aime ou on n'aime pas, mais on n'est pas insensible (...) Ici il y a un potentiel d'identité forte, un potentiel créatif (...). Même si je n'avais pas été nantais, j'aurais sans doute retenu ce lieu, je cherchais un cœur de ville avec des activités de ville qui pour l'instant restent de l'autre côté de la Loire. (...) Nous sommes encore dans une promesse et je peux côtoyer des entreprises que je n'aurais pas vues ailleurs, comme des plateaux télé », (Ile de Nantes 7, entreprise d'édition, sur l'île depuis 2005).*

L'implantation dans une ville qui affiche une politique volontariste de respect de l'environnement peut également être valorisée par des entreprises qui tentent, comme cette société d'édition, d'appliquer les principes du développement durable, en cohérence avec ceux affichés par la communauté urbaine.

*« Il y a un engagement fort sur la notion de l'aménagement urbain, du développement durable. La communauté urbaine est engagée dans une politique de développement durable qui ne paraît pas que de façade. Cela se voit par de petites choses : on replante des arbres, on affiche leurs essences, une friche naturelle est maintenue pas très loin de chez nous, les bords de Loire sont entretenus, on maintient une végétation un peu sauvage, les chantiers répondent à une politique de gestion des déchets et de gestion de la circulation automobile, on voit des signaux concrets (...). Nous, on a cette culture, d'autres vous diront : c'est le bazar, on manque de parkings, c'est le foutoir total, on ne peut pas circuler. Ce n'est pas notre vision des choses. (...) On rejoint les préoccupations de la ville. (...) Nous avons signé un plan mobilité avec Nantes Métropole, on travaille sur le traitement de nos déchets, on est sur du commerce équitable, on est en avance au plan environnemental malgré la faiblesse de nos moyens », (Ile de Nantes 7, entreprise d'édition, sur l'île depuis 2005).*

Une entreprise de services à l'environnement fait valoir son intérêt pour disposer de locaux construits selon les normes de Haute Qualité Environnementale (HQE) et propose ses équipes pour réaliser le traitement des eaux usées et mettre en œuvre une politique de traitement des déchets pour le bâtiment qu'elle occupe, en liaison avec les institutionnels (Nantes Métropole, la SAMOA) et les investisseurs financiers. L'investissement sur l'Ile de Nantes n'est pas financièrement rentable à court terme, mais sur le long terme, en

favorisant, autour du thème du développement durable porté par Nantes Métropole, notamment pendant la construction de l'immeuble, la consolidation des relations avec la communauté urbaine.

*« L'opération foncière n'est pas à court terme rentable pour nous. Nous recherchons autre chose, c'est un investissement parce que cela nous permet de préserver un lien commercial avec Nantes Métropole », (Ile de Nantes 9, entreprise des services à l'environnement, implantation prévue en 2009).*

## **2. Les points faibles de l'île**

### **2.1. *Conditions de circulation et offre de stationnement***

Paradoxalement, ce qui est présenté comme un point fort de l'île, sa centralité et son accessibilité par les transports en commun, devient une faiblesse compte tenu des multiples projets d'implantation d'entreprises, de logements et de commerces.

Les parkings se raréfient en raison de la politique communautaire visant à diminuer le trafic automobile. L'accès en voiture devient plus compliqué suite à l'aménagement de voies réservées aux transports en commun. Les nombreux chantiers immobiliers et de transports vont entraîner à terme la suppression des parkings de surface occupés "sauvagement" par les employés des entreprises déjà installées. Enfin, du fait de son insularité, l'île se prête peu à la construction de parkings souterrains, ce qui limite l'offre.

*« L'île, c'est un problème de franchissement de pont, de circulation. Pour les transports en commun, c'est bien. Une ligne express est prévue en 2010/2012 et l'accès au périphérique sud est très facile. Pour les habitants du Sud Loire, c'est bien. Pour les autres, c'est plus compliqué. Il y a un problème de fluidité », (Ile de Nantes, promoteur immobilier d'entreprise 2).*

Disposer de places de parkings devient un enjeu et un point de négociation avec la communauté urbaine. A cet égard, rappelons l'exemple de l'établissement bancaire qui a

opté en faveur de la périphérie après avoir décliné une offre sur l'île, ne prévoyant pas suffisamment de places de parking, compte tenu de nombreux déplacements professionnels sur la région ouest.

*« Le Tripode était très intéressant, mais des éléments ne correspondaient pas bien à notre cahier des charges. Il y avait un problème architectural, on ne pouvait pas faire ce qu'on voulait, par exemple des parkings souterrains (...). Ici [au nouveau siège], nous avons 400 places de parking », (Services bancaires, 400 collaborateurs).*

Le discours sur le manque de places de stationnement est en contradiction avec le souci à plusieurs reprises affiché par les directions de s'engager dans une politique de développement durable. Mais plusieurs raisons expliquent la demande des salariés en faveur du stationnement automobile.

- L'augmentation des coûts du foncier sur Nantes et sa périphérie amène les salariés à résider de plus en plus loin du centre, sur toute la région nantaise, d'où un étalement des lieux de résidence de plus en plus prononcé.
- Les salariés, notamment dans les entreprises implantées depuis longtemps sur l'île, ont pris l'habitude d'utiliser leur voiture individuelle même si leur lieu de travail est bien desservi par les transports en commun et leurs horaires compatibles avec l'offre.
- L'offre de transports publics n'est pas adaptée aux horaires de travail de certaines entreprises tandis que les parkings-relais à l'entrée de la ville sont jugés en nombre insuffisant et peu rassurants aux périodes extrêmes de la journée, notamment pour les femmes.

*« Le gros problème de l'île, ce sera les déplacements. On ne voit pas d'axe fort rapide, à part un autre projet busway, mais qui n'est pas encore vraiment programmé (...). Il y aura besoin de parkings, d'autant plus que les gens ont souvent plus d'une voiture par famille. (...) Le problème de la mobilité, c'est le fait que les salariés habitent de plus en plus loin au fur et à mesure de l'évolution de leur vie personnelle. Les loyers à Nantes sont élevés, ils partent donc de plus en plus loin. (...) Certains salariés ne peuvent pas faire autrement que venir en voiture (...). Les horaires des transports en commun ne sont pas tout à fait adaptés aux nôtres qui travaillons sur des amplitudes de 8 h à 21 h. Par ailleurs, il y a énormément de travaux dans les environs pour réhabiliter une zone qui le mérite. Les salariés occupent de*

*nombreuses places de parking de manière sauvage sur des terrains qui ont vocation à être construits. Il faudra faire autrement, ce qui est normal, mais une période de stress va venir », (Ile de Nantes 4, entreprise de téléphonie mobile, sur l'île depuis 1999).*

L'insuffisance des places de parking peut devenir un point d'achoppement dans les discussions avec les partenaires sociaux pour les entreprises qui envisagent un déménagement vers l'île ou y sont déjà installées, mais constatent une dégradation des conditions de stationnement. La signature d'un plan de mobilité avec la communauté urbaine intervient alors comme un recours pour pallier l'insuffisance de l'offre et inciter les collaborateurs à modifier leurs habitudes au profit des transports en commun <sup>124</sup>, mais elle n'apparaît pas entièrement satisfaisante.

*« L'entreprise est très attentive au projet de parkings publics prévus par Nantes Métropole dans le quartier. (...) L'aspect transport, c'est la seule inquiétude des salariés. Cela va devenir un problème car on n'en aura pas assez. Les salariés ont l'habitude de venir en voiture. On a signé un plan mobilité avec la ville, on va intensifier les actions de communication vers les salariés, mais ça risque de devenir un problème », (Ile de Nantes 9, entreprise des services à l'environnement, implantation prévue en 2009).*

## **2.2. Le déficit actuel de l'économie résidentielle**

L'aménagement de l'île est pour une large encore en projet. Les premiers immeubles réhabilités sont aménagés, mais les constructions neuves apparaîtront au plus tôt en 2009. La période actuelle est donc faite d'attente de nouveaux équipements et services. Les entreprises installées manquent notamment de restaurants et d'hôtels pour leur personnel nantais, mais également pour leurs salariés parisiens ou en provenance d'autres régions, et pour les consultants qui se rendent sur place.

*« La vie de quartier est encore extrêmement embryonnaire ; les week-ends et pendant les vacances, c'est un peu morne plaine. (...) En revanche, la semaine, il y a embouteillage dans les restaurants qui sont en nombre insuffisant. C'est la même chose pour les commerces qui sont très peu nombreux », (Ile de Nantes 7, entreprise d'édition, sur l'île depuis 2005).*

---

<sup>124</sup> Au sujet des relations partenariales entre Nantes Métropole et les employeurs, cf. Isabelle VAN DE WALLE, Claire DUPUY, Bruno MARESCA [2005], *Le partenariat entre les collectivités territoriales et les entreprises dans les politiques publiques de déplacements vers le travail*, op. cit.

L'Ile de Nantes vit une période d'entre d'eux où des activités nocturnes commencent à émerger, notamment à l'ouest. L'Ile Beaulieu et le Faubourg sont décrits comme déserts le soir, sans animation hormis le centre commercial de Beaulieu. L'actuel déficit de l'économie résidentielle ne laisse toutefois pas entendre pour autant que l'île serait dangereuse.

*« Le soir, à partir de 19 h 30, c'est le désert, ça fait un peu dortoir, il n'y a pas beaucoup de commerces », (Ile de Nantes 5, société de courtage en assurances, sur l'Ile depuis 1991).*

*« La ville de Nantes est une ville très dynamique et les projets du Royal de Luxe et de l'Eléphant sont une bonne idée, mais le soir, il n'y a rien sauf du jeudi au samedi soir avec le Quai ouest », (Ile de Nantes 1, entreprise de transport sanitaire, sur l'île depuis 1997).*



### III. LES CONDITIONS DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE

#### 1. Du quartier ouvrier à la ville « branchée », la mixité en marche

L'Ile de Nantes est un grand chantier dont il faut imaginer les résultats dans les dix années à venir, si ce n'est au-delà. Pour l'instant, la mixité reste un objectif à atteindre qui ne se vérifie pas encore forcément sur le terrain. L'Ile Beaulieu, à l'est, est décrite comme peu vivante et déficitaire en activités commerciales et services en pied d'immeubles. Au centre, l'ancien faubourg souffre d'être encadré par les rails du tramway et les couloirs du busway qui le coupent du reste de l'île. Certains chefs d'entreprise considèrent que Nantes Métropole, dans son projet de développement de la mixité urbaine, n'est pas suffisamment ambitieuse, tout du moins sur ces deux parties de l'île.

*« Les Nantais lui ont tourné le dos, c'est mort, c'est une île morte le soir. Là où il peut y avoir des choses qui peuvent réanimer, c'est à la pointe ouest, avec le parc de promenade, doublé des attractions Éléphant et autres qui vont sans doute redonner un peu de vie à cette pointe là de l'île. Vers l'est, il n'y a pas de commerces de pied d'immeuble, il y a des grandes artères et il n'y a pas de vie. C'est pour ça que les Nantais disent, le centre ville ce n'est pas là, il n'y a même pas d'hôtel ! », (Ile de Nantes, promoteur immobilier d'entreprise 2).*

*« Les logements, c'est une bonne idée, car c'est vivant, il y a du passage, des commerçants, ce n'est pas comme à La Défense. Il y a du monde, une vraie dynamique sociale. Apparemment, les nouveaux projets répondent à l'aspect mixité que souhaite la ville et avec laquelle on ne peut pas être en désaccord. Mais les logements ne semblent pas être très nombreux, les gens vont se sentir un peu seuls (...). Apparemment, ce sera du haut standing très cher (...). La mixité c'est bien, mais il faudrait que les logements soient vraiment plus nombreux dans cette partie de l'île. Dans la vie au quotidien sur notre zone, on est coupé par le tramway et le busway. Il faudrait aussi des équipements culturels et sociaux ouverts aux entreprises, des crèches, même si l'air du temps est plutôt de faire financer les crèches par les entreprises et non plus par les collectivités. Il faut créer un palais des congrès et d'autres services », (Ile de Nantes 4, opérateur de téléphonie mobile, sur l'île depuis 1999).*

De nombreux projets ne sont pas encore sortis de terre. Toutefois, plusieurs promoteurs et responsables d'entreprise notent que la mixité urbaine est déjà une réalité dans l'Ile Sainte-Anne : l'architecture des anciens chantiers navals se mêle à des structures modernes ;

avocats, professionnels de la culture et des médias, étudiants et familles se partagent l'espace urbain ; des synergies se créent entre les équipements culturels et les entreprises. Bref, l'ouest de l'île apparaît déjà comme une ville mixte, avec un projet architectural mêlant l'ancien et le moderne, les activités, les commerces et l'habitat.

*« Dans l'île, on est plus dans une ville que dans une zone d'affaires. On a le sentiment d'être dans une ville qui se construit avec pas mal de logements. Dans l'ouest de l'île, on est dans la dimension émotionnelle de la ville avec ses projets culturels et d'habitat. La mixité dans sa dimension urbaine et émotionnelle se fera là (...). Les gens seront plus heureux parce qu'il y a plus de vie ici. C'est un milieu culturel, c'est l'habitat, c'est un peu la mixité dans sa dimension humaine qui ne peut que se créer par ce qui va être mis en place (...). Quand on croise des avocats qui sortent du palais de justice, des étudiants qui vont faire la fête au Hangar Banane, des familles qui vont voir l'Eléphant, des gens qui sortent du bureau, là on a atteint un niveau de mixité qui fait que tout le monde peut s'approprier la ville. Quand on est dans un quartier d'affaires près d'une gare, on est dans un quartier d'affaires près d'une gare, voilà... On croise moins de familles. (...) Le grand mérite du maire, c'est d'y aller au compte gouttes et de prendre le temps. Au lieu de mettre des bulldozers et de tout raser, il y donne une vraie mixité qui coûte en réalité peu cher. La mixité vient de l'architecture, des rues, (...). Les grandes halles sont conservées et réhabilitées : Ecole des Beaux-Arts, Site des Arts décalés, Maison des Avocats, Ecole d'architecture. On n'a pas fait table rase du passé. Il y a un sens, une volonté de ne pas tout vendre n'importe comment », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 3).*

La transformation de l'île et l'implantation de nouveaux équipements et activités modifient la représentation qu'en ont les responsables d'entreprise présents depuis plusieurs années. A la présence dominante des ouvriers travaillant dans les chantiers navals jusque dans les années 1970, a succédé l'arrivée d'employés et de cadres moyens liée à la décentralisation des secteurs publics et privés. Aujourd'hui, l'implantation d'entreprises du tertiaire supérieur induit une plus forte présence de cadres, informaticiens, consultants, journalistes..., en particulier à l'ouest et au centre.

L'île préserve les traces de son passé industriel, avec la conservation des halles des chantiers navals, mais sa « culture » évolue. Certains chefs d'entreprise, parmi les plus anciennement implantés, expriment un sentiment de nostalgie pour l'histoire ouvrière de l'île, à l'instar du créateur d'une société de transport sanitaire né dans l'Ile-Sainte-Anne.

*« La partie populaire est grignotée par les nouveaux projets urbains. On tire un trait sur le passé. L'histoire de la Navale aurait pu davantage être préservée. Heureusement, les*

*anciens des chantiers ont réussi à conserver quelque chose avec le musée des hommes et des techniques. Les bâtiments sont préservés, mais pas vraiment l'histoire. La mixité urbaine, ça existait. On vivait sur l'île, on était autonome. C'était une ville dans la ville, il y avait une âme ouvrière. Les jours de grandes manifestations ou grèves, la police ne pouvait pas franchir les ponts. Le pont Anne de Bretagne n'existait pas. Au bout de l'île, on était dans un cul de sac... Les balcons des bâtiments servaient aux leaders syndicaux à haranguer les foules, c'était unique et pittoresque ! Je me souviens des lancements de navire, c'était quelque chose, mais on n'a pas pu ou pas su le mettre en mémoire ou en scène (...). C'est sûr, ça va devenir un quartier chic. Il n'y a plus l'âme ouvrière », (Ile de Nantes 1, entreprise de transport sanitaire, sur l'île depuis 1997).*

A cette vision nostalgique pointant la perte de la tradition ouvrière de l'île, s'oppose la vision optimiste et tournée vers l'avenir de nouveaux arrivants qui se félicitent de l'évolution du quartier.

*« Nous sommes implantés à l'ouest de l'île dans une ancienne zone industrielle : les anciens chantiers navals qui ont été fermés en 1987. L'architecture est industrielle. Autour de moi, il y a 5 à 6 halles de différentes formes dont certaines en rénovation ou réaffectation. Il y a beaucoup de travaux dans la rue et en même temps, on est à deux pas du nouveau Palais de Justice qui est un bâtiment moderne. Il y a un mélange de passé et d'avenir, tout cela en bord de Loire. (...) Le quartier, c'est quand même encore globalement une friche industrielle, (...) mais on y croit, il est appelé à devenir le quartier « hype » de Nantes. Il y a une réelle préoccupation de la communauté urbaine à maintenir un mélange, à développer la mixité historique, les bâtiments anciens et modernes, la mixité sociale, il y a une volonté d'équilibre », (Ile de Nantes 7, entreprise d'édition, sur l'île depuis 2005).*

## **2. La négociation de la mixité par les entreprises**

### ***2.1. Une question d'échelle***

En optant pour une implantation sur l'île de Nantes, les entreprises privilégient la centralité, l'accessibilité par les transports collectifs, la possibilité de disposer de grandes surfaces et la visibilité de leur enseigne, au prix de coûts supérieurs à ceux d'un emplacement en périphérie. Compte tenu des enjeux organisationnels, économiques et financiers, la mixité urbaine n'apparaît pas dans la liste des critères de choix qui déterminent la décision.

*« Les entreprises ne regardent pas l'aspect mixité, c'est éventuellement un plus, mais ce n'est pas décisif. Les décisions d'implantation se prennent souvent loin de Nantes et par des gens qui n'habitent pas dans la ville et qui ne la connaissent pas. Pour la X. par*

*exemple, il s'agit de back-office. L'intérêt pour l'entreprise est financier avant tout », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 3).*

Sur ce point, les promoteurs du projet de l'Ile de Nantes comme les opérateurs immobiliers confirment les entretiens menés auprès des responsables d'entreprises. Ils introduisent toutefois un bémol pour les entreprises de petite taille et/ou intervenant dans le domaine de la culture et des médias. Celles-ci seraient plus sensibles à l'argument de la mixité. En tous cas, la mixité fonctionnelle et, surtout, le développement d'animations culturelles de rue, conjugué à l'importance des chantiers en cours ou en projet, pourrait être un frein à l'implantation sur l'ouest de l'île d'entreprises d'autres secteurs, notamment de grands établissements tertiaires, soucieux de se garantir de bonnes conditions d'accessibilité.

*« La mixité, c'est un plus pour le secteur de la communication, des médias, de la culture. Les entreprises de communication ne s'y sont pas trompées en s'installant dans cette partie [ouest] de l'île, il y a une cité des médias qui s'implante d'ailleurs. En revanche, d'autres entreprises de services n'ont pas envie qu'il y ait des opérations culturelles dans la rue toute la semaine. Cela les gêne, car ce n'est pas seulement le week-end. Il y a des événements toute la semaine. S'installer là, c'est se créer des problèmes dont on peut peut-être se passer sur d'autres sites (...). La partie ouest est peut-être plus difficile à commercialiser à cause de ça et c'est aussi la partie de l'île où on va avoir 10 ans de chantier... On est quand même dans une île, en termes de fluidité de trafic, il n'y a pas beaucoup d'échappatoire. Est-ce que ça ne va pas me faire peur en tant qu'entreprise, qui ai besoin de souplesse, de fluidité et de sorties pour mes salariés ? », (Ile de Nantes, promoteur immobilier d'entreprise 2).*

*« De toute façon, la mixité, les entreprises ne la mettent jamais en avant... enfin les grosses en tous cas, c'est entièrement la question du positionnement. Le rapport au centre pour eux est un rapport d'image. C'est plus valorisant d'être au centre qu'à la périphérie, mais le centre a deux inconvénients, il coûte plus cher et il pose des problèmes de déplacements, donc, c'est cette articulation entre l'image et la centralité, et les inconvénients de la centralité. C'est rarement, sauf pour des PME ou des entreprises du domaine de la culture. Sinon, les entreprises n'ont vis-à-vis de la mixité pas d'engouement particulier, je ne crois pas ... », (direction de la SAMOA).*

La mixité fonctionnelle qui devrait à terme caractériser l'Ile de Nantes, n'est pas un élément déterminant dans la décision d'implantation prise par les états majors de grandes sociétés. Elle présente toutefois l'intérêt de participer d'un cadre de travail de qualité qu'apprécient les entreprises du secteur culturel et les petites structures comme en témoignent les propos tenus par le créateurs d'une société d'édition.

« Quelques logements ont été construits depuis peu de temps, mais ce n'est pas la première affectation du quartier. Il y a des HLM avec des design pas trop mal. C'est plutôt une bonne chose, le fait de travailler dans un quartier qui vit, c'est plutôt stimulant (...). L'idée d'avoir des commerces autour fait partie de l'ambiance du travail, ça permet de se sentir bien dans le travail, même si ce n'est pas directement opérationnel, c'est important.(...) Il manque encore des services, notamment des restaurants pour les employés des différentes entreprises de la zone (...). Tout ce qui permettra d'améliorer l'image du quartier sera le bienvenu : plus ça aura une belle gueule, mieux ce sera pour nous ! », (Ile de Nantes 7, entreprise d'édition, sur l'île depuis 2005).

Cependant, les grandes entreprises tertiaires n'y sont pas forcément indifférentes : la mixité rime avec la présence de services de proximité et, notamment, de restauration, mais également l'aménagement des espaces publics. La qualité de vie au travail n'est pas forcément anodine, notamment dans l'optique de la négociation avec le personnel d'un déménagement. L'installation dans un quartier mixte n'est pas valorisée, mais celle dans un quartier exclusivement dédié aux entreprises peut poser problème.

« Quand vous êtes un patron, je peux vous dire que vous ne pouvez pas éviter de vous poser la question : mon personnel, là où je vais, qu'est ce qu'il va faire ? Dans quelles conditions vont-ils vivre dans cet endroit ? (...) Les entreprises, ce qu'elles aiment, c'est ce qu'il y a autour. Il y a des commerces, il y a des espaces publics. Donc, qu'est ce qu'ils nous disent ? Mon personnel entre midi et deux va pouvoir trouver des lieux agréables, et ces lieux agréables, c'est quoi ? C'est la ville, c'est la vie de la ville. Dans la vie de la ville, il y a de tout (...). Vous connaissez la Plaine Saint-Denis, ... les entreprises à l'inverse ne s'y plaisent pas. C'est trop mono-produit. Il n'y a pas assez de mixité, ça veut dire que les gens s'ennuient là-bas », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 1).

La question de la mixité fonctionnelle n'est pas pointée comme *a priori* importante à l'échelle de l'île ou du quartier, mais suscite l'attention des responsables d'entreprise lorsqu'elle intervient à l'échelle de l'îlot et, surtout, de l'immeuble. La question se pose dès que l'entreprise est amenée à partager un même espace avec d'autres activités, des commerces et/ou des logements, notamment pour les grands établissements tertiaires qui souhaitent à la fois faire une vitrine de leur implantation sur l'île et anticiper tout problème lié à une cohabitation.

## 2.2. Une mixité haut de gamme

L'installation sur un site accueillant d'autres activités, des commerces et/ou des logements, est facilitée par la bonne image dont jouit le quartier auprès des entreprises. Plusieurs responsables notent ainsi, qu' *a contrario* d'autres quartiers notamment périphériques, l'Ile de Nantes n'est pas « un quartier à problèmes » ou « difficile ». Ils soulignent que les commerces qui s'y implanteront sont censés être haut de gamme : leur présence ne risque pas de ternir l'image de l'entreprise.

*« L'image que j'ai de ce quartier, c'est une image de bon standing. (...) Le magasin Castorama prévu sera dédié à la décoration », (Ile de Nantes 9, entreprise des services à l'environnement, implantation prévue en 2009).*

*« Le fait qu'il y ait des logements, des commerces, c'est classique, très classique. Cela ne pose aucun problème. Encore une fois, dans la plupart des centres villes historiques, vous avez peu d'entreprises qui sont dans des bureaux neufs... Cela ne leur pose aucun problème. Cette cohabitation aujourd'hui ne pose aucun problème. On n'a jamais de questions là-dessus, jamais. La seule chose où je pourrais avoir des questions, c'est si j'étais dans un quartier en très grande difficulté, là, c'est sûr, j'aurais peut être du mal. Ce n'est pas parce que c'est des logements, c'est l'image qu'aurait le quartier par exemple. (...) Le logement social n'est pas un problème. Ce sont les politiques de peuplement qui posent problème. Si il y a des familles à problèmes bien sûr... », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 1).*

La cohabitation avec des logements n'apparaît pas en soi comme un problème. Mais les responsables identifient deux sources d'éventuelles difficultés qu'ils souhaitent éviter : la présence de familles avec enfants, en raison notamment du bruit ; le voisinage, dans le cadre du logement social, de résidents définis comme « à problèmes ». Ces deux éléments sont ainsi pointés par un grand établissement tertiaire destiné à partager une dalle avec des logements sociaux, pour justement souligner leur absence dans le cas du projet d'implantation sur l'île.

*« Ce n'est pas une banlieue difficile, ce sont des studios pour jeunes cadres qui démarrent dans la vie (...). C'est une sorte de système de résidence pour des jeunes dans leurs premières années d'activité. On n'est pas dans des résidences où il y aura la famille, les gamins. On n'est pas dans un endroit difficile (...). Dans certains endroits, on est dans des zones plus difficiles, on met des gardiens et puis voilà. Mais bon, on ne cherche pas à s'implanter particulièrement dans des endroits difficiles. En même temps, on n'a pas de biens, de valeurs. (...) Ce que propose ce site, ce n'est pas non plus un foyer de réinsertion*

de jeunes délinquants », (Ile de Nantes 8, services informatiques d'indemnisation de l'assurance chômage, implantation prévue en 2009).

### 2.3. Préserver son autonomie

Les grandes entreprises tertiaires qui choisissent l'île pour son effet vitrine, privilégient dans la mesure du possible les bords de Loire et la visibilité depuis l'hyper-centre, et souhaitent que leur enseigne puisse être facilement identifiée, sans être mêlée à d'autres. Ce souci de visibilité induit une demande d'autonomie pour les grandes sociétés susceptibles d'occuper à elles seules un immeuble. Mais la revendication de séparation traduit également la volonté d'anticiper tout problème lié à la cohabitation : conflits de voisinage, nuisances, insécurité, surcoût dans la gestion des charges...

Une entreprise a ainsi obtenu de l'architecte travaillant sur son futur site une nette séparation d'avec les commerces prévus sur la même dalle commerciale. Outre l'impact en termes d'image, elle souhaite ne pas partager la gestion des charges de l'immeuble dans le cadre d'une copropriété.

*« On est du côté Loire, indépendants de la dalle commerciale (...). On a une indépendance et en même temps, c'est un ensemble vivant, on n'est pas du tertiaire pur (...). L'architecte a tenu compte de notre souhait [d'être autonome](...). On est indépendant par rapport aux commerces, notamment en termes d'image, on ne veut pas n'importe quoi avec nous », (Ile de Nantes 9, entreprise des services à l'environnement, implantation prévue en 2009).*

Une autre entreprise se félicite d'être séparée des logements sociaux avec lesquels elle partagera un îlot. Les deux immeubles sont proches, mais les accès sont séparés et une frontière existe au niveau de l'espace végétal du rez-de-chaussée. Il n'y a pas de rupture visuelle entre les immeubles dont les matériaux et l'orientation sont continus et harmonieux. L'un des responsables de l'entreprise, dubitatif au départ, se déclare aujourd'hui satisfait du projet.

*« On construit deux immeubles, un pour nous, un autre pour le bailleur d'habitat social. (...) Tous les aménagements paysagers sont faits par le même urbaniste, c'est la même chose. (...) Il y a deux entrées, sur le même socle, une entrée pour les logements et une entrée pour les bureaux, mais il n'y a pas de rupture brutale. On est séparé, mais les aménagements extérieurs sont harmonieux (...) On n'est pas amené à se croiser. (...) Ils*

*auront vue sur nos bureaux, mais on n'entrera pas dans le même bâtiment. La terrasse paysagère est tout de même la même, même s'il y a une limite virtuelle. (...) On ne nous a pas demandé notre avis, c'était un montage entre la ville, le bailleur privé d'habitat social, la SAMOA. On n'a pas remis en cause l'architecture au contraire, à part l'aménagement des passerelles ou les planchers, et on a demandé à ce que nos trois corps de bâtiments soient élargis et reliés entre eux », (Ile de Nantes 8, services informatiques d'indemnisation de l'assurance chômage, implantation prévue en 2009).*

#### **2.4. Disposer de marges de négociation**

Sans être *a priori* favorables à la mixité fonctionnelle, les entreprises n'y sont pas forcément hostiles une fois démontrés ses impacts positifs en termes de qualité de vie au travail et de requalification urbaine. En tout état de cause, elles souhaitent pouvoir en partie intervenir sur l'aménagement de leurs locaux, afin de s'appropriier les lieux et se protéger des éventuels effets négatifs de la cohabitation. Les marges de négociation peuvent porter sur l'agencement des halls d'entrée, le partage des parkings avec d'autres entreprises, commerces ou résidents, le financement de certains aménagements permettant d'éviter les problèmes de voisinage,...

Forte d'une expérience antérieure qui lui a valu d'être attaquée en justice par des résidents mécontents, une entreprise a ainsi réfléchi sur la mise en place d'une climatisation peu bruyante, afin de ne pas créer de nuisances pour les habitants, source récurrente de conflits déjà vécus sur d'autres sites. Cette entreprise est parvenue à faire financer une partie des aménagements extérieurs par l'investisseur, les travaux intérieurs restant à sa charge.

### **3. Un élément de complexité pour les opérateurs immobiliers**

L'intérêt porté à la dimension de la mixité dans le projet de l'Ile de Nantes résulte de la volonté politique de la communauté urbaine et de la ville. Elle ne suscite pas forcément d'emblée l'adhésion des opérateurs immobiliers qui y voient une source de complexification des programmes.

A l'échelle de l'îlot ou de l'immeuble, la mixité fonctionnelle nécessite la conciliation des intérêts pour partie divergents des investisseurs, des entreprises, des commerces installés en



pied d'immeuble, si ce n'est des résidents. Les arbitrages indispensables ralentissent la définition du projet, si ce n'est, dans un second temps, les transactions commerciales.

*« Entre la réalité du terrain et les grands principes, parfois il y a un écart. La communauté urbaine a décidé qu'il n'y aurait plus de quartiers morts. C'est bien, mais au quotidien, c'est difficile de l'organiser. Avec les commerces de plain-pied par exemple, les investisseurs, mais aussi les locataires ont leur avis à donner et ce n'est pas simple de faire coexister des activités qui n'ont rien à voir entre elles. Les institutionnels ne voient pas l'intérêt de mettre en rez-de-chaussée un certain nombre d'activités qui ne les intéressent pas (...). Les utilisateurs, voire les propriétaires, ne sont pas sensibles à cette mixité dans l'immeuble. Dans le quartier, c'est autre chose, mais en règle générale, ils se méfient quand même un peu », (Ile de Nantes, promoteur immobilier d'entreprise 2).*

La complexité introduite par l'obligation de mixité fonctionnelle est à la fois d'ordre technique, dans la conception du programme immobilier, et d'ordre économique. L'exemple du Tripode dans son îlot A illustre cette complexité. L'appel à concurrence était à plus d'un titre original. Faisant appel à un groupement promoteur-investisseur, il précisait un certain nombre de contraintes tout en laissant des marges de manœuvre aux postulants : le projet devait évaluer les possibilités de création de places de stationnement, prévoir environ 20 000 m<sup>2</sup> de bureaux, 10 000 m<sup>2</sup> de logements sans précision sur le type de logements, un hôtel, une résidence service sans que cela constitue une obligation, 10 000 m<sup>2</sup> de commerces en excluant les types de commerces directement concurrents de l'offre du centre ville. Surtout, l'appel à concurrence ne demandait pas de projet architectural, - l'architecte devait être choisi avec le lauréat dans un second temps -, mais exigeait des propositions financières d'achat de droits à construire.

*« L'originalité, c'était qu'ils faisaient appel à un partenaire opérateur, mais ils recherchaient aussi un investisseur, c'est à dire déjà un couple opérateur plus investisseur. Par contre, ils ne demandaient pas un projet architectural et ils ne voulaient pas que l'on vienne avec un architecte. C'était quand même une nouveauté en soi. (...) Une fois que nous serions d'accord sur deux ou trois noms d'architectes, c'est nous qui choisirions, donc il y avait un travail collectif de prévu après. (...) En fait, ils nous demandaient une réflexion sur le projet, et surtout, ils nous demandaient de faire de propositions financières, des propositions d'achat de ces droits à construire, de ces charges foncières. Cela nous contraignait, sans faire d'architecture, à commencer à avoir un raisonnement et un projet fonctionnel pour avoir une approche économique (...), essayer de voir économiquement ce que cela pouvait coûter, même sans architecture, pour faire une proposition de droits à construire. C'était la difficulté », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 1).*

Dans cette configuration, le groupement promoteur-investisseur choisi occupe un rôle d'ensemblier qui travaille en relation étroite avec les promoteurs du projet.

*« Sur Nantes, on est plutôt dans un métier d'ensemblier. On n'est pas dans un rôle d'aménageur comme dans d'autres projets, parce que j'ai un aménageur en face de moi qui est la SAMOA, qui a un projet complexe, pluri-fonctionnel, multi-produits. (...) C'est à nous de jouer le rôle, je dirais de pilote avec le groupement, et ensuite de faire l'interface avec la SAMOA et la Ville, plus les architectes et les bureaux d'études », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 1).*

Son rôle, en relation avec l'architecte, et tout en s'assurant en tant qu'investisseur de la rentabilité économique du programme et du maintien du produit dans les prix du marché, est de résoudre les problèmes posés par les impératifs de mixité fonctionnelle : demande de « respect de leur adresse » par les entreprises, conciliation des exigences de places de parking pour les résidents, les bureaux et les commerces, aménagement d'une aire de livraison susceptible d'accueillir des camions de 35 tonnes pour les commerces, demande de sécurité et de privatisation des habitants, notamment dans les parkings, problèmes techniques liés à la superposition de locaux à usage diversifié... La conciliation de ces impératifs a été permise par l'adoption d'un programme de plusieurs immeubles autonomes les uns des autres, bâti sur une dalle commune accueillant deux étages de parkings, les commerces en rez de rue et un jardin commun aux entreprises et aux résidents. Trois immeubles de bureaux sont prévus afin d'offrir aux entreprises la possibilité d'adresses personnalisées. Pour la fonction logement proprement dite, outre une série de lofts de 150 m<sup>2</sup> promis à la vente, quatre immeubles distincts devraient être construits, le premier dédié à l'accession au prix libre, le second à des primo-accédants, le troisième au logement social, le quatrième à la location. 640 places de parking sont prévues : 140 sont destinées aux seuls résidents afin de respecter leur demande de privatisation ; les autres seront mutualisées entre les bureaux et les commerces, ces derniers ayant la possibilité d'augmenter leurs capacités de stationnement le vendredi soir et durant la journée du samedi.

En dépit de la complexité de tels projets, les opérateurs immobiliers sont à plus d'un titre intéressés par l'Ile de Nantes. L'approche proposée est nouvelle : elle constitue l'occasion

d'acquérir de nouvelles compétences qui devraient être à terme valorisées sur le marché. De plus, les opérateurs apprécient la qualité des relations de travail établies avec la SAMOA, la communauté urbaine et la ville. Nantes Métropole s'est entourée de professionnels réputés et l'écho des travaux entrepris sur le territoire nantais dépasse largement la région ; le projet de l'Ile de Nantes est cité comme étant l'un des chantiers les plus intéressants actuellement en France. Le développement de la mixité urbaine nécessite une maîtrise dans la gestion du foncier et une volonté politique de développer des programmes qui font parfois hésiter les commercialisateurs et les entreprises. Un projet de cette ampleur nécessite une réflexion et une action qui ne peut pas se situer à l'échelle d'une seule commune. C'est un projet d'agglomération. La force de Nantes Métropole est, selon les promoteurs, de s'être dotée d'un projet politique fort, animé par des professionnels reconnus.

*« Le grand atout de Nantes est de faire appel à des architectes et urbanistes réputés. Les promoteurs sont devenus meilleurs, le maire a su s'entourer, notamment au plan culturel. Il a des équipes de qualité autour de lui. Nantes et Saint-Nazaire font partie des très bons pour leurs projets urbains. Les promoteurs sont cadrés par des professionnels, c'est très bien », (Ile de Nantes, promoteur immobilier 3).*

De fait, la communauté urbaine associe les acteurs de la sphère publique, mais également privée, au projet de l'Ile de Nantes. Outre les promoteurs, elle cherche à fédérer les entreprises autour de ses projets. Le cas des entreprises du secteur culturel en est un bon exemple. La communauté urbaine évoque avec elles la possibilité de créer un bâtiment spécifique pour accueillir les métiers dédiés aux médias, à la communication, aux beaux-arts, à la musique contemporaine. Elle les associe à ses réflexions en matière de politique culturelle, renforçant les réseaux autour de ses projets, créant les conditions d'une adhésion à sa politique. C'est un facteur d'attraction supplémentaire pour les entrepreneurs intéressés, même s'ils n'avaient pas envisagé cette hypothèse lors de leur installation.

*« La communauté urbaine fait une large promotion de ses projets en fédérant les énergies autour de la culture. La ville fait le pari que si on crée les conditions d'une émergence culturelle, il y aura des créations d'emplois, en particulier sur l'Ile de Nantes (...). L'initiative est intéressante et ambitieuse, mais le secteur de la culture est difficile car les acteurs sont morcelés. La tâche est immense pour la communauté urbaine. Nous sommes*

*souvent sollicités et associés à la réflexion sur les projets culturels de la ville, notamment au plan européen », (Ile de Nantes 7, entreprise d'édition, sur l'île depuis 2005).*

## **CONCLUSION**



La mixité apparaît comme un des piliers de la problématique du renouvellement urbain. Complémentaire de la mixité sociale, qui a fait l'objet de nombreux travaux de recherche, la mixité fonctionnelle s'affirme comme une préoccupation grandissante des pouvoirs publics. Toutefois, la notion reste floue dans les textes législatifs. La mixité fonctionnelle n'est le plus souvent définie qu'en creux, par opposition à la mono-fonctionnalité des espaces urbains marqués par la pratique du zoning. En l'absence de définition précise, elle se décline selon une géométrie variable et apparaît d'autant plus brouillée que sa promotion concerne des territoires urbains contrastés. La question de la mesure demeure entière même si plusieurs indicateurs sont avancés, distincts de la proposition anglo-saxonne du « *jobs-housing ratio* ». Aucun objectif chiffré n'est défini comme souhaitable ou à respecter, tandis que la question de l'échelle géographique d'intégration des fonctions urbaines reste ouverte. Surtout, l'Etat ne promeut pas la mixité fonctionnelle pour elle-même, au nom d'une conception urbanistique qui la favoriserait. Il la conçoit comme un instrument au service de politiques publiques dont les présupposés et les objectifs fluctuent dans le temps. Les fins associées à la mixité fonctionnelle oscillent ainsi entre la lutte contre le chômage et la réduction de la pollution atmosphérique, témoignant d'une transformation des référentiels des politiques urbaines. La mixité fonctionnelle concourt à une politique de lutte contre les inégalités sociales et les écarts entre territoires dans le référentiel égalitaire, et à une politique de maîtrise des atteintes portées à l'environnement et des déplacements automobiles dans le référentiel du développement durable. Sans être remis en cause, les algorithmes qui soutiennent ces modèles font débat dans la communauté scientifique : la mixité renvoie moins à une réalité objective, prouvée scientifiquement, qu'à un idéal, si ce n'est à une utopie.

A l'échelle de l'agglomération nantaise, l'analyse dévoile la pluralité des objectifs assignés à la mixité fonctionnelle au regard de la diversité des territoires urbains. Explicitement retenue comme objectif communautaire, sa promotion se décline concrètement dans des projets de maintien d'activités économiques en zone urbaine dense, de renouvellement urbain des quartiers centraux de Nantes, de redynamisation commerciale des « centres-bourgs », ou encore de développement économique des quartiers d'habitat social. La

réflexion en faveur de la mixité peut être engagée à l'échelle de la commune, mais plus volontiers à celle du quartier, si ce n'est à celle de l'îlot ou de l'immeuble où se noue alors un « tricotage » complexe de logements, de bureaux, de commerces et d'équipements. Elle concerne Nantes et les autres communes de l'agglomération, des quartiers centraux et des quartiers périphériques, et recouvre des mélanges variés de fonctions urbaines. Une logique de développement économique prime lorsqu'il s'agit d'attirer des entreprises dans des quartiers d'habitat social, ou encore de créer un nouveau quartier d'affaires contribuant au rayonnement de Nantes comme métropole européenne. Dans une logique de centralité, la mixité fonctionnelle peut être conçue comme un instrument de reconquête des espaces centraux, notamment sous-densifiés, pour renforcer leur attractivité, mais également offrir aux résidents les avantages de la « proximité » grâce au développement de commerces, d'équipements publics et de services. La logique de développement durable n'apparaît quant à elle qu'en filigrane lorsque la mixité fonctionnelle des espaces les plus denses et des couloirs de transports en commun contribue à réaliser l'objectif de « la ville des courtes distances ». Au delà de ces trois logiques, et en opposition avec le discours de l'Etat, la promotion de la mixité est avant tout envisagée comme un instrument de création de la ville. Dans les représentations des élus et des services techniques nantais, la ville est par nature fonctionnellement mixte ; son existence, comme lieu d'échanges et d'urbanité, apparaît intimement conditionnée par la mixité.

La recherche n'offre pas la perspective d'une mise en regard entre plusieurs agglomérations, mais elle introduit une comparaison au sein du territoire communautaire. Les deux territoires observés ont peu de choses en commun. Central et destiné à devenir à la fois un quartier d'affaires et un quartier « branché », l'Ile de Nantes s'oppose au quartier Bellevue, bien desservi par les réseaux de transports, mais périphérique et marqué par les effets de la ségrégation sociale et ethnique. Les projets qui concernent ces territoires diffèrent dans leur conception, leurs objectifs et les entreprises ciblées. Sur l'Ile de Nantes, il s'agit d'attirer des grandes entreprises tertiaires des secteurs public et privé grâce à une offre immobilière originale, tout à la fois standardisée dans le respect des références internationales et offrant l'avantage d'une « qualité urbaine à la nantaise », basée sur le



développement culturel et des qualités environnementales fortes. Sur la zone franche urbaine de Bellevue, les PME artisanales, industrielles et plus récemment tertiaires sont visées sur la base d'une offre immobilière alliant faible coût du foncier et exonérations fiscales.

L'analyse pointe les spécificités des deux sites, sans prétendre à la représentativité de projets concernant, dans un cas, le renouvellement urbain de friches dans des espaces centraux (Ile de Nantes), dans l'autre, la revitalisation économique de cités d'habitat social (ZFU Bellevue). Dans le même temps, l'analyse montre, qu'au-delà des particularités locales, des constantes s'affirment qui permettent de s'interroger, de façon transversale, sur les conditions d'une mobilisation des acteurs économiques en faveur de la mixité des fonctions urbaines. En effet, l'appréciation des acteurs économiques diffère peu d'un projet à l'autre. Du moins, elle s'articule dans les deux cas autour des questions de l'image et de la protection à l'égard des « nuisances » liées au voisinage de commerces, de logements, d'équipements, si ce n'est d'autres activités. Les grandes entreprises tertiaires de l'Ile de Nantes acceptent la mixité fonctionnelle à condition que leur image soit préservée ; celles qui s'installent sur la ZFU Bellevue posent la question de leur image en des termes particuliers. Sur l'Ile de Nantes comme sur la ZFU Bellevue, les entreprises cherchent à marquer une distance par rapport aux autres occupants du lieu. Quels que soient le territoire d'implantation et les formes de la mixité urbaine, la réaction des acteurs économiques tourne autour de ces deux questions - clé, les entreprises s'adaptant selon des modalités particulières, en fonction de leurs spécificités interne, de celles du territoire et du projet urbain.

La promotion de la mixité passe par la création d'une offre de qualité, adaptée aux besoins des acteurs économiques. Pour être attractifs, les projets mixtes doivent être implantés sur des territoires présentant des atouts, notamment en termes de coûts (coût du foncier, octroi d'aides sous forme d'exonérations...), d'accessibilité par les transports en commun et les axes routiers, d'offre de stationnement, de « proximité » des partenaires (autres établissements, sous-traitants, donneurs d'ordre, centres de recherche...), de locaux (qualité des locaux proposés, mise à disposition de grandes surfaces, ...), de services de proximité

(restauration, hôtellerie, commerces de bouche...) et / ou de visibilité. Le ciblage des entreprises gagne bien sûr à être réfléchi en fonction des atouts du territoire.

Mais au-delà de ces éléments, communs à tous projets de développement économique, le cas nantais montre que la réussite des projets liés à la mixité repose plus que d'autres sur :

- la collaboration étroite des porteurs du projet et des opérateurs immobiliers, porteurs de connaissances pratiques complémentaires des besoins des entreprises ;
- la diversité de l'offre immobilière, notamment sur la question de la proximité avec les logements, la conciliation des fonctions paraissant d'autant plus ardue que l'échelle de la mixité est élevée, compte tenu de la forte réticence des entreprises à l'égard du mélange des fonctions sur un même immeuble, si ce n'est un même étage ;
- la possibilité pour les entreprises de disposer de marges de négociation dans l'aménagement de leurs locaux ;
- l'assurance d'une sécurité des biens et des personnes ;
- mais également la mobilisation des entreprises autour du projet urbain.

L'agglomération nantaise connaît un dynamisme économique qui attire les entreprises et crée des tensions sur le marché de l'immobilier d'entreprises. L'attrait et la pérennité de projets de mixité fonctionnelle se posent dans des termes différents dans des zones franches urbaines ou des friches industrielles situées dans des agglomérations à faible dynamisme. Il serait pertinent de pouvoir prolonger ce travail par l'engagement de recherches portant sur d'autres sites afin de vérifier les hypothèses présentées ici. Plus largement, il conviendrait de se donner les moyens d'apprécier l'impact de la mixité sur le fonctionnement des espaces urbains, leur mode de développement économique, les modes de rapports sociaux qui s'y nouent et la qualité de vie des citoyens qui y résident et y travaillent.

## **BIBLIOGRAPHIE**



Agence d'urbanisme de la région grenobloise, La loi du 13 décembre 2000. Solidarité et Renouvellement Urbains, site Web.

AGUILERA Anne [2003], « La localisation des services aux entreprises dans la métropole lyonnaise : entre centralité et diffusion », *L'espace géographique*, n°2, pp. 128-140.

AGUILERA Anne, MIGNOT D [2002], « Structure des localisations intra-urbaines et mobilité domicile-travail », *Recherche Transport Sécurité*, n°77, pp. 311-325.

ANDRÉ Pierre [2006], « Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années », *Rapport d'information du Sénat*, n°49.

AVENEL Cyprien [2005], « La mixité dans la ville et dans les grands ensembles. Entre mythe social et instrument politique », *Informations sociales*, n°125, juillet, pp. 62-71.

BARTHÉLEMY J.R., BOURGEOIS F., GUYON P., LIOTARD M., [1997], *Les gares, locomotives du développement : les quartiers de gares dans les politiques urbaines*, Paris, Plan Urbain 97, 2 vol.

BEHAR Daniel [1995], « Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, sept-déc.

BERNARD R., JAYET H., RAJAONARISON D. [1999], « L'environnement souhaité par les entreprises. Une enquête dans le Nord-Pas-de-Calais », *Economie et Statistique*, n°6-7, pp. 177-187.

BONNEVILLE M. [2004], « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, pp. 7-17.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (sous la direction de) [2006], *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2<sup>e</sup> édition revue et corrigée.

CAMAGNI R., GIBELLI M.-C., RIGAMONTI P. [2002], « Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extensions urbaine dans l'agglomération milanaise », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 105-139.

CARRÉ D., FOL S., PHILIFERT P. [2006], *Développement local et mobilisation des acteurs : la prise en compte de la dimension économique dans la requalification des quartiers en crise*, Université Paris X Nanterre, recherche réalisée dans le cadre de la consultation de recherche « Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques » du PUCA, Ministère de l'Équipement.

CHALINE Claude [1999], *La régénération urbaine*, Paris, PUF.

Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement [1998], *Notre avenir à tous. Rapport Bruntland*, Montréal, Editions du Fleuve.

DONZELOT J., EPSTEIN R. [2006], « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, juillet.

DONZELOT J. [2004], « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, mars-avril.

DONZELOT J., MEVEL Catherine [2001], « La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire », *2001 Plus... Veille internationale*, n°56.

DORMOIS R., [2004], *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective. L'exemple des dynamiques de planification urbaine dans les agglomérations de Nantes et de Rennes*, Thèse de doctorat de science politique, Montpellier.

DUPUY G [1991], *L'urbanisme des réseaux*, Paris, Armand Colin.

DUPUY G ; *Les territoires de l'automobile*,

EMELIOANOFF C. [1999], *La ville durable, un modèle émergent. Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk)*, Thèse de Doctorat de l'université d'Orléans.

EPSTEIN R., KIRZBAUM T. [2003], « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines, *Regards sur l'actualité*, n°292, pp.

EPSTEIN R. [2005], « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, vol. 23, n°3.

HURIOT J.-M. [1998], *La ville ou la proximité organisée*, Paris, Economica.

JANVIER Yves [2006], *Economie résidentielle, cohésion sociale et dynamiques économiques*, rapport de recherche pour le PUCA – Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

LASCOMBES Pierre, Le GALES Patrick [2004], *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Paul LEWIS, Michel BARCELO, Caroline LARRIVEE [2002], *Améliorer la mobilité en aménageant autrement. Examen du potentiel des mesures et stratégies pour améliorer la mobilité entre Montréal et la Rive Sud*, Montréal, Institution d'Urbanisme – Université de Montréal.

MANGIN D. [2004], *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Editions de la Vilette.

MEJAN P. [2003], « La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo », *Etudes foncières*, décembre.

« Mixité sociale » [2005], *Informations sociales*, n°125.

- MULLER P. [], *Les politiques publiques*, .
- PIRON O. [2004], *Renouvellement urbain, étude systémique*, Paris, La documentation française.
- PINSON G.[2002], *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I.
- POUYANNE G. [2006], « Etalement urbain et ségrégation socio-spatiale. Une revue de la littérature », *Cahiers du GRES*, n°7.
- POUYANNE G. [2005], « Diversité des usages du sol et mobilité quotidienne. Une application à l'aire urbaine de Bordeaux », *Cahiers du GRES*, n°8.
- POUYANNE G. [2004], « Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine - mobilité. Méthodologie et premiers résultats », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°45.
- « Quartiers sensibles et cohésion sociale » [2004], *Problèmes politiques et sociaux*, n°906.
- RAPETTI D. [2004], « Contre vents et marées : Nantes Atlantique », *Revue Mappemonde*, n°74.
- « Renouvellements urbains » [2004], *Les Annales de la recherche urbaine*, n°97.
- SAUVY Michel, VELTZ Pierre [1993], *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, La Tour d'Aigues, DATAR – Editions de l'Aube.
- SCHNAPPER Dominique [2005], « Idéal et limites de la mixité sociale. Les arguments du débat public », *Informations sociales*, n°125, juillet, pp. 6-15.
- SEMMOUD N. [2004], « La conquête économique des quartiers d'habitat social », *Cahiers de géographie du Québec*, n°134, septembre.
- SIMON Patrick [2005], "La mesure de l'égalité : mixité sociale et discriminations. Les indicateurs statistiques et leur interprétation", *Informations Sociales*, n°125, p. 106-107.
- STEINEBACH Michel [1993], *La mixité urbaine dans les documents d'urbanisme. Points de repères d'une réflexion sur les formes urbaines*, Paris, Ministère de l'Équipement, des Logements et des Transports.
- STEUTEVILLE Robert [2004], « The New Urbanism : an alternative to modern, automobile-oriented planning and development », *The New Urbanism*, <http://www.newurbannews.com>.
- TRANB J. [2005], « La rénovation urbaine, ou comment en finir avec les quartiers d'habitat social », *Esprit*, n°311.
- VELTZ Pierre [2002], *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube.

VAN DE WALLE Isabelle, DUPUY Claire, MARESCA Bruno [200], *Le partenariat entre les collectivités territoriales et les entreprises dans les politiques publiques de déplacements vers le travail*, Paris, CREDOC, recherche financée par le ministère de l'Équipement. Programmes PREDIT et PUCA.

VAN DE WALLE Isabelle, MOATI Philippe [2002], *Mobilités et territoires urbains. Les stratégies économiques, sociales et territoriales des entreprises à l'égard de la mobilité vers le travail*, Paris, CREDOC, recherche financée par le Plan Urbanisme, Construction, Architecture.

WIEL Marc [2001], *Ville et automobile*, Paris, Pierre Mardaga éditeur.

WIEL Marc [1999], *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Paris, Descartes & Cie.

ZITOUNI Françoise, [2003], "La mesure de la mixité dans les politiques urbaines", *Actualité Juridique. Droit Administratif*, n° 34.

\* \* \*

\*