

# Le quatre pages

N°14 | février 2014

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

## La mixité fonctionnelle à l'échelle métropolitaine a-t-elle du sens? L'exemple des clusters du Grand Paris

Les clusters du Grand Paris sont, avec le métro automatique, les symboles du projet métropolitain. Impulsés par Christian Blanc dès 2010 pour organiser la planification du Grand Paris, il est prévu la création de six clusters spécialisés, vitrines du développement économique de la métropole : un pôle de la finance à La Défense, la création à Pleyel, les échanges à Roissy-le Bourget, le développement durable à la cité Descartes, l'innovation à Saclay et la santé à Villejuif-Evry. Mais comment expliquer la création de clusters spécialisés à l'heure où la mixité fonctionnelle est le nouveau mot d'ordre de la production urbaine ?

Cette recherche menée par le bureau d'études ACADIE invite à comprendre les enjeux territoriaux et économiques qui se jouent à travers ces projets urbains pour *in fine* reconsidérer la notion de spécialisation dans les projets de cluster du Grand Paris.

Elle montre que la spécialisation économique recherchée à travers les clusters est en décalage avec la réalité économique du tissu francilien, largement diversifié. Ainsi, la carte des clusters est relativement déconnectée de la carte économique de l'Île-de-France. De plus, la recherche révèle une diversité d'attentes des acteurs impliqués dans la création de ces clusters, parfois contradictoires. Pour les acteurs publics, les clusters de caractérisent par une spécialisation économique dans une mixité urbaine. Il s'agit de valoriser les ressources des territoires (comme la présence de laboratoires de recherche à Saclay) en confortant un nombre limité de segments économiques tout en créant un « effet cluster » via une mixité des fonctions urbaines censée générer des échanges et des innovations. L'exemple du plateau de Saclay est illustratif de cette volonté.

Les investisseurs immobiliers promeuvent quant à eux le zonage dans la diversité économique. Ils cherchent à créer des pôles économiques, avec un volume suffisant pour apparaître sur la carte de l'Île-de-France et sont partisans de la diversité économique des entreprises et des emplois à cette même échelle. C'est le projet du Triangle de Gonesse.

*In fine*, ces différentes tensions amènent à penser que les clusters du Grand Paris sont davantage des outils de gouvernance territoriale, plutôt que des leviers de développement économique.

### [La démarche]

Ce « Quatre pages » est issu d'une **recherche** menée par Daniel Béhar, Philippe Estèbe et Nicolas Rio du bureau d'études ACADIE, avec la participation de Laurent Davezies.

### Une recherche du programme « mixité fonctionnelle versus zoning : de nouveaux enjeux ? »

Ce programme vise à examiner la façon dont la tension entre spécialisation fonctionnelle des espaces urbains sous la forme explicite ou pas du zonage et la référence à la mixité fonctionnelle travaillent les projets urbains. Au-delà, ce sont les conséquences sur les formes de la ville, son économie et les régimes d'occupation des espaces publics qui sont étudiés. Actuellement en voie d'achèvement, cinq projets s'attaquent ainsi aux différents statuts donnés à la mixité fonctionnelle, à différentes échelles, dans différents lieux, de l'Italie au Danemark en passant par l'Allemagne, à travers divers objets ou motifs : des projets de rénovation urbaine à aux opérations nouvelles distribuées en macro-lots.

### Une compréhension des clusters du Grand Paris à travers une analyse historique, statistique et empirique

Pour comprendre ce qui se joue avec cet apparent retour du zonage fonctionnel à travers les projets de clusters, l'équipe a mené une analyse en trois étapes :

- une revue de la littérature théorique économique sur la notion de spécialisation économique;
- une analyse statistique sur la cohabitation des diverses activités et différentes fonctions en Ile-de-France, à l'échelle communale;
- une enquête de terrain dans deux clusters (Saclay et Roissy-Bourget).

Les deux établissements publics d'aménagement en charge de la réalisation de ces clusters, Plaine de France et Paris-Saclay, ont été particulièrement associés à cette recherche.

### ► Mixité(s) fonctionnelle(s) : de quoi parle-t-on?

Le succès du mot d'ordre de la mixité s'explique par son ambiguïté. Deux types de mixités fonctionnelles peuvent être distingués autour de couples de contraires :

*La mixité urbaine versus le zonage.* On s'intéresse ici au degré d'hétérogénéité du bâti, pris à partir des grandes fonctions urbaines (habitat, économique, commerciale) ou des formes urbaines (densité, hauteur).

*La diversité économique versus la spécialisation.* Le degré d'hétérogénéité porte alors sur les emplois et les entreprises, au sein de la fonction économique. Cette mixité peut se mesurer à partir d'une entrée sectorielle ou fonctionnelle.

Or ces deux couples ne sont pas forcément corrélés. Un même territoire peut par exemple avoir un haut degré de diversité économique avec un niveau de mixité urbaine très limité (c'est le cas de certains quartiers d'affaire). Enfin, l'échelle territoriale constitue un autre aspect à prendre en compte dans l'analyse des mixités car ce qui est vrai à une échelle ne l'est pas forcément à une autre. Au sein d'une ville mixte composée à parité de logements et de bureaux, le niveau de mixité urbaine à une échelle plus fine peut varier du tout au tout entre une ville composée d'un quartier résidentiel et d'un quartier de bureau et une ville où chaque immeuble comporte à la fois des logements et des bureaux. Parler de mixité n'a donc de sens que lorsque l'on précise l'échelle d'analyse. Qu'en est-il alors à l'échelle métropolitaine ?

### ► Une spécialisation des territoires ou des entreprises? Relecture des travaux sur les clusters

Ces distinctions étant explicitées, que nous dit la littérature académique sur le thème de la mixité ? Les publications sur le couple diversité/spécialisation peuvent être distinguées en deux groupes de travaux. Il y a premièrement les travaux d'économie territoriale, qui ont donné lieu à l'apparition de la notion de cluster. S'inspirant de l'approche marshallienne centrée sur les dynamiques de production dans les régions industrielles, des auteurs comme Michael Porter déplacent la focale sur la question de l'innovation et portent leur regard sur les contextes métropolitains. Ils font l'hypothèse que la concentration sur un même territoire d'entreprises d'un même domaine spécialisé stimule l'innovation, par l'intensité des interactions qu'elle provoque. On trouve deuxièmement les travaux de modélisation économique. Mesurant les effets de la spécialisation sectorielle sur la croissance économique urbaine, ces auteurs (Feldman, Andreutsch, Duranton, Puga...) mettent en lumière les avantages et les coûts de la spécialisation.

Sans trancher le débat sur les apports de la diversité économique, cette relecture de la littérature économique permet d'inscrire cette question dans la problématique plus large des liens qu'entretiennent les entreprises avec leur territoire d'implantation. Avec le développement des externalisations, les entreprises sont de plus en plus spécialisées. Par voie de conséquence, elles sont aussi de plus en plus dépendantes de leur environnement pour accéder aux ressources et aux services qu'elles possédaient jusqu'alors en interne. Pour résumer, on est passé de *l'entreprise-territoire* (caractérisée par les grandes implantations industrielles, sorte de villes dans la ville) au *territoire-entreprise* (réunissant une multitude d'entités spécialisées qu'il s'agit alors de mettre en synergie).

Cette lecture atténue l'opposition diversité/spécialisation lorsque l'on parle de cluster. C'est en effet moins le territoire que l'entreprise qui se spécialise. Et elle le fait justement car le territoire du cluster offre la diversité suffisante (en termes d'aménités, de sous-traitants, etc.) pour garantir son fonctionnement. Ce passage de l'entreprise-territoire au territoire-entreprise se traduit aussi par un changement de l'action publique : il ne s'agit plus de négocier avec un acteur industriel unique mais d'organiser cet écosystème pour fluidifier les interactions entre ces entités spécialisées.

### ► Une économie francilienne largement diversifiée

Cette atténuation de l'opposition entre diversité et spécialisation est aussi une des conclusions de l'état des lieux de la mixité en Ile-de-France mené par Laurent Davezies. Réalisé à l'échelle communale, ce travail statistique permet d'avoir une première lecture quantitative du niveau de mixité sur le territoire du Grand Paris. Il montre premièrement l'importance de la mixité urbaine au niveau communal. Les emplois franciliens ont tendance à se concentrer dans les communes les plus peuplées. Dit autrement, il n'existe pas (sauf à Roissy) de commune exclusivement économique. Si zonage il y a, celui-ci se fait à l'échelle du quartier et non de la commune.

Deuxièmement, cet état des lieux met en lumière la faible spécialisation du tissu économique des communes franciliennes. L'économie du Grand Paris se caractérise par sa diversité, tant à l'échelle métropolitaine que communale. Certains secteurs ont une géographie plus contrastée. C'est le cas des secteurs industriels (cf. l'industrie automobile à Aulnay ou à Poissy). Les autres secteurs les plus concentrés symbolisent quant à eux la nouvelle économie de la connaissance : la banque et la finance (autour de la Défense et le long du RER A) et l'économie informationnelle (autour d'Issy-les-Moulineaux et de Boulogne-Billancourt).

Troisièmement, c'est la géographie des métiers qui apparaît la plus discriminante territorialement, ce qui renvoie à une forme de segmentation sociale du processus de production. Plusieurs lignes de clivages se dessinent : emplois publics / emplois privés, emplois productifs / professions libérales et emplois tertiaires / emplois R&D. Pour autant, ces clivages recoupent peu les niveaux de qualification : les ouvriers voisinent avec les contremaîtres, et les techniciens avec les cadres.

Mise en regard avec le projet de Grand Paris, cette analyse statistique révèle la déconnexion entre la géographie actuelle des emplois franciliens et la carte des clusters. Issy-les-Moulineaux et Boulogne-Billancourt ne figurent pas parmi les clusters, alors qu'il s'agit d'un des deux seuls territoires spécialisés du Grand Paris (sur l'économie informationnelle). La carte des clusters spécialisés du Grand Paris n'est donc pas à considérer comme un diagnostic de l'économie francilienne ni comme un objectif opérationnel au niveau des politiques de développement économiques des acteurs publics. Elle apparaît plutôt comme une représentation symbolique du Grand Paris destinée à affirmer la vocation économique de la seconde couronne (où sont situés la plupart des clusters) et à rendre lisible le fonctionnement de l'économie métropolitaine. Dans cette perspective, la spécialisation doit alors être appréhendée comme un mythe mobilisateur du planificateur public pour accélérer la montée en puissance de ces territoires.

### ► **Le discours des acteurs publics : la spécialisation économique dans la mixité des fonctions urbaines**

La logique de spécialisation a été abondamment reprise par les acteurs publics (élus locaux, collectivités, aménageurs, agences de développement...). Elle est à chaque fois justifiée par la mise en avant de ressources territoriales spécifiques. Fort de la présence de nombreux laboratoires de recherche publics et privés, Saclay est ainsi considéré comme le lieu d'accueil adapté pour les centres R&D de grands groupes industriels et pour l'incubation de start-up technologiques. Au Triangle de Gonesse, c'est la proximité avec l'aéroport et les infrastructures de mobilité qui lui sont liés qui justifient une focalisation sur l'économie des échanges. La prospection économique se concentre sur les entreprises qui ont le plus directement besoin de ces mobilités de moyennes et longues distances (showroom, centre de congrès, cabinets de conseils...). Ce discours sur la nécessaire valorisation de ressources territoriales est largement mobilisé par les acteurs publics locaux, aménageurs en tête, pour justifier la pertinence des projets urbains mis en œuvre. Cela conduit chaque projet urbain à positionner sa programmation économi-

que et son travail de prospection des entreprises sur un nombre limité de segments économiques en fonction des atouts qu'il peut faire valoir.

Paradoxalement, ce discours sur la spécialisation économique s'accompagne d'une forte critique du zonage à toutes les échelles. La mixité des fonctions urbaines est en effet présentée comme une condition d'activation de « l'effet-cluster » recherché par la spécialisation dans la proximité. L'atmosphère urbaine suscitée par l'imbrication à l'échelle du quartier voire de l'îlot entre bureaux, logements et commerces faciliterait les interactions entre les entreprises et leurs employés, stimulant l'innovation par la diffusion des idées.

### ► **La vision divergente des opérateurs immobiliers : la diversité économique dans le zonage des fonctions urbaines**

Les opérateurs immobiliers (promoteurs, investisseurs...) interviennent largement dans la définition de l'offre de mixité. Or ces opérateurs tiennent un discours quasi-symétrique sur la mixité pour ces projets de clusters. Il s'agit pour eux de créer des pôles économiques, avec un volume suffisant pour apparaître sur la carte économique de l'Île-de-France (masse critique d'autant plus nécessaire selon eux que les deux clusters étudiés se situent en grande couronne). Ils parlent moins de cluster que de quartier d'affaires.

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

### ► **Une mixité différenciée selon les projets en fonction du poids relatif des acteurs**

Si elle s'avère parfois trop schématique, cette explicitation de deux discours sur la mixité fonctionnelle dans les projets de clusters du Grand Paris s'avère néanmoins utile pour comprendre les formes qu'elle peut prendre dans chacun des

projets étudiés. Celle-ci dépend du poids qu'occupent ces deux types d'acteurs dans la définition de la programmation urbaine.

Le cluster de Paris-Saclay est fortement porté par les acteurs publics, à travers les investissements d'avenir et le Plan campus. Il s'inscrit dans la tradition colbertiste de l'aménagement du Plateau. Il en résulte une place importante accordée à la mixité des fonctions urbaines et une volonté de spécialisation économique.

La situation est inverse sur le projet urbain du Triangle de Gonesse, où l'arrivée d'investisseurs privés constitue la condition *sine qua non* de faisabilité du projet. C'est alors la logique de zonage sur la fonction économique qui prime (avec toutefois la présence d'un grand centre commercial). La spécialisation reste plutôt d'ordre rhétorique, sur un territoire faiblement attractif au niveau économique et qui compte sur la

saturation foncière de la première couronne pour accueillir les entreprises à la recherche d'immobilier tertiaire moins chers.

Cette recherche invite ainsi à reconsidérer la notion de spécialisation dans les projets de cluster du Grand Paris. En décalage avec la réalité économique du tissu francilien, la spécialisation intervient comme un mythe mobilisateur permettant d'encourager le développement économique de ces territoires de grande couronne. Les clusters du Grand Paris peuvent être ainsi appréhendés comme des outils de gouvernance territoriale, plutôt que comme des leviers de développement économique.

Un enseignement pour les nouvelles autorités métropolitaines ?

### [Pour en savoir plus]

Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Nicolas Rio, 2013, *La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France (1963-2013)*, Rapport de recherche pour le Puca, 82 p.

#### Voir également

Nicolas Rio, « Le mythe des « clusters » du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine », in *Métropolitiques*, mis en ligne le 10 février 2014.

Michael Porter, 2000, « Location, competition, and economic development : local clusters in a global economy », in *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n° 1, pp. 15-34.



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

#### Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

#### Coordination

Bertrand Vallet

#### Rédaction

François Ménard

#### Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

#### Chargé de l'action au Puca

François Ménard

Plan urbanisme construction architecture

Tour Pascal B

92055 La Défense cedex

Tel. : 01 40 81 24 72

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

ISSN : 2427-8912

