

Mixité fonctionnelle *versus* zoning : nouveaux enjeux ?

PUCA

Fin 2011, le PUCA lançait un programme de recherche intitulé « Mixité fonctionnelle *versus* zoning : nouveaux enjeux ? ». Par voie d'appel d'offres, quatre projets étaient retenus, un cinquième, encore en cours y a été ajouté ultérieurement. Quels sont les enseignements de ce programme ? C'est l'objet du présent dossier qui reprend les synthèses des rapports remis par les chercheurs, sans en rendre toute la richesse.

Mais d'abord, pourquoi ce programme ? Faisant suite à des travaux très différents les uns des autres - sur la mixité sociale dans l'espace urbain, sur les choix de localisation des entreprises et sur la mixité programmatique dans les opérations d'urbanisme - la question de la « mixité fonctionnelle » s'est imposée à l'agenda des programmes du PUCA comme la convergence de questionnements esquissés mais inaboutis. Injonction forte tant dans la rénovation urbaine que dans les projets d'écoquartiers, inscrite dans plusieurs textes de loi et traduite dans le Code de l'urbanisme, la mixité fonctionnelle méritait d'être examinée de plus près.

Elle le méritait d'autant plus qu'elle présentait le paradoxe d'être à la fois affirmée comme une fin en soi, comme une qualité naturelle aux villes – définitoire en quelque sorte du fait urbain – tout en étant manifestement difficile à assurer. Elle s'inscrivait par ailleurs dans une controverse ancienne où, opposée au zoning, elle semblait avoir pris le dessus alors que, dans le même temps, la nouvelle économie métropolitaine semblait, avec l'engouement pour les clusters et autres pôles de compétitivité, favoriser de nouvelles spécialisations spatiales.

Alors, qu'en est-il exactement ? Quels enjeux recouvre cette notion ? Quelles conceptions ou définitions s'affrontent, entre les éléments du « mixte » et l'échelle à laquelle on le considère ?

Ce sont autant de questions qu'étaient appelées à traiter les quatre équipes retenues sur les treize projets de recherche reçus par le PUCA : le laboratoire Pacte associé à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, la Fondation des villes, le Politecnico de Milan associé à des chercheurs allemands et danois, et le bureau d'études Acadie. Voici donc les principaux enseignements que le PUCA a tiré de leurs travaux, sachant que la réflexion amorcée est riche et le débat loin d'être épuisé.



Mixité fonctionnelle, de quoi parle-t-on ? Rappel de la question initiale

François Ménard, chargé de mission au PUCA

Qu'est-ce que la mixité fonctionnelle ? Rien de moins que l'état naturel de la ville, si l'on se réfère au rapport « Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie », présenté par Michel Huet au Conseil Economique et Social, les 12 et 13 octobre 1993. « La ville est un monde qui réunit une variété infinie d'activités économiques, sociales et culturelles, qui coexistent et interagissent. (...) Et c'est l'équilibre entre toutes ces activités, parfois contradictoires, qui détermine la qualité de vie », y est-il écrit. Et pourtant, cette évidence ne semble pas se suffire à elle-même pour s'imposer. Au point de devoir être appareillée de textes législatifs pour figurer dans les documents d'urbanisme. Ainsi, l'article 1 de la loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991 et plus récemment l'article 1 de la loi SRU de 2000 devenu L121-1 du code de l'urbanisme, fixent « la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural », comme objectif des politiques urbaines à prendre en compte.

Une réaction à la Charte d'Athènes ?

Ce qui peut paraître évident depuis plusieurs années ne l'a pas toujours été. La question de la mixité fonctionnelle apparaît en effet en réaction à la Charte d'Athènes – rédigée en 1933 et publiée dix ans plus tard. Ce texte a lancé la ville dans un modèle « fonctionnaliste » avec son corollaire d'unités d'habitation, de travail, de loisirs et de circulation séparées dans l'espace. Ces règles d'urbanisme appliquées au mitan du 20^e siècle répondaient aux préoccupations hygiénistes de l'époque, aux désordres issus de la prolifération d'activités et de l'arrivée massive d'habitants autant qu'au développement de l'automobile. À chaque zone sa fonction. Mais, ce modèle a fait long feu (encore qu'il n'est pas sûr que ce modèle ait été aussi ferme qu'on a pu le dire, cf. infra, la recherche de PACTE). Le zoning attribuant un espace autonome pour chaque fonction essentielle n'a pas résisté à une profonde remise en cause, à l'orée des années 70, au nom même de l'efficacité fonctionnelle de la ville. Une approche urbanistique plus inclusive a vu le jour, sous des appellations variées : mixité fonctionnelle,

mixité urbaine, diversité des fonctions, mixité des usages. Elle va être gravée dans le marbre législatif aux fils des textes : loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 ; loi relative à la création des agglomérations nouvelles de 1970 ; circulaire de 1977 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ; circulaire « Habitat et Vie Sociale » du 4 août 1980 ; loi du 7 janvier 1983 créant les PLH, confirmée et amplifiée par la LOV de 1991, etc. Mais, c'est avec la politique de la ville que la notion de mixité fonctionnelle trouve véritablement à s'incarner, avec le constat d'un déséquilibre entre habitat et emploi dans de nombreux quartiers de grands ensembles.

La notion de mixité urbaine apparaît pour ce motif à trois reprises dans la loi SRU. La formule « mixité fonctionnelle » fleurit dans les conventions ANRU d'Ile-de-France, la moitié d'entre-elles mentionne le concept et bien souvent au profit de seule réaffirmation : « rompre avec la monofonctionnalité », « éviter les logiques de zonage fonctionnel », « combattre l'uniformisation des fonctions ».

Mixités fonctionnelles

Il faut parler de mixités fonctionnelles au pluriel. En effet, à ce concept urbanistique - comme approche critique des zonages fonctionnalistes prônés par la Charte d'Athènes et de ses conséquences – se sont superposées deux approches instrumentales de la mixité fonctionnelle :
- une approche de la mixité urbaine comme moyen de favoriser la mixité sociale, en développant l'attractivité de quartiers résidentiels populaires,
- plus récemment, une inscription de ce principe dans le volet économique des politiques de développement durable des territoires.

Mais, quelle est la portée réelle de ces conceptions ? L'efficacité de la mixité fonctionnelle comme catalyseur de mixité sociale n'est pas plus démontrée que ne l'est la réduction des déplacements habitat/emploi ou habitat/commerce dans le cas d'une plus forte présence des activités économiques. Ce qui ne manque pas de générer de nouvelles interrogations sur l'art et la manière de mettre en œuvre efficacement cette mixité fonctionnelle.



Ilot Sisley, Suresnes.

© Arnaud Bouissou, MEDDE/MLETR

Nouveaux questionnements

La mixité fonctionnelle n'échappe pas, comme le zoning avant elle, à la dénonciation de ses présupposés et de ses conséquences pratiques. Elle ne va pas de soi. C'est ce qu'il ressort des travaux sur la métropolisation. Ils ont appréhendé la transformation des villes dans une économie globale, prenant en compte la concentration des activités économiques compétitives et innovantes (dans certaines villes et dans certains quartiers) aussi bien que l'accentuation des disparités socio-spatiales au sein même des villes inscrites dans cette dynamique globale. Cette concentration d'activités peut-être liée à une organisation socio-économique en districts ou clusters spécialisés voulue par les investisseurs, avec le soutien par les politiques publiques. Ce type de concentration s'inscrit en tension avec l'impératif de mixité fonctionnelle. Pour rendre compatibles les objectifs d'attractivité des entreprises et de visibilité des avantages concurrentiels de certains territoires dans une économie de la connaissance et de la culture, d'une part, et les objectifs de lutte contre les phénomènes de ségrégation urbaine, d'autre part, l'appel aux ressources de la ville créative mérite d'être précisé.

Quelques pistes ont d'ores et déjà été proposées pour préciser les enjeux multiples, sociaux, économiques et environnementaux, de la mixité fonctionnelle. Pour dépasser l'opposition entre des quartiers uniquement dédiés à la fonction résidentielle (plus ou moins diversifiée socialement) et des zones d'activité économique, l'attention a porté sur l'analyse de la diversité des emplois proposés aux (ou occupés par les) habitants. C'est ainsi que les déterminants spatiaux (principalement les indices de ségrégation résidentielle) apparaissent, bien plus que les caractéristiques locales des actifs, comme les facteurs-clés de la durée du chômage. La structuration de marchés locaux du travail (à quelle échelle locale ? avec quelle diversité d'emplois et d'employeurs ?) est un enjeu essentiel d'amélioration des conditions de vie des populations résidentes dans certains quartiers.

Focaliser l'attention sur la diversité des emplois et des activités qui les génèrent, c'est aussi s'interroger sur la création d'activités de services tant pour les habitants que pour les salariés présents dans les mêmes espaces (mais pas forcément aux mêmes heures). La diversité croissante des conditions d'emploi et de

travail (hétérogénéité des rythmes et horaires de travail) ainsi que la professionnalisation d'activités relevant auparavant de la sphère domestique ouvrent des opportunités de marchés liées à l'existence de consommateurs sur leur lieu de résidence comme sur leur lieu de travail.

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

été invitées les équipes de recherche, avec le souci de donner la priorité à l'analyse de ce qui la justifie, clé de lecture nécessaire à la compréhension des tensions et blocages de sa mise en œuvre.

OBJET DE LA CONSULTATION DU PUCA

- Préciser le contenu des actions menées : « que fait-on » lorsque l'on déclare promouvoir ou mettre en œuvre la mixité fonctionnelle ? À quelle échelle spatiale cette mixité fonctionnelle est-elle conçue ?
- Examiner les principes économiques qui pourraient justifier la diversité des activités (versus le zonage).
- Examiner les effets sociaux et socio-économiques réellement générés et non pas ceux simplement escomptés ou proclamés a priori : évolutions de l'occupation de l'espace public ; sociabilités générées ; déplacements induits, images, affects ou ambiances produites ; dynamique des flux et l'emploi, etc.

SUIVI DE LA CONSULTATION

Un séminaire de suivi et de valorisation a été organisé pour favoriser les échanges entre les équipes retenues et dialoguer avec d'autres chercheurs et professionnels.

Les textes qui suivent ont été rédigés à partir des éléments fournis par les équipes de recherche.

Les espaces économiques de la ville : spécialisation et intégration

ÉQUIPE SCIENTIFIQUE :

Gilles Novarina, Rachel Linossier, Natacha Seigneuret, Gabriella Trotta, Laboratoire PACTE Territoire, (UMR CNRS 5194) et Institut d'Urbanisme de Grenoble

Mixité et zoning : une histoire entre opposition et composition

Le zoning a une importance plus grande dans l'image que se font de l'urbanisme les non-spécialistes de cette discipline que dans la pensée même des urbanistes.

C'est à la fin du 19^e siècle, en Allemagne, que le zoning apparaît. En 1876 dans la revue *Deutsche Bauzeitung*, Reinhard Baumeister propose d'organiser l'extension des villes dans le cadre de zones destinées au commerce, à l'industrie et à l'habitat ; dans son manuel d'«Urbanisme», qui sort quelques années plus tard (1890), Joseph Stubben fonde l'élaboration du plan régulateur sur la division du territoire en zones (ou plus exactement en quartiers spécialisés), devant respectivement accueillir l'industrie et le commerce de gros, la population ouvrière, le commerce de détail, l'artisanat, les populations bourgeoises ne résidant pas là où elles travaillent. Le zoning ne s'appuie pas encore sur une approche fonctionnaliste de la ville, mais est justifié par le souci d'éloigner les activités économiques nuisantes d'une part, de lutter contre la congestion urbaine de manière à améliorer les conditions de vie des différentes couches sociales d'autre part. Cette volonté de séparer industrie et habitat est tempérée par celle de localiser les quartiers ouvriers à proximité des espaces industriels de manière à réduire les déplacements de la main d'œuvre salariée.

Au cours des années 1920 et 1930, en France et en Italie, le zoning est progressivement plébiscité dans les plans, mais les urbanistes recommandent une application non rigide des principes mis au point par leurs collègues allemands. Les « français » sont plus que réticents à l'égard du « zoning dogmatique », qui caractérise selon eux la pratique des plans en Allemagne et lui opposent un « zoning naturel » fondé sur l'adoption de règles et de servitudes différenciées selon les caractéristiques morphologiques des quartiers composant la ville. Cette prudence recoupe par ailleurs des pratiques relativement différentes : séparation des fonctions productives et résidentielles grâce à l'aménagement de zones adaptées ; éloignement des logements des différentes couches sociales ; prise en compte des spécificités morphologiques des tissus urbains par l'adoption de règlements différents selon les quartiers.

Avec la publication de la Charte d'Athènes, Le Corbusier propose un fondement rationnel à la pratique du zoning en identifiant quatre fonctions (se loger, travailler, se récréer et circuler), auxquelles il associe des formes architecturales et urbaines particulières. Mais sa pensée et les schémas qui l'illustrent sont loin de correspondre à la caricature qu'ont dressée les critiques du modernisme. S'il propose d'éloigner la grande industrie (toujours pour des raisons d'hygiène) des quartiers d'habitations et fait du centre des affaires (qui réunit les fonctions directionnelles publiques et privées) le cerveau de l'organisme urbain, Le Corbusier voit dans le commerce et l'artisanat - comme d'ailleurs dans les équipements publics - des services de proximité qu'il convient d'installer au cœur même des quartiers d'habitation.

À partir du milieu des années 1950, cette logique gagne du terrain tout particulièrement en France où elle se traduit par des outils d'aménagement spécifiques. À côté de la « Zone à urbaniser en priorité », la « Zone industrielle en priorité » s'impose progressivement dans les grandes agglomérations. Cette dernière ne doit pas pour autant concentrer toutes les implantations d'usines. Certaines industries peuvent s'installer sur les terrains réservés à cet effet dans les plans d'urbanisme, sans qu'une intervention publique préalable soit nécessaire. La notion de zone industrielle acquiert à partir de cette époque une double signification : elle rend compte d'un espace spécialisé, destiné à accueillir, dans de bonnes conditions (de desserte notamment), les entreprises, en même temps qu'elle devient un outil d'aménagement et un cadre privilégié de mobilisation des financements pour le soutien au développement des entreprises et favoriser la croissance des activités économiques.

La France et l'Italie depuis l'après-guerre : deux histoires opposées du lien entre l'activité et la ville ?

La France des Trente Glorieuses est sans conteste le pays européen où l'intervention publique est la plus soutenue dans le champ du logement et de l'aménagement urbain. À côté de quelques grandes opérations (la ville nouvelle de Mougins, implantée à proximité du gisement de gaz naturel de Lacq, les complexes industriels de Dunkerque et Fos-sur-Mer), se développent dans de très nombreuses agglomérations

(grandes, moyennes, puis petites) des zones industrielles, qui deviennent les premiers d'une longue série d'objets urbanistiques dédiés à l'accueil des activités économiques. Les créations successives de la zone artisanale, de la zone commerciale, du parc d'activités économiques, du parc technologique, du technopôle et du centre d'affaires témoignent d'une volonté de l'administration d'Etat, puis des collectivités locales, de s'adapter à des demandes supposées des chefs d'entreprises, qui iraient dans le sens d'une spécialisation sans cesse plus poussée. L'Italie, au lendemain de la guerre, ne connaît pas une intervention publique aussi soutenue. Alors que la production de logement social est confiée à des coopératives, le soutien à la création et au développement des entreprises se limite le plus souvent au classement dans les Plans régulateurs généraux (équivalent des Plans d'occupation des sols) de zones situées le plus souvent à la périphérie des villes (accueil des activités pour des raisons de desserrement, ou nouvelles implantations). Les collectivités publiques (régionales et locales) apparaissent au second plan, alors que le devant de la scène est occupé par quelques grandes personnalités entrepreneuriales, lesquelles, dès les années 20 avaient expérimenté des solutions architecturales novatrices pour leurs établissements.

Renouveler le modèle de la cité industrielle

Cette même figure de l'entrepreneur d'avant-garde resurgit dans la conduite d'expériences urbanistiques qui cherchent à renouveler le modèle de la cité industrielle. Ainsi, l'action d'Adriano Olivetti, patron de l'entreprise du même nom, qui propose à Ivrea, petite ville située au nord-ouest de Turin, une approche globale de l'urbanisme : élaboration d'un Plan régulateur, recherche de nouvelles typologies pour l'accueil des activités économiques, réalisation de logements pour les ouvriers et les cadres, implantation de nouveaux équipements publics comme les crèches et les centres sociaux. Olivetti fait appel, pour cela, aux architectes les plus renommés du Mouvement Moderne en Italie. Mais de telles expériences, bien qu'ayant un caractère exemplaire, resteront minoritaires dans le panorama du développement industriel de l'Italie.

Ces différences entre les deux pays s'accroissent encore à partir de la fin des années 1970. Alors qu'en France, les collectivités locales, plus particulièrement les communes et les intercommunalités, prennent le relais de l'Etat dans la conception et le financement de ces nouveaux objets urbanistiques que sont les parcs d'activités, les centres d'affaires ou les technopôles, émerge, dans les régions du centre et du nord-est, la Troisième Italie, celle des districts industriels. Ces districts apparaissent – il faut le rappeler – dans les espaces ruraux de la « campagne urbanisée », à l'initiative d'enfants d'agriculteurs qui créent à côté de la ferme familiale un atelier artisanal se transformant, au fil des ans, en usine. À la fin des années 1980, l'action économique locale se traduit donc en France par l'invention de produits immobiliers qui vont dans le sens d'une spécialisation accrue. Par exemple : la Zone pour l'innovation et la recherche scientifique et technique (ZIRST) de Meylan-Monbonnot, un parc paysagé, destiné à accueillir des entreprises spécialisées dans l'électronique ou l'informatique. Ou encore, dans cette même ZIRST, le Miniparc mis au point par le groupe privé Michel Ferrier et destiné à accueillir de manière privilégiée les créateurs de start-up qui restent dans la pépinière quelques années avant de chercher une autre implantation. En Italie, les implantations de petites et moyennes entreprises dans la campagne urbanisée suivent des logiques d'implantation qui n'ont pas grand chose à voir avec les critères de localisation (proximité des sources d'approvisionnement en matières premières, accès aux marchés, desserte par les infrastructures et les réseaux) établis par les économistes. C'est en effet la recherche du voisinage avec la famille du créateur (parce que celle-là fournit logement, garde des enfants, moyens de financement) qui explique la localisation de l'entreprise. Les entreprises manufacturières s'implantent dès lors dans les zones rurales et l'industrialisation diffuse précède et entraîne la diffusion urbaine. La città diffusa, qui naît de ce double processus, s'appuie sur une armature de voies et de réseaux qui est celle des bourgs et villages et s'avère rapidement insuffisante.



Cité Radieuse, Le Corbusier.

© Bénédicte Bercovici

Les effets contrastés de la spécialisation et de la mixité

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

Les études de cas conduites sur les deux terrains de Grenoble et de Bologne font apparaître le zoning et la séparation comme des nécessités à certaines étapes du développement économique local de ces deux aires métropolitaines. Au début des années 1980, la volonté d'une partie des acteurs locaux (les représentants du milieu scientifique et technique, appuyés par quelques élus) de relancer un développement fondé sur les synergies industrie/recherche se traduit par le lancement d'un parc technologique (donc d'un espace extrêmement spécialisé) sur les communes de Meylan puis de Montbonnot, à l'est de l'agglomération. Ce souhait s'explique alors par le souci d'organiser l'implantation de ces activités en évitant un phénomène de fragmentation comparable à celui de la Route 128 à Boston. Il trouve également sa justification dans la volonté de prendre en compte des contraintes économiques spécifiques qui pèsent sur les créateurs de petites entreprises dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Ces entrepreneurs disposent d'une capacité d'investissement limitée et doivent assumer des dépenses importantes liées à l'acquisition de matériel et au recrutement de personnel hautement qualifié. Ils ne peuvent faire face à la concurrence d'autres acteurs économiques (les investisseurs commerciaux par exemple) pour l'accès au foncier et à l'immobilier. La création d'un parc d'activités spécialisé dans les hautes technologies est un moyen pour les collectivités locales de leur garantir cet accès. Mais quelque trente années plus tard, cette existence d'un parc spécialisé est en partie remise en cause, l'accueil de nouvelles entreprises high-tech n'étant financièrement possible que dans le cadre d'opérations mixtes, dans lesquelles les charges foncières payées par les promoteurs de logement compensent celles payées par les entreprises. Paradoxalement aujourd'hui, c'est le logement qui finance l'accueil d'entreprises et non le contraire.

Le projet de la Presqu'île scientifique, localisé à l'ouest de l'agglomération, cherche au début des années 2010 à combiner projet technologique et projet urbain. La mixité fonctionnelle est dans ce cadre pleinement revendiquée par les dirigeants du Commissariat à l'Énergie Atomique et les patrons des laboratoires, comme par les professionnels de l'urbanisme et les élus. La mise en œuvre de cette mixité se traduit pourtant à l'intérieur de la presqu'île, constituée par le confluent du Drac et de l'Isère, par un découpage en « macro-lots » destinés soit à l'accueil de logements, soit à l'accueil d'activités. La revendication de la mixité est un moyen pour les chercheurs travaillant sur le site d'avoir droit à un minimum d'aménités urbaines, au premier desquelles il faut citer le tramway.

Le cas de Bologne apparaît en tout point opposé à celui de Grenoble. Dans un contexte national marqué par une faible intervention des collectivités publiques en matière d'aménagement industriel, la Province, qui joue ici le rôle d'un pouvoir d'agglomération, doit faire face aux effets négatifs du mélange des fonctions qui résulte de la diffusion industrielle dans les espaces périurbains et ruraux. L'implantation des activités productives à proximité de petits centres (190 « districts industriels » sont recensés par le Plan territorial de coordination provincial) entraîne à la fois la congestion du réseau routier, l'explosion des déplacements domicile-travail et une pollution des sols et des cours d'eau. La réduction drastique (de 190 à 14) du nombre d'espaces destinés à accueillir les nouvelles activités productives est l'occasion pour les autorités régionales et locales de promouvoir la qualité environnementale des espaces économiques (grâce à la mise en place des Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate). Cette stratégie (dont la mise en œuvre se heurte aujourd'hui aux difficultés financières que rencontrent toutes les collectivités publiques italiennes) passe par la production d'aires dédiées aux seules activités économiques et donc par un zoning.

À la lumière de ces exemples, zoning et mixité apparaissent au final moins comme des catégories opposées que comme des moyens complémentaires pour rechercher un développement local fondé sur la meilleure insertion possible des activités économiques dans la ville.

La mixité fonctionnelle à l'épreuve. Une perspective européenne : les expériences de Milan, Copenhague, Hambourg

COORDINATION SCIENTIFIQUE :

Massimo Bricocoli et Paola Savoldi, Politecnico de Milan

La mixité fonctionnelle : une affaire de temporalités ?

Dans les villes européennes, la mixité fonctionnelle procède d'un mécanisme cumulatif sur la longue durée que la temporalité des opérations d'urbanisme ne peut concurrencer. Autrement dit, lorsque la mixité est le produit d'un projet qui reprend à zéro le dessin d'espaces et de fonctions préexistants, les résultats ont souvent un caractère bien plus fragile, moins ancré et demandent donc une régie très forte et méticuleuse, comme c'est le cas à Hambourg.

Par ailleurs, quelles que soient les intentions, la faisabilité économique apparaît déterminante : diversifier les fonctions signifie rendre le produit immobilier à venir plus désirable ; multiplier les profils des opérateurs potentiellement intéressés, et, souvent, réduire la part de risques et d'incertitudes liés à une grande opération d'investissement immobilier. Cela inscrit les opérations dans une temporalité particulière, d'un autre ordre que le mécanisme cumulatif évoqué ci-dessus.

C'est le cas à Milan avec le projet Bicocca et à Copenhague avec Islands Brygge dans lesquels la composition et l'élaboration de la mixité fonctionnelle évoluent de manière concomitante aux phases et demandes du marché immobilier. Bien que les systèmes de planification étudiés ne soient pas équivalents, la plupart des démarches prennent un tour incrémental déterminé pour partie par les propriétaires fonciers, légitimement intéressés par la valorisation de leurs patrimoines.

Or, les temporalités des opérateurs immobiliers ont un rythme qui n'est pas toujours cohérent avec celui de la production des ouvrages publics : les infrastructures de transport, par exemple, ont eu dans le cas milanais un temps de réalisation bien plus long que ceux des programmes résidentiels et tertiaires.

Au contraire, dans le cas de Copenhague, les projets d'infrastructures en rapport avec la nouvelle ligne de métro ont probablement amorcé intérêt et confiance sur la situation de Islands Brygge.

Il y a là une part de contingence, les temporalités de l'action déterminant certains choix tandis que certains choix imposent une certaine temporalité.

Il est à noter enfin que tant l'ElbPhilharmonie à Hambourg que le Théâtre des Arcimboldi, l'Université Bicocca ou le complexe de piscines de Islands Brygge constituent des facteurs de grande attractivité et d'indubitable valorisation immobilière des parties résidentielles, mais dans le même temps, offrent des services qui ne sont pas exclusivement destinés aux résidents et qui sont plutôt sources de discordes et de conflits au niveau local.

La mixité fonctionnelle prend la figure d'une compétition dans l'usage des lieux d'accès et de stationnement, l'alternance entre une présence massive d'utilisateurs et le manque drastique de présence suivant qui accompagne les moments de fermeture des structures. Autre affaire de temporalité...

La mixité fonctionnelle, entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'usage

Les seules dynamiques du marché peuvent-elles garantir la diversité d'usages possibles et de fonctions implantées qui marquent l'image vibrante du quartier telle que projetée dans les images de rendu, inspirées du masterplan ? Autrement dit, la mixité fonctionnelle nécessite-t-elle d'être orchestrée pour advenir ? Et dans ce cas, qui s'avère compétent et légitime à mener cette orchestration ? L'hypothèse de départ était qu'aux trois expériences étudiées correspondaient trois modèles distincts d'action.

Pour commencer, on peut faire état d'un constat commun : la mise en œuvre de la diversité fonctionnelle des opérations de transformation urbaine ne peut se réduire à une question de forme : il ne suffit pas de la ratifier au travers d'un acte administratif et souvent, les réceptacles ont été prévus (les lieux), les destinations d'usage ont été décidées (les fonctions) et pourtant rien ne se passe.

Ou plutôt, lorsque le fractionnement de la propriété pousse chaque promoteur à maximiser son investissement et à en réduire les risques, on note un « aplatissement » des profils fonctionnels, la mixité procédant alors d'une articulation au niveau des usages liés à la partie urbaine préexistante. C'est le cas de Copenhague.

Copenhague.



À Bicocca, la présence d'un opérateur privé unique assurant le rôle de régie donne cohérence si ce n'est efficacité à la mise en œuvre du projet. Néanmoins, il pourrait en revanche manquer – comme c'est arrivé – une forme de régie une fois que le projet est « aliéné », c'est-à-dire quand la partie de ville qui a été organisée est passée à une longue liste de nouveaux petits propriétaires (de logements, de bureaux, de locaux commerciaux) qui, les uns avec autres, font ou ne font pas ville.

À HafenCity, la ville va jusqu'à prévoir des formes de suivi et de gestion continue du fonctionnement du nouvel ensemble en ce qui concerne les usages des espaces communs et donc aussi en ce qui concerne l'organisation de certains services publics ou lieux scolaires, par exemple. Ce type de démarche trouve vite ses limites, dès qu'il s'attaque à des activités marchandes. D'autres formes de régulations s'avèrent alors possibles comme à Islands Brygge, à Copenhague où un système expérimental et incrémental d'incitation/de non-incitation est mis en œuvre à des fins de remédiation, de gestion et de régulation des activités implantées.

La souplesse de la mixité convient-elle à la démocratie urbaine ?

Dans les documents de planification, l'enjeu de la mixité fonctionnelle passe par des termes généraux et souvent vagues qui concernent le territoire communal ou métropolitain dans son ensemble, tandis qu'il se spécifie par la suite, en devenant plus rigoureux dans le cadre de dispositifs d'urbanisme opérationnel spécifiques.

Dans les trois cas observés on a peu ou prou un master-plan (chacun de degrés de détail et de force prescriptive variables) qui devient objet de négociation et de discussion pour la définition d'accords et de procédures en lien avec la réalisation et le plus souvent ventilés selon les lots ou sites distincts.

La prévision de mixité fonctionnelle au sein d'opérations de transformation urbaine ouvre, bien plus que d'autres dispositifs propres à la régulation urbanistique, à une sorte de zone blanche dans laquelle peuvent demeurer des solutions qui admettent une large part d'ajustements au cours de l'action. La spécificité de la mixité fonctionnelle résiderait alors dans des formes de contestation, spontanées ou structurées,

portant sur la qualité de vie du quartier et suscitée par ses transformations au fil de leur apparition. Certaines pratiques sont éprouvées avec quelque succès : une habitude de la contestation face aux institutions (comme c'est le cas à Copenhague) ou une stratégie attentive à la gouvernance et l'inclusion des controverses locales (comme cela se produit à Hambourg).

De la mixité des fonctions à des fonctions mixtes

Si le zoning apparaît l'apanage d'un modèle de planification urbanistique qui se réfère à une classification claire et nette des destinations d'usage et qui, de manière correspondante, déterminait l'équipement en services, devoirs à charge des opérateurs privés, compatibilité, proximité et distance, la définition des destinations d'usage apparaît aujourd'hui beaucoup plus fragile.

Les situations dans lesquelles des usages variés et mixtes correspondent à une même catégorie fonctionnelle désignée sur le plan ne manquent pas. L'une d'entre elles est la catégorie même de la fonction résidentielle.

Dans la ville européenne contemporaine, il se fait aujourd'hui de nouveau un usage de l'habitat beaucoup plus articulé : le logement ne joue plus un rôle aussi nettement défini et circonscrit que dans la ville moderne, il est (retourne à être) destiné à accueillir plus d'usages (le travail tout d'abord).

Ajustement et adaptabilité

Une des questions qui revient tant en ce qui concerne le temps du projet que celui de la gouvernance est celle de l'adaptabilité et de la possibilité « d'ajustements successifs » qui permettent de définir seulement plus tard des fonctions à implanter qui n'étaient pas initialement prévues.

En ceci, le modèle de la ville compacte et dense, par îlots, comporte certainement un primat en termes de plasticité, de possibilité de transformations fines et de stratification dans le temps.

Quelles marges existent afin de garantir la possibilité d'anticiper/d'essayer/de mettre en œuvre des usages non prévus initialement ? À Bicocca, suite à des changements intervenus lors de la définition des fonctions dans la phase



© Giovanni Hämmänen

Copenhague.

de réalisation, l'absence ou la redondance de certaines fonctions essentielles pour la vie quotidienne rendant difficiles la reconfiguration et le dimensionnement, se heurte à une structure propriétaire rigidifiée des espaces commerciaux.

À Copenhague, l'avantage en ce sens dérive uniquement du quartier préexistant qui, en perspective, a offert et offre une malléabilité que celui de nouvelle construction n'a pas.

À Hambourg, le temps plus récent de la transformation a joué en faveur d'un apprentissage d'autres projets : on a travaillé sur l'anticipation non tant des fonctions mais des usages (voir par exemple l'aire de jeux) en mettant « à l'épreuve » certaines hypothèses et en vérifiant et mesurant les résultats en termes de processus de développement globaux.

Micro-transformations ou fin du projet urbain ?

Si les grands projets urbains constituent un terrain d'importance pour mettre à l'épreuve les outils de l'aménagement et de l'urbanisme dans leur capacité à produire de la ville, il faut néanmoins prendre acte qu'avec la crise et le ralentissement de l'économie, ainsi qu'avec la baisse drastique des dépenses et de l'investissement (public et privé) dans les

villes européennes, l'époque des grands projets de transformation urbaine est probablement épuisée.

Dans les projets qui demeurent, la question de la mixité se pose en termes de réorientation fonctionnelle parfois drastique.

Les activités les plus innovantes et les start-up nécessitent des lieux adaptés, à des prix accessibles, et ceux-ci peuvent difficilement être produits et rendus disponibles dans le cadre de grands projets urbains qui subissent la pression des coûts de transformation des sols et donc de la rentabilité des investissements.

Il ne s'agit pas tant de discuter de « la ville après la croissance » mais plutôt de faire les comptes avec des conditions de régénération/transformation urbaine changées, (une moindre propension au risque et une moindre exposition financière des investisseurs) et à certains changements plus globaux : l'amarce d'une période durant laquelle la plupart des transformations adviendront à une échelle plus petite et donc dans des conditions où nouveaux volumes et destinations d'usage se grefferont dans des situations interstitielles et adjacentes à d'autres préexistantes.

Tout ceci invite à poursuivre la réflexion sur les manières inédites ou radicales d'envisager la gouvernance des transformations urbaines.

La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France (1963-2013)

ÉQUIPE SCIENTIFIQUE :

Philippe Estèbe, Nicolas Rio, Daniel Behar, bureau d'études Acadie, avec la collaboration de Laurent Davezies, CNAM

Planifier par la spécialisation : l'exemple des clusters du Grand Paris

Un métro automatique et sept clusters spécialisés : voilà le projet impulsé par Christian Blanc dès 2010 pour organiser la planification du Grand Paris. Ce projet visant à relancer la croissance française en stimulant l'innovation et la création de richesses a de quoi surprendre, par son opposition apparente avec le mot d'ordre de la « mixité fonctionnelle ».

Il témoigne d'un changement de référentiel d'aménagement par rapport aux principes affirmés par Delouvrier lors de la création des villes nouvelles. À la mixité dans la hiérarchie centre/périphérie du « référentiel Delouvrier » s'oppose la spécialisation dans la mise en réseau du « référentiel Blanc ».

Que nous dit ce changement de référentiel sur la place de la spécialisation dans la planification métropolitaine ? De quelle conception de la mixité fonctionnelle la notion de cluster est-elle porteuse ? Comment ce couple mixité/spécialisation est-il décliné dans les opérations d'aménagement du projet de Grand Paris ? Croisant revue de littérature, analyse statistique et étude de deux projets de clusters (le Grand Roissy au Nord et Paris-Saclay au Sud), cette recherche apporte de nouveaux éclairages.

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

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

- La mixité sociale vs la ségrégation
- La mixité urbaine vs le zonage
- La diversité économique vs la spécialisation.

La distinction entre ces deux derniers types de mixité – traitée dans cette recherche – montre que ces deux couples ne sont pas forcément corrélés. Un même territoire peut ainsi avoir un haut degré de diversité économique avec un niveau de mixité urbaine très limité, c'est le cas de certains quartiers d'affaire.

L'échelle d'observation est par ailleurs déterminante sur le degré de mixité observé. En effet, au sein d'une ville 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 du degré d'hétérogénéité.

Une spécialisation des territoires ou des entreprises ?

Ces distinctions étant explicitées, que nous dit la littérature académique sur le thème de la mixité ? Soulignons d'abord que si la question de la diversité économique et de ses impacts fait l'objet de nombreux travaux, la mixité urbaine reste une zone d'ombre de la recherche économique. Les publications sur le couple diversité/spécialisation peuvent être distinguées en deux groupes de travaux. Les premiers placent 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 (c'est l'effet cluster). Les seconds, plus centrés sur la modélisation économique, mesurent les effets de la spécialisation sectorielle sur la croissance économique urbaine et mettent en lumière les avantages et les coûts de la spécialisation. Ils opposent ainsi externalité de spécialisation et externalité de diversité.

Cette relecture de la littérature permet d'inscrire la question des apports de la diversité économique dans la problématique plus large des liens qu'entretiennent les entreprises avec leur territoire d'implantation. Avec le développement des externalisations et le recentrage des établissements sur leur cœur de métier, 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 spécialisés 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.

La diversité de l'économie francilienne

Cette atténuation de l'opposition entre diversité et spécialisation apparaît également à travers l'analyse statistique menée 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. Cependant, il existe au sein des communes peuplées une variation importante du taux d'emploi (allant de 0,1 à 2 emplois/habitants).

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. 60% des emplois salariés appartiennent à des secteurs économiques banals, présents dans au moins trois quarts des communes. Certains secteurs ont une géographie plus contrastée. C'est le cas des secteurs industriels, du fait du nombre limité d'établissements qui concentrent sur quelques communes un grand nombre de salariés (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 économique 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 outil rhétorique, comme un mythe mobilisateur du planificateur public pour accélérer la montée en puissance de ces territoires.

Un discours repris par les acteurs publics

Cette logique de spécialisation est 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 territorialisées est largement mobilisé par les acteurs publics locaux, aménageurs en tête, pour justifier la pertinence des projets urbains mis en œuvre (le sud du Plateau à Paris Saclay et le Triangle de Gonesse au Grand Roissy). Cela conduit chaque projet urbain à positionner sa programmation économique et son travail de prospection des entreprises sur un nombre limité de segments économiques en fonction des atouts qu'il peut faire valoir. Ce qui se traduit en théorie par une sélectivité accrue en direction des entreprises qui ne correspondent pas au profil ciblé (comme par exemple la logistique dans les deux cas étudiés). Paradoxalement, ce discours sur la spécialisation économique

**Plateforme logistique HQE du groupe FM Logistic
France : lieu de stockage des marchandises.**



© Bernard Suard/MEDDE-MLETR

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 savoirs et idées.

La vision divergente des opérateurs immobiliers

D'autres acteurs interviennent toutefois dans la définition de l'offre de mixité. C'est notamment le cas des opérateurs immobiliers (promoteurs, investisseurs...), dont l'apport financier constitue une condition de faisabilité du projet urbain. Or ces opérateurs tiennent un discours quasi-symétrique sur la mixité pour ces projets de clusters en grande couronne. Il s'agit pour eux de créer des pôles économiques, avec un volume suffisant pour apparaître sur la carte économique de l'Ile-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

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 deux

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, dans laquelle les opérateurs immobiliers privés tiennent un rôle limité dans la programmation économique. Il en résulte une place importante accordée à la mixité des fonctions urbaines (d'autant que la programmation de logements est un moyen de résorber le déficit du bilan de ZAC dans un territoire très attractif au niveau résidentiel) 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 qui prime sur la fonction économique (avec toutefois la présence d'un grand centre commercial sur un quart de l'espace).

Conclusion

Ces observations incitent 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. Il serait d'ailleurs plus adéquat de parler de spécification économique, pour qualifier cette logique qui est surtout valable au niveau de la prospection économique des entreprises. Au niveau de la programmation urbaine, ce discours sur la spécialisation dans la mixité urbaine fait face à celui des investisseurs axé sur le zonage dans la diversité économique. À cela s'ajoutent les difficultés des planificateurs publics à mettre en œuvre la sélectivité dans l'implantation des entreprises que suppose ce discours sur la spécialisation. Sans leviers d'actions réels sur les logiques d'implantation des entreprises, les acteurs publics sont confrontés à la nécessité de prendre en compte le tendancier de marché sur le territoire. Se pose alors pour les clusters la question du contraste entre un marché existant limité et un projet à horizon 20 ans pariant sur une attractivité renouvelée du fait de l'arrivée du métro et de l'effet-masse du projet urbain.

« Kits » de développement et mixité fonctionnelle

ÉQUIPE SCIENTIFIQUE :

Jean-Roland Barthélemy et Marguerite Rigaud, Fondation des villes

Face à la demande de mixité fonctionnelle, émergence d'une nouvelle offre ?

La mixité fonctionnelle est devenue une injonction forte dans les projets de développement durable et les objectifs des politiques d'urbanisme locales. Elle fait partie désormais des aspects de la demande que les opérateurs doivent prendre en compte.

Face à cette demande, émergerait – c'était l'hypothèse de cette recherche - une offre de mixité organisée, « packagée » ou « en kit », avec ses éléments incontournables (un peu d'université, un bout d'hôpital, de l'artisanat en périphérie, des bureaux près des gares, etc.).

Des produits nouveaux, clés en mains, constitueraient le nouveau corpus avec lequel travailleraient les aménageurs et constructeurs pour répondre à la demande de mixité fonctionnelle. Ils se rattacheraient aux thèmes du « développement durable » (densité, évolutivité, synergie, utilisation sur place et économie des ressources naturelles et clusters du savoir). Mais, ils recouvriraient concrètement des objets précis à construire : les bâtiments plurifonctionnels, les bâtiments évolutifs et plus largement la ville réversible, l'insertion des équipements dans les immeubles banalisés, la reconversion d'immeubles monofonctionnels (logements ou bureaux) pour la réhabilitation, la rue des commerces franchisés en ville dense ou le village des marques ou autres dérivés en zone plus ouverte...

La montée de réponses de plus en plus organisées, qu'elles relèvent de la franchisation, de la logique de groupe des constructeurs (filiales complémentaires organisées), ou d'une typologie de produits réputés « adaptés » à tel ou tel morceau de ville en construction, plaide en ce sens. Une gamme de « produits urbains » interviendrait donc en toile de fond des projets réalisés sous diverses procédures et à plusieurs échelles.

Cette hypothèse a été mise à l'épreuve à travers quatre phases de recherche : un bilan des recherches et réflexions professionnelles sur le sujet, dans plusieurs

pays ; une recherche d'exemples de ces produits dans la presse ; une analyse de la stratégie de produits des opérateurs de toutes tailles ; une analyse d'opérations exemplaires où la mixité fonctionnelle est mise en avant.

Le projet initial partait du recensement des projets pour remonter vers les opérateurs : il a fallu faire l'exercice inverse, tant les concepts mis en avant par la communication autour des projets ont semblé brouiller les pistes.

L'analyse des travaux a montré un fort investissement sur ce thème dans les pays anglo-saxons, qui débouche sur la nécessité de penser la mixité fonctionnelle en fonction de chaque site de projet, afin d'éviter certaines critiques portées à cette approche de l'urbanisme.

Une hypothèse à tempérer

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



© Arnaud Bouissou, MEDDE/MLETR

Quartier du Trapèze à Boulogne-Billancourt (92).

L'offre française en appui de la mixité fonctionnelle apparaît très en retrait de ce qu'elle est dans d'autres pays : les principales réalisations multifonctionnelles et construites sur une stratégie de projet, semblent cantonnées à des opérations expérimentales ou exceptionnelles, comme les éco-quartiers, les OIN ou certains opérations de renouvellement (ANRU).

Des facteurs d'évolution inattendus :

- les promoteurs commerciaux, pour la plupart des chaînes commerciales importantes, cherchent à diversifier leurs projets d'implantation pour diminuer les risques liés au suréquipement ; dans de tels projets, le chef de file sera la chaîne commerciale, qui tient à maîtriser l'avenir du site ;
- le retour à des petits projets dans le tissu urbain, qui caractérise le marché des villes moyennes et petites, permet à de petits opérateurs, de prendre en charge l'ensemble d'une zone, avec une approche « multiproduits » ;

- l'implantation d'opérateurs étrangers (anglais, belges, néerlandais), qui bénéficient d'une avance sur la conception mixte en raison des conditions de leur pays d'origine, est favorable à des projets plurifonctionnels. Ils sont en effet proactifs en ce domaine, au contraire des opérateurs français. Leur objectif est de diminuer les risques et de se donner une visibilité dans les centres de grandes villes.

En définitive, plusieurs modèles de villes et plusieurs modèles d'organisation de la mixité des fonctions apparaissent, mais le processus serait encore en gestation d'où sa faible lisibilité. Le « concept » de mixité fonctionnelle est encore très peu élaboré. Il est plus utilisé comme outil de communication que comme outil d'intervention, alors que les aspects environnementaux ou énergétiques du développement durable sont eux déjà passés dans la réalité. Les réponses restent donc encore à construire.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de
l'Écologie, du
Développement
durable et
de l'Énergie

Ministère
du Logement,
de l'Égalité
des territoires
et de la Ruralité

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature.

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

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

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

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

plan urbanisme construction architecture

► **Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun**

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

► **Le renouveau urbain**

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

► **L'avenir des périphéries urbaines**

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

► **Comportements résidentiels et défis démographiques**

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

► **Accès au logement**

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

► **L'innovation dans l'architecture et la construction**

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

► **Territoires et acteurs économiques**

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

► **Vers des villes viables et acceptables**

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

PUCA - plan urbanisme construction architecture

Tour Pascal B
92055 La Défense Cedex
tél. 01 40 81 24 72 - fax 01 40 81 63 78
<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca>