

La mixité fonctionnelle dans les projets de rénovation urbaine



Brigitte Guignou / IAU idf

La mixité fonctionnelle est un objectif affiché dans le projet de schéma directeur de la région Île-de-France. Derrière ce terme consensuel se cache une notion que l'IAU île-de-France a souhaité analyser. Quels sont le poids et les composantes des investissements consacrés à la mixité fonctionnelle dans les sites en rénovation urbaine ?

Dans le cadre d'une étude⁽¹⁾ réalisée pour le comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), l'IAU île-de-France a analysé la façon dont les projets de rénovation urbaine intégraient les objectifs de mixité fonctionnelle et les déclinaient au travers d'interventions sur les activités économiques et artisanales, les commerces et les équi-

pements. Un échantillon de quatre-vingt-dix conventions de rénovation urbaine a été analysé. Ce travail a été approfondi sur dix sites, quatre en Île-de-France (Bagneux, Clichy-Montfermeil, Argenteuil et Meaux) et six en province (Dreux, Le Havre, Lorient, Lormont, Lyon, Marseille).

Les projets en rénovation urbaine sont presque exclusivement dédiés à la fonction résidentielle

et aux équipements et commerces qui l'accompagnent : les activités économiques y sont largement absentes. Depuis les années 1970, la monofonctionnalité est présentée comme une des causes des difficultés de ces quartiers, l'accent étant mis, selon les périodes, sur des facteurs urbains (enclavement, manque d'équipements...) ou sociaux (chômage, déficit de lien social...). En 1996, le « pacte de relance pour la ville » institue les zones franches urbaines (ZFU), système fiscal dérogatoire destiné à favoriser l'implantation économique dans les quartiers et l'accès à l'emploi des habitants. En 2007, le règlement général de l'Anru préconise de remédier « aux dysfonctionnements sociaux et urbains constatés,

notamment en termes de diversification de l'offre de logements et des fonctions urbaines ». Des financements sont accordés par l'Anru et ses partenaires pour transformer en profondeur les quartiers sélectionnés, diversifier leur offre de logements, les réaménager, développer des activités économiques, maintenir les commerces de proximité, améliorer et créer des équipements et services aux populations. Le poids financier du programme national de rénovation urbaine (PNRU) – 14 milliards d'euros pour la période 2004-2013 en Île-de-France et un montant moyen de 113 millions d'euros par projet – donne de réelles opportunités pour atteindre ces objectifs.

Environ 10 % des investissements consacrés à la mixité fonctionnelle...

Sur les quatre-vingt-dix conventions étudiées, les investissements consacrés à la mixité fonctionnelle représentaient environ 10,5 % du montant total du budget. Dans les dix sites étudiés, 25,5 millions d'euros en moyenne ont été consacrés à la mixité fonctionnelle (sur un total de 212 millions d'euros en moyenne par convention). Mais ce chiffre exclut les investissements non subventionnés par l'Anru, d'où une sous-estimation

(1) GUIGOU Brigitte, DELAPORTE Carole, HERVOUET Martin, MANGENEY Catherine, *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, tomes 1 et 2, IAU idf, octobre 2009.

du montant global de la mixité fonctionnelle⁽²⁾. Il recouvre aussi de fortes disparités : 8 % des conventions consacrent plus de 20 % du montant de leur investissement à la mixité fonctionnelle.

... dont plus de 80 % pour les équipements publics

Plus de 80 % des investissements de mixité fonctionnelle sont consacrés aux équipements publics, qu'ils soient scolaires, sportifs, sociaux, culturels, de santé... Tous les sites ont programmé au moins une intervention dans cette famille d'opérations. Les plus fréquentes sont les réhabilitations, restructurations et extensions d'équipements. Les créations *ex nihilo* (hors démolition-reconstruction) sont en revanche peu fréquentes. Si bien que les financements de l'Anru ont très largement servi à remettre aux normes des équipements publics vraiment vétustes, peu entretenus ou peu adaptés aux usages. L'enjeu était crucial pour les communes dont les ressources financières sont faibles et qui ont des difficultés pour entretenir et gérer leur patrimoine. De plus, ces réhabilitations se sont généralement accompagnées de réaménagements urbains, afin de donner à ces équipements une nouvelle visibilité et d'en améliorer l'accessibilité.

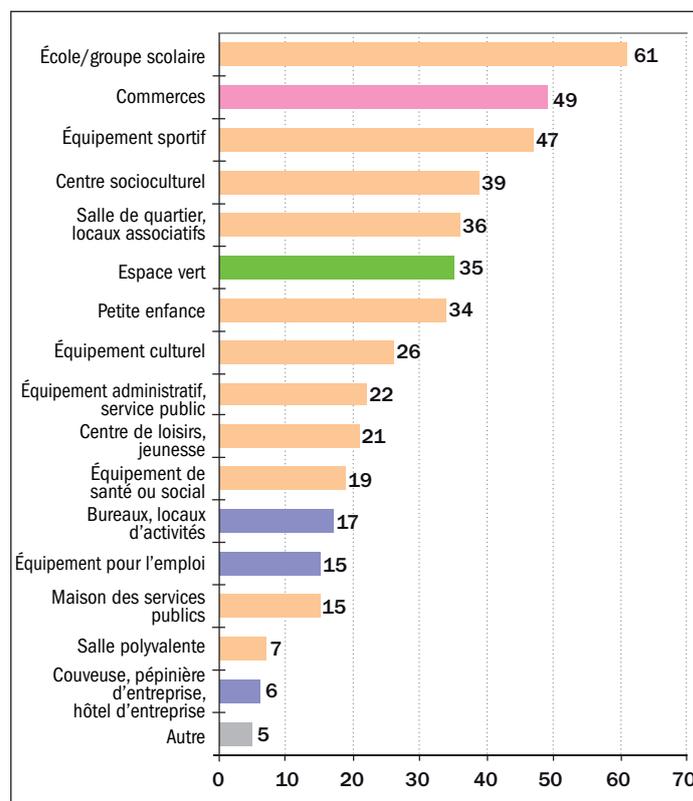
Dans certains sites néanmoins

(Bagneux, Le Havre, Lorient, Marseille, Meaux), des démolitions-reconstructions totales ou partielles sont programmées et s'accompagnent généralement d'une reconfiguration de l'offre de services pour les populations du quartier ou des environs. Ainsi, à Lorient, le nouveau bâtiment de la « Maison des services pour tous » regroupe des services publics et associatifs auparavant dispersés (centre social, crèche parentale, mission locale, point accueil emploi, informations municipales). Cela est perçu comme un plus pour les usagers, qui y gagnent en temps et confort, mais aussi comme un moyen d'améliorer la qualité du service rendu (plus de visibilité, de partenariat, de coordination, d'innovation...). La majorité des interventions sur les équipements reste fortement déterminée par une logique de proximité : annexes d'équipements construits dans le centre-ville, antenne de services publics, salles pour les associations et les familles, centre socioculturel d'abord destiné aux habitants du quartier...

Des équipements pour renforcer l'attractivité du quartier

L'objectif est aussi d'amener des populations extérieures à fréquenter le quartier. Pour cela,

Nombre de conventions programmées par types d'équipements ou d'activités

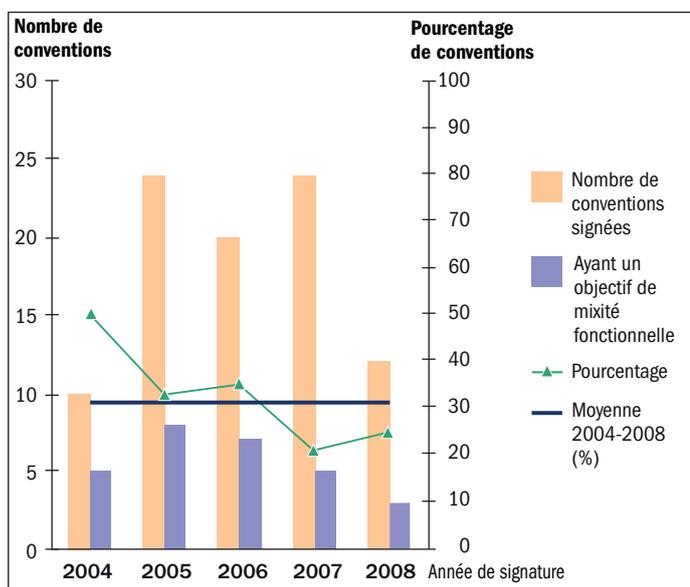


les équipes misent à la fois sur un basculement d'image du quartier, du fait de sa rénovation globale et du travail sur les espaces publics et les aménités urbaines, et sur la création d'une offre attractive en matière d'équipements et de commerces. À Lorient et Lyon, par exemple, le pari est d'attirer des résidents de l'agglomération dans deux équipements culturels implantés au cœur du site en rénovation : un cinéma d'art et d'essai et une salle de spectacles (architecture de qualité, programmation pointue et large communication). Dans d'autres sites, l'enjeu est de faire vivre un lieu de culture et d'animation proposant une offre variée et originale, aux habitants de la commune (Bagneux), ou à ceux de l'agglomération (Meaux). À Meaux, la Maison pour tous propose ainsi, dans un bâtiment neuf, une médiathèque, une salle de spectacles, un studio des arts vivants et des ateliers multimédias.

La ville et la communauté urbaine de Lyon sont, en revanche, les seules collectivités à avoir ins-

tallé, au cœur d'un quartier en rénovation (la Duchère), un équipement de niveau métropolitain : la halle d'athlétisme de l'agglomération. Les équipements structurants se construisent rarement dans les quartiers en rénovation urbaine. Notons toutefois, dans plus de la moitié des sites, la réalisation d'un vaste espace vert. Valorisant les atouts paysagers et patrimoniaux, ces espaces sont conçus pour favoriser l'intégration du quartier dans la ville, attirer des flux de populations extérieures et inciter les habitants du quartier à en sortir. Plusieurs de ces réalisations sont remarquables, par exemple le parc des Coteaux (400 hectares sur quatre communes) situé sur la rive droite de l'agglomération bordelaise, ou le vaste parc naturel du Pâtis aménagé en bordure de Marne.

Répartition des conventions selon la part de la mixité fonctionnelle



(2) Ce chiffre reflète ce qui est inscrit dans les conventions au titre des « équipements et locaux associatifs » et des « aménagements d'espaces commerciaux et artisanaux » subventionnés par l'Anru. Il exclut donc aussi les aménagements d'espaces autour des équipements.

Les commerces, un ingrédient central de la mixité fonctionnelle

La question du devenir des commerces est posée dans tous les quartiers, ceux-ci étant caractérisés, par ailleurs, par un faible taux de motorisation des ménages, par leur précarité économique, par l'importance des familles monoparentales et des personnes âgées, souvent peu mobiles. Dans six des dix quartiers, le projet de rénovation urbaine permet une reconfiguration d'une offre commerciale en déshérence, obsolète, surdimensionnée (locaux inoccupés), enclavée, manquant de visibilité...

Dans ce contexte, les interventions concernent principalement l'installation de commerces sur rue, en pied d'immeubles neufs. Le commerce devient ainsi visible et accessible, il peut participer à l'animation de la rue, contribuer au sentiment de sécurité, renforcer l'urbanité... Dans plusieurs sites, un centre commercial de proximité datant de la construction de la cité a été (ou sera) démolie. Au Val-d'Argent (Argenteuil) par exemple, le projet a permis de regrouper l'offre au cœur d'une place centrale, d'en réduire drastiquement la superficie (25 commerces au lieu des 78 initiaux), de remplacer la grande surface alimentaire par une moyenne surface susceptible de jouer un rôle de locomotive par rapport aux commerces mitoyens. Plusieurs projets ambitieux sont aussi menés à Beauval, quartier de Meaux de 25 000 habitants :

- dans le centre commercial Colbert et dans celui des Comtes de Champagne, situé en Zac, en limite nord du quartier, les aménagements sont exemplaires tant au niveau de la programmation (mixité des commerces, logements, équipements culturels, espaces verts), que de la conception (taille de l'opération, accroche avec le quartier), et de la qualité urbaine qui en découle;
- dans le centre commercial de

la Verrière, le réaménagement concerne une galerie marchande, l'implantation d'un bureau de poste et, surtout, la restructuration des espaces publics pour ouvrir la galerie sur l'extérieur.

Le pari de ces interventions est, au travers d'une offre de services mieux ciblée et plus qualitative, de redynamiser l'offre commerciale tout en créant des flux et de l'animation dans le quartier, en renforçant le sentiment de sécurité, en valorisant son image. Un retour sur expériences montre, il est vrai, les échecs, partiels ou totaux, des rénovations d'équipements commerciaux dans les années 1990 et début 2000. Mais, dans l'ensemble, le niveau de connaissances des décideurs sur l'activité commerciale s'est considérablement amélioré et les règles nécessaires (mais pas forcément suffisantes) à son bon fonctionnement (visibilité, accessibilité, signalétique, localisation sur des flux piétons et/ou automobiles, offre de stationnement) semblent le plus souvent intégrées par les porteurs des projets étudiés.

Une incertitude demeure cependant sur le phasage des opérations : le basculement d'image doit être rapide. Le PNRU mise d'abord sur ce pari : une rénovation d'envergure réalisée rapidement. Les problèmes de phasage (viabilité des commerces existants pendant le chantier, difficultés pour attirer de nouveaux commerces...) sont cruciaux : des rez-de-chaussée trop longtemps murés peuvent mettre en péril l'équilibre du projet dans son ensemble. Plusieurs équipes se disent démunies devant le manque d'outils, notamment financiers, à leur disposition pour accompagner, indemniser les commerçants en place, ou inciter, par des loyers attractifs de nouveaux commerçants à s'installer. Plusieurs soulignent aussi la nécessité de renforcer les compétences locales, et donc de bénéficier de soutien et d'ingé-



A Lormont, en Gironde, des locaux tertiaires ont été installés en pied d'immeubles pour soutenir le développement économique du quartier.

nerie, en matière de commercialisation de locaux, de portage foncier...

Le développement économique, parent pauvre des projets

L'implantation d'activités artisanales et économiques dans les quartiers suscite des controverses. De nombreux chefs de projets soulignent qu'il est difficile d'attirer des acteurs économiques (entrepreneurs, professions libérales, investisseurs dans l'immobilier d'entreprises...) tant que la phase de travaux n'est pas achevée. Plus fondamentalement encore, élus et techniciens ne sont pas toujours convaincus de l'intérêt d'y planter des activités économiques. Pour plusieurs d'entre eux, le développement économique doit se penser à une échelle plus large, être pris en charge par l'intercommunalité et être principalement soutenu dans les secteurs stratégiques de l'agglomération ou du bassin d'emploi.

La moitié seulement des dix sites observés ont programmé le développement d'activités économiques dans le quartier, au travers de l'installation de locaux tertiaires en pied d'immeubles (Lormont), de création ou de réhabilitation de bâtiments dédiés insérés dans la trame urbaine (hôtel d'activités à Clichy-Montfermeil, immeuble de bureaux à Argenteuil) ou de l'ouverture d'un espace dédié de type zone d'activité économique (ZAE). Celui-ci est parfois situé

dans le quartier (Lormont, Lyon), parfois situé à l'extérieur (Le Havre).

Le projet de Lormont est un des plus ambitieux et des plus aboutis, au sens où il intègre au programme de développement économique les services afférents. On y trouve notamment une brasserie appelée à être fréquentée par les usagers du pôle d'activités et de formation mitoyen au quartier. Le bailleur social, propriétaire et gestionnaire des locaux d'activités en pied d'immeuble, a réalisé sa programmation très en amont et assuré, durant plusieurs mois, le portage des coûts immobiliers dus à la vacance.

À Lyon-La Duchère, dans la continuité d'une politique de développement des activités économiques et de l'emploi menée depuis une vingtaine d'années, l'équipe projet introduit une notion intéressante : celle de chaînage dans le soutien à la création et au développement de l'entreprise (conseil, maison de la création d'entreprise) et d'offre immobilière (hôtel d'activité, pépinière d'entreprise, hôtel-restaurant...). L'objectif est de permettre un parcours résidentiel plus fluide pour l'entreprise aux différentes étapes de son développement.

À noter également l'impact non négligeable de la forme urbaine choisie (zone d'activités économiques enclavée ou locaux d'activités disséminés et ouverts sur le quartier) sur les retombées en termes d'urbanité et d'animation pour le quartier.



À Meaux, en Seine-et-Marne, le centre commercial Colbert, avant et après les opérations de rénovation.

Le rôle des équipements et des commerces pour consolider les centralités

Dans la plupart des sites, le projet est présenté comme un levier pour restructurer le quartier, créer des centralités claires et cohérentes, réorganiser les circulations, remodeler la trame viaire, réintégrer le quartier dans son environnement et modifier son image... Les interventions sur les équipements, les commerces et, dans une moindre mesure, sur les activités économiques sont programmées non seulement pour les services propres qu'elles rendent, mais aussi en articulation les unes aux autres et en référence au projet urbain global.

Ces projets s'appuient le plus souvent sur les équipements et les commerces pour créer ou consolider leurs centralités urbaines. Trois scénarios peuvent dès lors être adoptés :

- La centralité peut s'organiser autour d'un espace public plurifonctionnel de cœur de quartier, comme à Lyon où les équipements, situés dans des espaces bien desservis par les transports en commun, alimentent la nouvelle centralité.
- La centralité peut aussi être conçue de façon linéaire, sous forme d'axes pour les déplacements doux (piétons, vélos...) et/ou motorisés (tramway, voitures, deux roues), autour desquels sont construits équipements, services, commerces...
- Plusieurs sites créent des centralités plurifonctionnelles à leurs

franges. À Marseille, dans le cadre d'un projet qui vise à transformer en profondeur le peuplement d'un quartier, les équipements (scolaires, socio-culturels) ont été localisés en bordure du quartier afin d'attirer les populations du noyau villageois voisin et de favoriser le brassage de populations. Mais les premiers éléments de bilan sont mitigés, l'implantation d'équipements, aussi prestigieux soient-ils, ne suffisant pas à elle seule à changer l'image d'un quartier.

Prendre en compte les quartiers dans les projets d'agglomération

La question de l'intégration du quartier à plus large échelle – notamment celle de ses liens avec des pôles structurants d'emplois, d'activités, de transports, souvent géographiquement proches – est posée dans une majorité de sites. Mais la réflexion est inégalement avancée. L'attentisme de plusieurs des équipes projets sur ce thème s'explique par la priorité donnée aux opérations d'ores et déjà financées dans le périmètre du quartier, mais aussi par l'absence de stratégie partagée et de gouvernance adaptée pour la mettre en œuvre. Dans plusieurs des agglomérations concernées (Lorient, Lormont) équipes sont néanmoins associées à l'élaboration d'orientations, généralement intégrées dans les documents de planification, visant à mieux insérer le quartier dans l'offre d'équipements,

de services ou d'activités de l'agglomération. La difficulté est de passer des orientations générales à leur déclinaison locale et opérationnelle...

L'entrée par la mixité fonctionnelle conduit à s'intéresser principalement au volet urbain des projets. Elle permet de souligner le rôle joué par les équipements et commerces, en cohérence avec le projet global, dans le changement d'image et l'amélioration du cadre de vie du quartier. Mais elle pose, en creux, la question de la pérennité des retombées positives des investissements.

Comment pérenniser les investissements ?

Pérenniser les investissements suppose d'anticiper sur la gestion ultérieure, de prévoir des moyens de fonctionnement et une organisation adaptés, dimensions qui sont absentes des projets tels qu'ils nous ont été présentés. L'entrée par la mixité fonctionnelle montre aussi, toujours en creux, les difficultés des acteurs à travailler avec les habitants, les associations et, plus largement, la société civile. Ceci concerne les acteurs économiques, qui restent peu présents dans les démarches. Elle met aussi en évidence le très fort décalage entre les apports, les ambitions et les moyens accordés aux enjeux urbains et ceux accordés aux enjeux sociaux.

Brigitte Guigou, Carole Delaporte, Catherine Mangeney ■

Pour en savoir plus

- ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits - Rapport 2009 du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru)*, Paris, La documentation Française, mars 2010.
- GUIGOU Brigitte, DELAPORTE Carole, HERVOUET Martin, MANGENEY Catherine, *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, tomes 1 et 2, IAU idF, octobre 2009.

Sur le web :

- www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000211/index.shtml
- www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_650/IAU_Mixite_fonctionnelle_T1_avec_signets.pdf

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier

Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144