

Orientation AT5

Faire progresser la mixité fonctionnelle dans les tissus urbains existants et dans les projets

Objectifs à l'horizon 2020

- Diminuer la part relative de la surface foncière des zones monofonctionnelles dans la trame urbaine (zones d'activité, zones commerciales et lotissements résidentiels)
- Densifier et intensifier les zones monofonctionnelles existantes qui le permettent

Qu'est-ce que la mixité fonctionnelle ?

La mixité fonctionnelle désigne le fait de disposer sur un même territoire (commune, quartier, lotissement ou immeuble) de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie quotidienne : logements, activités, commerces, équipements administratifs, culturels, de loisirs. L'accès à ces fonctions peut être direct si la densité est élevée, ou réclamer une offre de transport performante si la densité est au contraire faible.

Le type d'équipements, de commerces et de services qui font la mixité fonctionnelle, dépendent de l'échelle à laquelle on se situe.

La recherche de la mixité fonctionnelle vise idéalement trois cibles

- La réduction des distances entre l'habitat, le travail et les services, et leur accès à moindre coût économique comme climatique
- Le regain d'attractivité des agglomérations urbaines, capables d'offrir aux ménages et aux entreprises un cadre de vie pratique et agréable, dans la perspective d'une maîtrise de la périurbanisation

- La réintroduction d'une activité économique respectueuse de l'environnement en cœur de ville

La recherche de la mixité fonctionnelle implique une vision urbanistique qui s'oppose à l'étalement urbain et au découpage systématique en zones fonctionnellement différenciées.

Le cadre réglementaire

La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale, dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, est un objectif récurrent des politiques urbaines.

La mixité fonctionnelle représente davantage un objectif de condition et de cadre de vie qu'une norme, et trouve tout son sens par une intervention conjuguée du politique, de l'urbaniste, des opérateurs et investisseurs pour un projet au service des ménages et des entreprises, tout en restant suspendue à la fois aux déterminants du marché (conditions économiques globales, adaptation de l'employabilité locale), à la forme urbaine et au projet politique.



Ce que disent les textes de loi

La Loi d'orientation de la ville de 1991 met en avant le « droit à la ville » et formule implicitement un objectif de mixité fonctionnelle.

La Loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000, introduit la notion de mixité fonctionnelle dans les documents d'urbanisme, qui doivent assurer « la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale [...] » (article L121-1 du code de l'urbanisme).

La Loi ALUR de 2014 précise (L123-1-4 du code de l'urbanisme) que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) « peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces » et que, si le territoire du PLUi n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCOT), elles devront contenir les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces normalement contenues dans le document d'orientation et d'objectifs du SCOT. La loi ALUR supprime en outre les documents d'aménagement commercial qui avaient le défaut d'organiser le commerce selon un principe de zoning contraire à la mixité fonctionnelle.



État des lieux de la mixité fonctionnelle dans le Nord Pas-de-Calais et ses territoires

La progression inquiétante de l'artificialisation entre 2000 et 2010 s'est doublée d'une spécialisation accrue des espaces urbains.

L'analyse des secteurs d'extension urbaine entre 1998 et 2009, d'après la base de données d'occupation du sol SI-GALE (en retenant les secteurs constituant des ensembles d'un seul tenant de plus de 1 hectare), et par leur croisement avec les fichiers fonciers de 2011 (bâti à vocation d'habitat ou d'activité), conduit au constat suivant :

Depuis 2000, **78 % des extensions urbaines du Nord Pas-de-Calais sont monofonctionnelles**, constituées soit de lotissements d'habitat, soit de zones d'activité artisanale, commerciale ou industrielle

Un objectif régional et des objectifs territorialisés en termes de mixité fonctionnelle

Pour la décennie 2010-2020, dans la mesure où la transition énergétique implique une évolution des pratiques de l'aménagement, le SRCAE préconise de renverser les proportions d'espaces monofonctionnels et plurifonctionnels dans les extensions urbaines.

Entre 1998 et 2009, l'artificialisation des sols a augmenté dans le Nord Pas-de-Calais à un rythme de 1800 ha/an. 70% de cette artificialisation concernait les espaces urbains (*L'occupation du sol en Nord Pas-de-Calais, bilan et perspectives*, septembre 2013, DREAL), soit 1260 ha/an. 78% des espaces urbains nouvellement artificialisés étaient consacrés aux zones monofonctionnelles, et 22% à la mixité fonctionnelle, soit 280 ha/an.

Le SRCAE, dans son orientation AT2, borne à 500 ha/an le rythme de croissance de l'artificialisation régionale pour la décennie 2010-2020. Si 50% de ce rythme était consacré à la mixité fonctionnelle, ce serait au maximum (en minimisant la part des nouvelles infrastructures) 250 ha/an qui seraient dévolus à la mixité fonctionnelle, soit légèrement moins que le rythme antérieur constaté. Cela signifie que **l'augmentation de la part de la mixité fonctionnelle dans les extensions urbaines, de 22% à 50% serait, dans ces conditions, soutenable**, et ne ferait que s'appuyer sur la baisse, quant à elle importante, du volume des zones monofonctionnelles dans les extensions urbaines futures.

La déclinaison territoriale de cet objectif régional, pourrait de la sorte s'appuyer sur celle de l'enveloppe des 500 ha/an (Fiche méthodologique pour la mise en œuvre du SRCAE en Nord Pas-de-Calais, Orientation AT2, juillet 2013, DREAL).

Le tableau ci-contre indique la cible maximale ainsi conçue pour le rythme annuel de création d'espaces monofonctionnels significatifs (de plus de 1 hectare) constitués en lotissements d'habitat ou en zones d'activité artisanale, commerciale, industrielle ou logistique.

Ce chiffre varie selon les territoires : de 63 % pour le grand Douaisis à 97 % pour le Ternois ; mais il reste dans tous les cas à l'avantage des espaces monofonctionnels.

Part des extensions urbaines monofonctionnelles entre 1998 et 2009	SCOT
79%	Arras
80%	Artois
84%	Boulonnais
80%	Calais
93%	Cambrésis
63%	Douaisis
79%	Flandre-Dunkerque
76%	Flandre-Intérieure
79%	Lille Métropole
66%	LLHC
85%	Marquion-Osartis
91%	Montreuillois
88%	Pays des 7 vallées
97%	Pays du Ternois
74%	Saint-Omer
88%	Sambre-Avesnois
84%	Terre des 2 Caps
79%	Valenciennois
86%	Hors SCOT
78%	Région NPDC

Fourchette préconisée en ha/an de zones monofonctionnelles en extension urbaine	SCOT
5-10	Arras
10-15	Artois
5-10	Boulonnais
5-10	Calais
5-10	Cambrésis
10-15	Douaisis
10-15	Flandre-Dunkerque
0-5	Flandre-Intérieure
65-70	Lille Métropole
10-15	LLHC
0-5	Marquion-Osartis
5-10	Montreuillois
0-5	Pays des 7 vallées
0-5	Pays du Ternois
0-5	Saint-Omer
10-15	Sambre-Avesnois
0-5	Terre des 2 Caps
15-20	Valenciennois
0-5	Hors SCOT
155-250	Région NPDC

Il est à noter que les zones monofonctionnelles ont leur pertinence pour l'accueil de certaines activités et équipements essentiels au fonctionnement d'une agglomération et a fortiori d'une aire métropolitaine. Une mutualisation des cibles territorialisées, à des échelles plus pertinentes, pourrait dès lors être recherchée et encouragée, notamment à travers une contractualisation inter-SCOT à l'échelle des aires métropolitaines de Lille et du littoral. Le tableau ci-contre en est la traduction.

Fourchette préconisée en ha/an de zones monofonctionnelles en extension urbaine	SCOT ou interSCOT
120-160	Aire métropolitaine de Lille
25-50	Littoral
0-5	Marquion-Osartis
0-5	Pays des 7 vallées
0-5	Pays du Ternois
0-5	Saint-Omer
10-15	Sambre-Avesnois
0-5	Hors SCOT
155-250	Région NPDC

Planifier et programmer la mixité fonctionnelle

Faire le bon choix pour implanter des logements et des bureaux, c'est mettre en regard les opportunités foncières et immobilières avec les services, commerces et équipements qu'offre le tissu urbain aux ménages et aux actifs.

L'échelle régionale

Une analyse, à l'échelle régionale, du potentiel de développement de la mixité fonctionnelle, permet de distinguer les territoires qui possèdent une armature solide pour un tel développement, les territoires qui possèdent certains points faibles à compenser pour engager ce développement, et les territoires pour lesquels un rattrapage est nécessaire.

Équipements de proximité retenus

Espace public numérique et autre
École maternelle
Classe maternelle de regroupement pédagogique intercommunal (RPI) dispersé
École élémentaire
Classe élémentaire de regroupement pédagogique intercommunal (RPI) dispersé
Centre de santé
Hospitalisation à domicile
Maison de santé pluridisciplinaire
Boulodrome
Parcours sportif
Salle ou terrain de petits jeux
Terrains de grands jeux
Salle non spécialisé

Commerces et services de proximité retenus

Cinéma
Banque, Caisse d'Épargne
Relais poste commerçant
Coiffure
Restaurant
Blanchisserie-Teinturerie
Soins de beauté
Supermarché
Supérette
Épicerie
Boulangerie
Boucherie charcuterie
Produits surgelés
Poissonnerie
Librairie papeterie journeaux
Droguerie quincaillerie bricolage
Parfumerie
Fleuriste
Médecin omnipraticien
Chirurgien dentiste
Infirmier
Masseur kinésithérapeute
Pédicure-podologue
Pharmacie
Laboratoire d'analyses médicales
Ambulance
Personnes âgées : hébergement
Personnes âgées : soins à domicile
Personnes âgées : services d'aide
Personnes âgées : services de repas à domicile
Garde d'enfant d'âge préscolaire
Enfants handicapés : services à domicile ou ambulatoires
Aide sociale à l'enfance : hébergement
Autres établissements

L'échelle intercommunale

L'analyse régionale permet de caractériser la différence des territoires au regard du potentiel de mixité fonctionnelle. L'analyse intercommunale permet, quant à elle, de mettre en regard ce potentiel géolocalisé à l'échelle du quartier avec les disponibilités foncières susceptibles de recevoir des logements ou de l'activité, donc d'engager un travail de programmation urbaine tenant compte du potentiel de mixité fonctionnelle.

A titre d'exemple, on peut signaler que le programme local de l'habitat de LMCU est construit selon ce principe :

- cercles de 500m autour des arrêts de transports en commun disposant d'un niveau de service (fréquence et vitesse commerciale) performant
- cercles de 500m autour des équipements de proximité (éducation, santé, etc.)
- cercles de 500m autour des concentrations locales de commerces et services de proximité

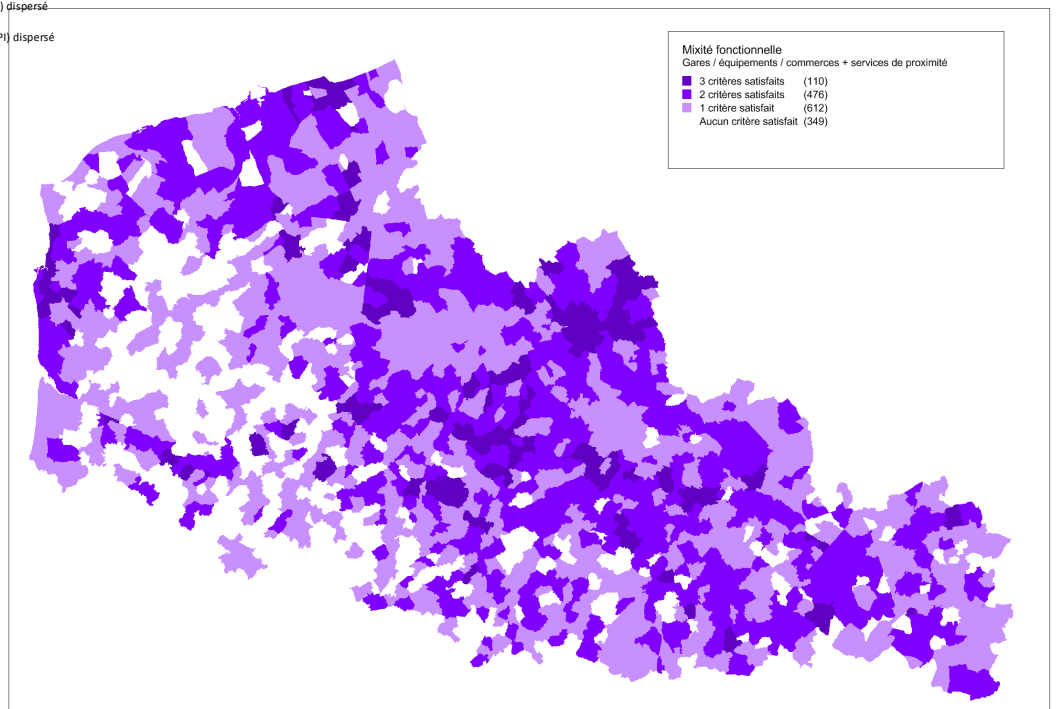
La méthode consiste alors à croiser ces cercles pour dresser la carte des services aux ménages et aux actifs,

La carte ci-dessous utilise des données :

- sur les équipements de transport structurants (les gares comme point d'accroche d'un réseau de transports collectif performant)

- sur les services et commerces de proximité pour les ménages et les actifs, et sur les équipements de proximité (à partir de la base équipements 2013 de l'INSEE, géolocalisée à la commune)

Une commune à fort potentiel de développement de la mixité fonctionnelle est une commune dont le périmètre intersecte un cercle de 500m autour d'une gare TER, dont l'espace urbanisé (selon les enveloppes urbaines tirées de SIGALE 2009) possède une densité d'au moins 1 équipement et d'au moins 4 commerces et services par « carré urbanisé de 500m x 500m », selon une typologie d'équipements, de commerces et de services retenue (tableau ci-contre) dans la liste proposée par l'INSEE.



selon une cotation permettant de prioriser les secteurs les uns par rapport aux autres, puis à identifier les opportunités foncières à court, moyen et long terme et à les noter en conséquence.

Cette méthode s'adapte bien aux opérations de logements et d'activité de taille moyenne. A partir d'un certain seuil, l'opération doit pouvoir générer en son sein certains des facteurs d'urbanité de proximité.

Il est en outre possible, dans le cadre du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), de prévoir l'évolution du potentiel de mixité fonctionnelle, notamment à travers le plan de déplacement urbain (PDU) et l'ouverture de nouvelles lignes performantes ou l'augmentation de la performance de lignes existantes.

Chaque EPCI, est ainsi en mesure de définir, avec le degré de précision qu'il souhaite, la sectorisation prioritaire pour le logement et le bureau, selon le principe de la mixité fonctionnelle, d'évaluer les opportunités immobilières et foncières à court, moyen et long terme, et de programmer l'intensification des équipements, services et commerces, partout où la densité en logements et en activité est amenée à augmenter.

La mixité fonctionnelle dans les projets

La plupart des opérations de logements ou de bureaux (inférieures à 300 logements et bureaux environ) peuvent bénéficier de la mixité fonctionnelle, dès lors qu'elles entrent dans le cadre d'une programmation qui a été construite sur la base méthodologique décrite plus haut. A partir d'un certain seuil (au-delà de 300 logements et bureaux environ), c'est à l'opération d'aménagement d'engendrer ses propres aménités.

Les règles de l'art

Fidèles aux trois dimensions du développement durable, les écoquartiers attachent une importance primordiale à la mixité socio-économique, culturelle et générationnelle. Le quartier durable promet un accès plus facile à des activités sportives et culturelles. Du point de vue économique, les services et les commerces se veulent multi-fonctionnels.

La mixité fonctionnelle fait donc naturellement partie des grandes notions constitutives du **label écoquartier** français porté par le Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires.

Engagement n°12 de la charte des écoquartiers : favoriser la diversité des fonctions dans l'optique d'un territoire des courtes distances

Cet engagement s'articule autour de trois notions centrales :

- la programmation d'une offre d'**équipements publics** et privés complémentaire de celle du territoire
- l'**accessibilité en transports en commun** ou modes actifs aux **emplois et services**

La densification stratégique des zones monofonctionnelles existantes

La mixité fonctionnelle promue par le SRCAE met en avant :
- la desserte des quartiers par les transports collectifs structurants,
- le lien entre [habitat et/ou activités non résidentielles ou d'agglomération] et [activités résidentielles de proximité + équipements de proximité].

Le tissu urbain existant étant formé de cœurs de villes traditionnellement mixtes et de quartiers à dominante monofonctionnelle plus ou moins forte, une stratégie d'amélioration de la mixité fonctionnelle dans le tissu urbain pourrait reposer sur les trois piliers :

1) maintien et renforcement de la mixité fonctionnelle des cœurs de ville traditionnels (desserte par les TC structurants et présence de services et de commerces résidentiels de proximité ainsi que d'équipements de proximité)

2) création d'interfaces de services et de commerces résidentiels de proximité ainsi que d'équipements de proximité entre des quartiers à dominante monofonctionnelle habitat ou activité, sur les axes de transports en commun structurants

3) densification des quartiers monofonctionnels d'activité commerciale bien desservis par les TC structurants, par l'introduction de programmes de logements et de bureaux

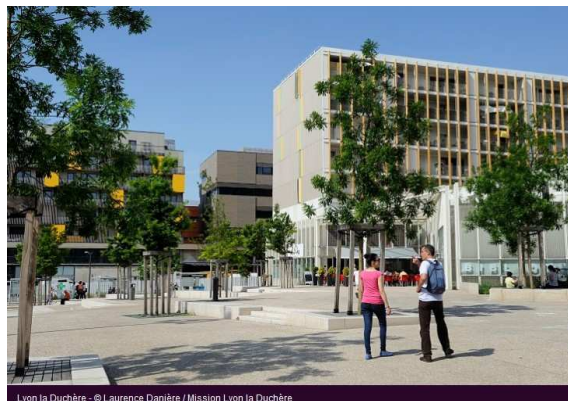
- la **vie de quartier**, au travers notamment d'une animation des espaces publics (établissements recevant du public, commerces en rez de chaussée, animation adaptée à toutes heures...)

La charte écoquartier a vocation à s'appliquer :

- à toute opération nouvelle d'envergure, par exemple dans le cadre du recyclage d'une grande friche
- aux grandes opérations de réhabilitation urbaine, du type des PRU (projets de renouvellement urbain) et des PRQAD (projets de requalification des quartiers anciens dégradés)
- aux opérations de revitalisation des centres-bourgs ruraux

Les leviers :

- Anticipation de la programmation multi-fonctionnelle
- Droit de préemption artisanale
- Fiscalité et aides publiques au développement des équipements, des services et des commerces de proximité



Lyon la Duchère - © Laurence Danière / Mission Lyon la Duchère

Dans ce dernier cas, la zone commerciale étant d'ores et déjà un lieu de vie pour le périurbain, située en limite de l'agglomération (entrée de ville), et desservie par des TC structurants dotés d'une bonne qualité de service, la densification par l'habitat et les bureaux fait l'économie de l'ensemble de l'infrastructure habituellement nécessaire à la création d'un nouveau quartier. Les disponibilités foncières sont constituées de manière privilégiée par les surfaces de parkings, dont les places sont intégrées en rez-de-chaussée d'immeuble, et dont la gestion est mutualisée entre propriétaires.

Les leviers :

- Outils classiques de densification et de construction de logements
- Outils de négociation foncière et financière avec les acteurs économiques



densification d'une zone commerciale bien équipée et bien desservie par le métro, par un programme de logements et de bureaux (vue d'artiste, DREAL NPDC)