

Diversifier les fonctions dans les villes et les villages

Enjeux et objectifs

Historiquement, la ville est le lieu de la diversité et de la mixité des fonctions. Ce concept repose sur l'existence dans un même secteur, de plusieurs fonctions urbaines : habitat, commerce, activités économiques, services... Cependant, au cours du XX^e siècle, le « zoning » s'est développé, en lien avec l'essor de l'automobile.

Ces mutations ont conduit à la sectorisation de certaines fonctions dans la ville : zone d'habitat « dortoir », zone de commerces, zone de loisirs... Chaque espace est affecté à une activité. Les conséquences de cet urbanisme sont une ségrégation économique et sociale en périphérie des villes, provoquant une consommation foncière excessive au détriment des espaces naturels et agricoles et une multiplication des déplacements, que ce soit en nombre ou en distance, au détriment de la qualité de vie.

Ces dernières décennies, le concept de mixité fonctionnelle a été promu pour enrayer cette mono-fonctionnalité et rapprocher les différentes activités des habitants (dormir, travailler, se divertir...). La mixité fonctionnelle permet dans le même temps de réduire les inégalités sociales, d'améliorer la qualité de vie des habitants et de répondre aux enjeux environnementaux en limitant les déplacements. Combinée avec une volonté forte de lutter contre l'étalement urbain, la mixité fonctionnelle conduit à une réflexion de projet où :

- les aménités (commerces, services, équipements) sont à distance de marche,
- les générations et catégories sociales se mélangent,
- les espaces et patrimoines naturels sont préservés, proches et accessibles,
- l'automobile n'est plus le seul mode de déplacement envisageable.

Ainsi, la diversification des fonctions ne doit pas être appréhendée seule mais est à articuler avec les autres questions, notamment les déplacements et la mixité dans l'habitat.

L'enjeu du PLU(i) est d'identifier les opportunités, de renforcer, améliorer, rétablir, créer de la proximité entre les différentes activités. Il s'agit :

◆ **De comprendre les logiques du développement historique des espaces urbanisés de la commune ou de l'intercommunalité et de repérer les polarités** : identifier les lieux de vie, comprendre comment ils s'articulent entre eux, repérer les pôles de centralités générés par les équipements existants, les préserver et mettre en évidence leur potentiel d'évolution dans une perspective de renforcement de la mixité fonctionnelle au service des habitants et des entreprises.

◆ **De définir les besoins afin de localiser au mieux les futures implantations** qui doivent contribuer à une organisation urbaine cohérente.

◆ **D'évaluer les possibilités de mixité fonctionnelle** : quelle diversification introduire, à la fois dans les zones à vocation économique et dans les secteurs à dominante résidentielle ?

Par exemple, dans une zone d'activités industrielles ou artisanales, il peut être intéressant d'y développer des services et des équipements qui améliorent le cadre de vie des employés des entreprises (restauration, commerces, équipements sportifs...).

En secteur résidentiel, il peut être intéressant d'analyser quels types d'activités peuvent être localisés à proximité de l'habitat, y compris les activités productives.

◆ **D'analyser les déplacements** pour mieux intégrer les flux dans la planification et réduire les besoins de déplacements individuels motorisés.

Il s'agit de regarder l'ensemble des actions à mettre en œuvre pour réaliser cette mixité et ainsi apprécier la capacité à concrétiser ces projets.

Cette analyse nécessite une approche à différentes échelles :

Au sein du territoire large : Quelle est l'aire d'influence de la commune ? Quelles sont les polarités complémentaires ou concurrentes ? Sur ce point, il faut s'appuyer largement sur les objectifs et orientations des documents supracommunaux, en priorité le SCoT lorsqu'il existe. L'objectif est d'apprécier le rôle de l'intercommunalité ou de la commune et ses perspectives de développement au sein du territoire large.

Au sein de l'intercommunalité ou de la commune : Comment se sont développés les différents quartiers ? Quels sont les articulations avec le ou les centres historiques ? Où se situent les aménités ? Sont-elles regroupées ou dispersées ? Est-ce que l'ensemble des quartiers y ont accès ? L'objectif est d'identifier les « cœurs » de commune,

les pôles de commerces et de services ainsi que d'équipements, d'apprécier leur capacité à satisfaire les besoins des habitants actuels et à venir et leur accessibilité par le plus grand nombre.

À l'échelle du quartier : faut-il diversifier les fonctions ? Comment ?

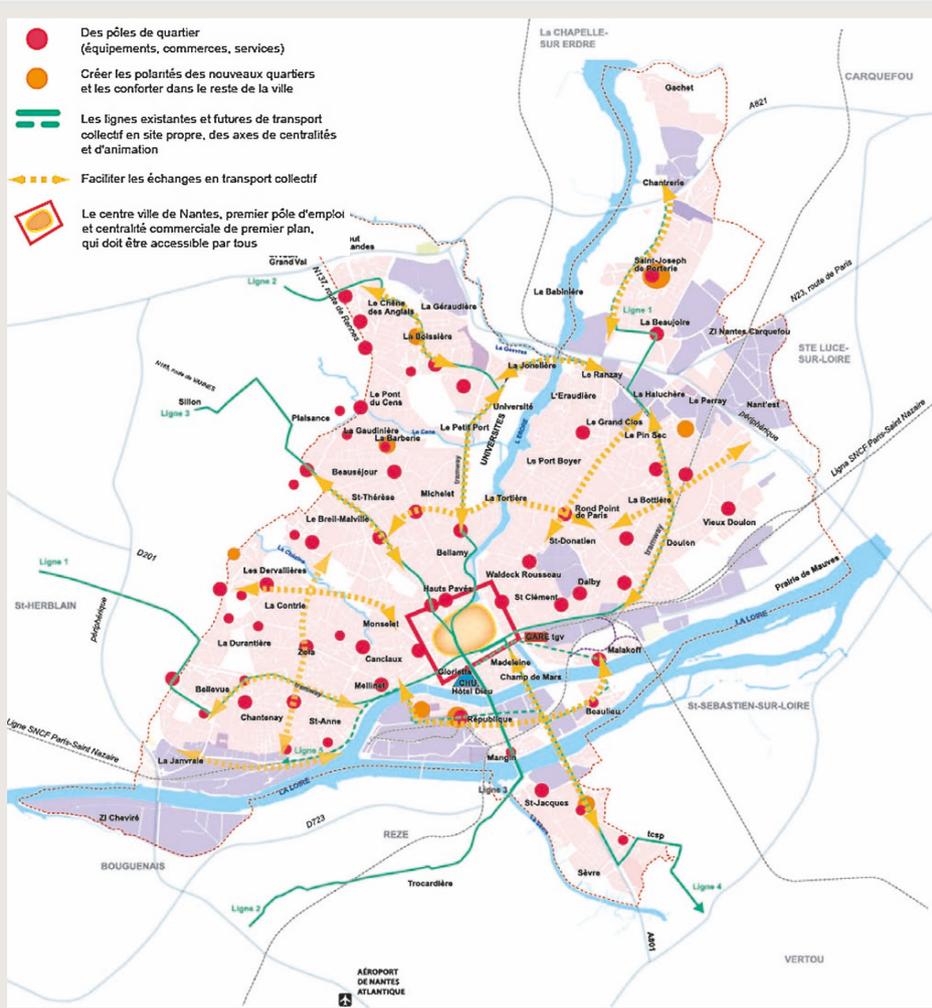
L'objectif du projet du territoire sera d'organiser les espaces urbanisés ou à urbaniser pour améliorer le cadre de vie des habitants à travers une politique de proximité. Les objectifs et les réponses retenues pour favoriser une organisation et un fonctionnement urbain de proximité seront à ce titre aussi divers que les territoires : valoriser une vie sociale, animée et dynamique dans tous les quartiers ; promouvoir la mixité en renforçant les pôles commerciaux de proximité ; répartir les équipements et les rendre accessibles par tous les habitants ; développer les liaisons entre les quartiers grâce aux transports en commun et aux liaisons piétonnes et cyclistes ; maintenir et accueillir les entreprises dans les quartiers ; favoriser l'animation et l'attractivité à travers les espaces publics en créant un maillage de lieux de centralités...

Extrait du PADD du PLU de Nantes : Habiter la ville et son quartier.

« Habiter la ville et son quartier, c'est **conforter les pôles commerciaux de proximité** pour y maintenir une vie sociale dynamique. Habiter la ville et son quartier, c'est **renforcer les pôles de quartier et leurs diverses fonctions** (habitat, équipements, commerces, entreprises) pour mieux organiser le développement de la ville et limiter les déplacements. C'est aussi accueillir dans différents quartiers des équipements culturels, sportifs et de loisirs d'intérêt communal ou métropolitain ouverts à l'ensemble des habitants de l'agglomération.

Habiter la ville et son quartier, c'est **développer les liaisons entre les quartiers**, grâce aux transports en commun et aux liaisons piétonnes et cyclistes afin de favoriser les échanges et les rencontres.

Habiter la ville et son quartier, c'est **développer les fonctions du centre-ville et de ses espaces publics**, son rôle d'espace commun à tous ceux qui résident à Nantes et qui y travaillent, à tous les habitants de l'agglomération et à ceux qui la visitent ».



Les outils mobilisables

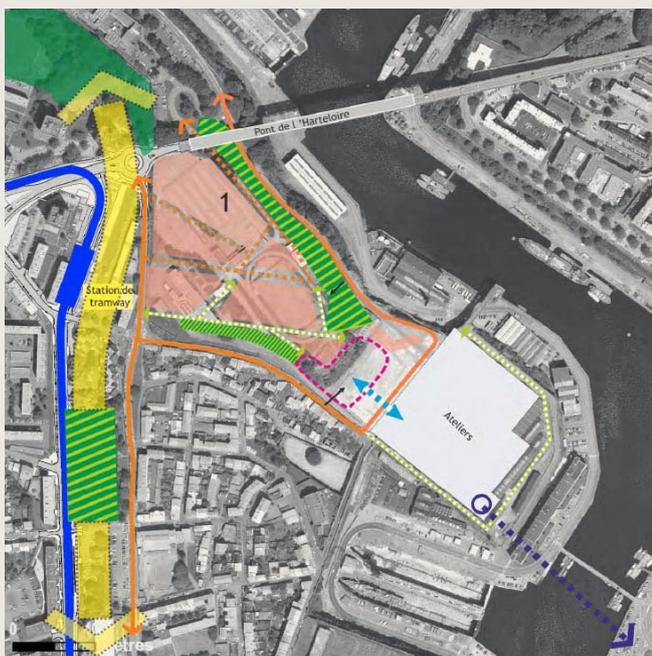
A. Engager une politique de proximité à travers des projets concrets dans les orientations d'aménagement et de programmation

Outils opérationnels et transversaux, les orientations d'aménagement et de programmation sont particulièrement intéressantes pour traduire en projet les objectifs de mixité fonctionnelle établis sur des secteurs prioritaires. En effet, elles peuvent préciser la programmation et ainsi veiller à ce que le site accueille logements, activités et équipements. Elles peuvent localiser les différentes fonctions et ainsi organiser leur implantation en lien avec les quartiers avoisinants. Elles peuvent fixer les principes d'aménagement des espaces publics pour assurer la prise en compte des orientations retenues pour les déplacements et l'insertion dans l'environnement.

L'élaboration des OAP permet de donner une traduction concrète des choix politiques portés par le PADD. Elle favorise une véritable réflexion de projet.

Avec la loi Alur, en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT), les OAP du PLU peuvent en outre, « afin d'assurer la mixité fonctionnelle », prévoir qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction, un pourcentage doit être destiné à la réalisation de commerces (article L. 123-1-4).

Dans le cas du PLUi, si son territoire n'est pas couvert par un SCOT, les OAP doivent 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 (article L. 122-1-9).



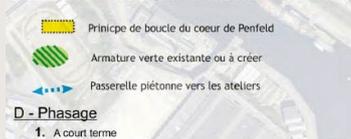
Extrait d'une OAP du PLUi de Brest Métropole Océane : le secteur de projet Capucin.

Les orientations pour ce secteur sont « réaliser un nouveau quartier de centre-ville à vocation métropolitaine, articulé autour de trois fonctions majeures : économie, culture et habitat. Ce quartier se veut exemplaire et innovant en termes de qualité urbaine, de mixité, de diversité des fonctions et de densité et devra s'inscrire dans une logique de développement durable. Il comportera des bureaux, des commerces, divers locaux d'activités, un important ensemble de logements, de l'hébergement hôtelier ainsi que des constructions et installations nécessaires au service public ou d'intérêt collectif. La partie nord-ouest du projet sera traitée sous la forme d'îlots ouverts présentant dans leur ensemble des parkings en sous-sol et, en surface, une part importante de jardins, voire des toitures, des terrasses ou des façades végétalisées. Située en position médiane, une grande place publique fera face aux anciens ateliers et en facilitera l'accès par des passerelles. Un parking sera aménagé sous cette place ».

A- Principes d'occupation de l'espace



C- Principes de qualité urbaine et environnementale



B. Le règlement

Le règlement s'applique à des zones dont le découpage traduit les principales orientations du PADD. Ce zonage répond à des enjeux locaux de préservation ou d'évolution de la forme urbaine, il doit donc prendre en compte les spécificités typologiques, géographiques, paysagères, sociales et économiques des tissus urbains constitués.

◆ Inciter la mixité en diversifiant les fonctions tout en gérant les nuisances et conflits d'usages

Dans les zones actuellement monofonctionnelles, **introduire de la diversité**. Par exemple, dans les quartiers strictement résidentiels, permettre l'implantation de commerces, activités ou équipements, vecteurs d'animation, d'urbanité et de réduction des déplacements motorisés.

Soumettre à conditions l'implantation de certaines fonctions. Attention : les conditions ne doivent pas empêcher l'implantation d'activités intéressant l'économie résidentielle. Certaines entreprises artisanales ou tertiaires ont toute leur place dans un quartier résidentiel (laboratoire d'analyses médicales, boulanger, pressing...). Exemple de rédaction : Sont acceptés dans un quartier à vocation principale d'habitat « les établissements à usage d'activités à condition qu'ils correspondent à des besoins strictement nécessaires à la vie courante des habitants et au fonctionnement d'une zone à caractère principal d'habitat et de services et que soient mises en œuvre toutes dispositions pour les rendre compatibles avec les milieux environnants ».

Instaurer des emplacements réservés pour les installations d'intérêt général ou les équipements publics.

◆ Protéger et développer l'activité

Privilégier l'implantation de certaines activités en définissant des **droits à construire différents** au sein d'une même zone.

Identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale (documents graphiques et règlement). Prévue à l'article L. 123-1-5, II, 5°, la définition de périmètre de protection du commerce permet d'éditer des règles pour assurer la réalisation de cet objectif. Attention : ces restrictions d'implantation doivent être fondées sur des motifs d'urbanisme (et non de concurrence), être strictement circonscrites géographiquement et ne pas être générales et absolues.

Encourager la **mixité verticale**. Ne pas limiter au seul rez-de-chaussée l'occupation par les commerces, bureaux...

Autoriser les nouvelles constructions sous condition que leurs rez-de-chaussée soient destinés à une activité commerciale. Par exemple : « Sont interdites dans les secteurs Ue, toutes constructions ne comportant pas en tout ou partie du rez-de-chaussée une activité commerciale ». Attention toutefois à ne pas produire une surcapacité de surfaces commerciales.

Instaurer un bonus de constructibilité lorsque les constructions prévoient des locaux commerciaux en rez-de-chaussée.

◆ Favoriser l'accessibilité des quartiers :

Selon l'article L. 123-1-5, V, le règlement peut fixer des emplacements réservés pour créer ou élargir les voies afin de **favoriser les liaisons douces inter-quartiers et vers les équipements** collectifs, commerces, zones d'emplois, et permettre à tous d'y avoir accès.

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

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Sous-direction de la qualité du cadre de vie
Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie
Tour Séquoia - 92055 La Défense Cedex
mail : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr
www.territoires.gouv.fr