



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

RECHERCHE 1 : INTENSIFICATION ET REQUALIFICATION DES CENTRALITÉS POUR LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

ANNEXE R1.5C – VOLET 5 : NOTE DE RECHERCHE « MIXITÉ FONCTIONNELLE EN CENTRALITÉ. QUELS LEVIERS POUR SOUTENIR L'ÉLABORATION DES PROJETS IMMOBILIERS MIXTES ? »

RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2022



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

NOTE DE RECHERCHE

MIXITÉ FONCTIONNELLE EN CENTRALITÉ.

QUELS LEVIERS POUR SOUTENIR L'ÉLABORATION DES PROJETS IMMOBILIERS MIXTES ?

S. BLAIN & T. CROUGHS

Résidence cubic
RUE DE LA PÉPINIÈRE, 24

STUDIOS, APPART
& PENTHOUSES.

APPARTEMENT TÉMOIN À 80m
CÔTÉ JARDINS RÉSIDENCES - 1^{er} ÉTAGE

081 32 50 20 | appartement@thomas-piron.be

THOMAS
PIRON
IMMOBILIER

Auteurs :

Sophie BLAIN (Lepur-ULiège)

Thibaut CROUGHS (Lepur-ULiège)

Photo de couverture : Barbara Le Fort (CREAT-UCL), abattoirs de Bomel, Namur.

Note de recherche produite dans le cadre de la recherche CPDT « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain », sous la direction de :

Jean-Marie HALLEUX (Lepur-ULiège)

Éditeur :

Thibaut CROUGHS (Lepur-ULiège)

NOTE DE RECHERCHE

MIXITÉ FONCTIONNELLE EN CENTRALITÉ.

**QUELS LEVIERS POUR SOUTENIR L'ÉLABORATION
DES PROJETS IMMOBILIERS MIXTES ?**

S. BLAIN & T. CROUGHS

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	7
1. INTRODUCTION	8
1.1. L'ÉTALEMENT URBAIN OU L'URBANISATION NON SOUTENABLE	8
1.2. LA MIXITÉ FONCTIONNELLE, COMME CONTRIBUTION À UN URBANISME DURABLE	13
1.3. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE : PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE	15
2. FREINS ET BLOCAGES À L'ÉLABORATION DE PROJETS MIXTES	19
2.1. L'AMPLIFICATION DES DIFFICULTÉS GÉNÉRIQUES AUX PROJETS IMMOBILIERS ...	19
2.2. LES FREINS INHÉRENTS AUX PROJETS MULTIFONCTIONNELS EN CENTRALITÉ	22
2.3. SYNTHÈSE DES FREINS ET BLOCAGES MAJEURS	24
3. PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR ASSURER L'ÉLABORATION DE PROJETS MIXTES QUALITATIFS.....	25
3.1. AU NIVEAU MACRO : STRATÉGIE TERRITORIALE	25
3.2. AU NIVEAU LOCAL : PROGRAMMATION DU PROJET	30
3.3. PRINCIPES DE GOUVERNANCE POUR METTRE EN ŒUVRE EFFICACEMENT LA MIXITÉ	40
4. OUTILS ET MÉTIERS MOBILISABLES OU À CRÉER POUR FACILITER ET INCITER LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS MIXTES EN CENTRALITÉ	41
4.1. OUTILS DE PLANIFICATION	41
4.2. STRATÉGIE FONCIÈRE	44
4.3. OUTILS D'ANTICIPATION DE LA MIXITÉ	47
4.4. OUTILS OPÉRATIONNELS	48
4.5. GESTION DE LA COPROPRIÉTÉ	53
5. CONCLUSIONS SUR LES RECOMMANDATIONS POUR SOUTENIR LA MIXITÉ EN CENTRALITÉ	54
REMERCIEMENTS	56
6. TABLE DES ABREVIATIONS	57
7. BIBLIOGRAPHIE	58

RÉSUMÉ

La présente note de recherche résume une partie des travaux réalisés dans le cadre de l'étude de la Conférence Permanente du Développement Territorial menée de 2020 à 2022, intitulée « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture ». Le terme « centralité » est ici à comprendre en tant que siège de différents services (cf. point 1.2.2.). Cette recherche vise à répondre aux objectifs européens et wallons de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'artificialisation des sols dans un souci d'atténuation de leur impact sur la biodiversité et le dérèglement climatique. Dans cette optique, cette note de recherche présente dans un premier point le concept et les bienfaits de la mixité fonctionnelle pour un urbanisme durable. Elle fait ensuite état des freins et blocages qui entravent la mise en œuvre de projets immobiliers mixtes dans les centralités, sièges de différents services, wallonnes. Enfin, partant de cet état de fait, elle propose des recommandations pour atténuer ces freins et soutenir l'élaboration de projets mixtes. Cette étude est en grande partie basée sur l'expérience de praticiens de la mixité fonctionnelle, qu'il s'agisse d'experts issus du secteur privé (promotion immobilière, investisseurs, bureaux d'études), publics (administrations communales, provinciales, régionales, intercommunales, régies foncières) ainsi que, dans une moindre mesure, de chercheurs.

1. INTRODUCTION

1.1. L'ÉTALEMENT URBAIN OU L'URBANISATION NON SOUTENABLE

L'étalement urbain correspond à un mode d'urbanisation s'étendant en dehors des centres urbains et villageois, empiétant sur l'espace rural, et peu dense en termes de consommation d'espace par habitant et par bâti (EEA, 2006 ; OCDE, 2018 ; J. Jaeger et C. Schwick, 2014). La périurbanisation des hommes et de leurs activités est donc associée à un usage peu parcimonieux du sol. L'Agence européenne de l'environnement (EEA, 2006) précise que cette progression des surfaces urbanisées se produit de façon plus rapide que la croissance démographique, l'espace moyen consommé par habitant augmentant fortement.

Ce processus de périurbanisation initialement marqué par le développement du logement pavillonnaire en périphérie, est suivi par la délocalisation des activités d'abord industrielles, puis économiques (activités commerciales, bureaux, HoReCa...).



PHOTOGRAPHIE 1 : EXEMPLE D'ÉTALEMENT URBAIN, DOMAINE DES WAROUX À ANS. CRÉDIT : BING MAPS

1.1.1. ÉTALEMENT URBAIN ET ARTIFICIALISATION DES TERRES

Ces modifications des modes d'habiter, de travailler et de consommer sont à l'origine de l'artificialisation des terres qui se traduit par la consommation d'une ressource non renouvelable : le sol.

Entre 1985 et 2021, l'artificialisation des terres a connu en Wallonie une croissance d'au moins 562 km², soit en moyenne : 15,6 km²/an¹. Cette artificialisation des terres se fait généralement au détriment des terres agricoles. Ainsi en Wallonie, pour la même période, les terres agricoles ont connu une perte de superficie de 605 km² (soit - 6,5 % en 36 ans)². En réduisant la production alimentaire du territoire,

1 <https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/artificialisation-du-sol/>

2 <https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/artificialisation-du-sol/>

cette perte des terres agricoles pose la question de la résilience et de l'autonomie alimentaire de la Wallonie.

Cette artificialisation se produit de manière diffuse au sein du territoire, ce qui tend à amplifier la fracture sociale et territoriale, ainsi que la dévitalisation et la dévalorisation des centres-villes. Ce morcellement des espaces ouverts induit celui des habitats (au sens écologique) des espèces animales et végétales, voire leur disparition, ce qui participe au déclin de la biodiversité.

La dispersion de cette artificialisation des terres, caractéristique de l'étalement urbain, renforce la dépendance à la mobilité automobile (cf. point 1.1.2.), ainsi que l'accroissement des dépenses qui incombent à la collectivité pour l'aménagement et l'entretien des réseaux (Halleux *et al.*, 2008). Enfin, l'artificialisation des terres s'accompagne souvent d'une imperméabilisation des sols qui n'absorbent alors plus le CO₂, ni les eaux de pluie, augmentant les risques de phénomènes de ruissellement et d'inondations lors de fortes intempéries (M.F. Godard et C. Ruelle, 2019, p.7).

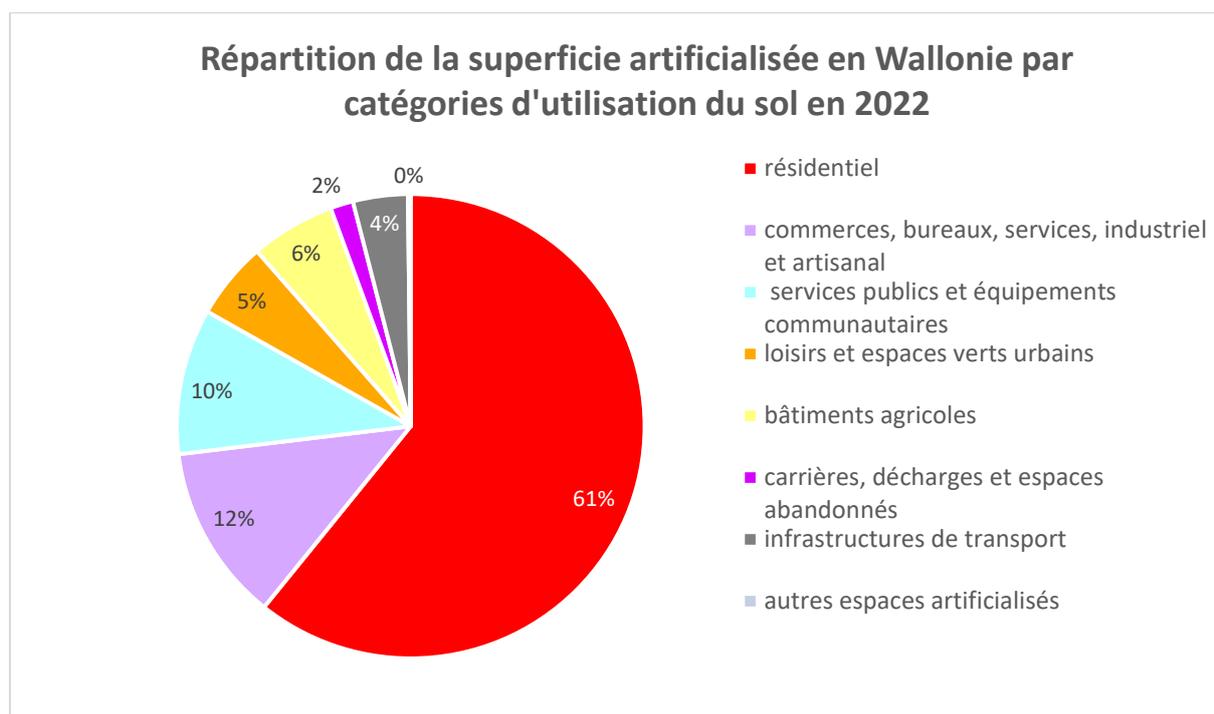


FIGURE 1 : PRINCIPALES CATÉGORIES ARTIFICIALISÉES D'UTILISATION DU SOL EN 2022 : 61 % POUR LE LOGEMENT ; 12 % POUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET 10 % SERVICES³ (D'APRÈS SPF-FINANCES/AGDP- BASE DE DONNÉES BODEM/SOL AUX 1^{ER} JANVIER ; NOMENCLATURE CPDT-SPW ARNE-IWEPS ; CALCULS : IWEPS, 2022).

En 2022, la principale catégorie des terres artificialisées en Wallonie (61 %) est le logement (voir figure 1). Viennent ensuite à hauteur de respectivement 12 % et 10 %, les activités économiques et les services.

Entre 2000 et 2020, l'artificialisation pour le motif résidentiel a augmenté de 22,13 %⁴, soit près de 2,5 fois plus vite que la population, qui n'a progressé, pour la même période, que de 9 %⁵.

Et toujours pour la même période, l'artificialisation liée aux activités économiques (terrains à usage industriel et artisanal et terrains occupés par des commerces, bureaux et services) a quant à elle augmenté de 15,7 %⁶, alors que l'emploi en Wallonie n'a quant à lui évolué que de 5,9 % pour cette même période⁷. De même, le nombre d'implantations commerciales en périphérie n'a cessé de croître

3 <https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/artificialisation-du-sol/>

4 D'après REEW – Sources : SPF Finances - AGDP (base de données Bodem/Sol) ; Statbel (Office belge de statistique) (calculs IWEPS sur base de la nomenclature IWEPS/DGO3/CPDT (2008))

5 Nombre d'habitants en Wallonie en 2000 : 3,34 millions, et en 2020 : 3,642 millions (Source : Eurostat).

6 Superficie des terrains à usage industriel et artisanal et superficie des terrains occupés par des commerces, bureaux et services en 2000 : respectivement de 152 et 41,6 km² (soit un total de 193,7 km²) ; et en 2020 : respectivement de 176,4 et 47,7 km² (soit un total de 224,1 km²). D'après REEW – Sources : SPF Finances - AGDP (base de données Bodem/Sol) ; Statbel (Office belge de statistique) (calculs IWEPS sur base de la nomenclature IWEPS/DGO3/CPDT (2008))

7 <https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/taux-demploi-bit/> ; Source : Enquête sur les forces de travail - DG Statistique du SPF Economie ; taux d'emploi des 15-64 ans en Wallonie en 2000 : 55,9 % ; et en 2020 : 59,2 % (soit une progression de 5,9 %)

entre 2014 et 2019 en Wallonie (+ 4,6 % de la surface de vente totale⁸), alors que pour cette même période, la population n'a augmenté que de + 1,6 %⁹, et que le taux d'occupation des cellules commerciales a quant à lui diminué de 13,6 %¹⁰ (aussi bien en centre-ville qu'en périphérie, comme en témoigne l'apparition de friches commerciales). Enfin, depuis 20 ans, la croissance de l'emploi au niveau des commerces n'est plus significative du fait, entre autres, du jeu de vase communicant des emplois entre les commerces des centres-villes et ceux en périphérie (J.-M. Lambotte et B. Mérenne, 2009-2010 ; J.-P. Grimmeau et B. Wayens, 2016, p.109). Ces tendances semblent indiquer que l'offre commerciale est saturée et que, par conséquent, l'augmentation de l'implantation de nouveaux commerces en périphérie, par ailleurs concurrencés par l'e-commerce, n'est plus en adéquation avec la demande.

Ainsi, comme l'illustre le cas du commerce, ainsi que les données démographiques et économiques, la diminution des espaces naturels, agricoles et forestiers causés par l'étalement urbain et l'artificialisation des sols se poursuivent de manière déconnectée par rapport aux réalités et aux besoins sociaux et économiques.

1.1.2. ETALEMENT URBAIN, MONOFONCTIONNALITÉ ET DÉPENDANCE À LA VOITURE

Depuis les années 1970, le processus d'étalement urbain est soutenu par une fragmentation des fonctions qui induit une fragmentation spatiale, suivant une logique d'affectation monofonctionnelle des zones. Cette séparation des activités et fonctions urbaines, et leur diffusion et répartition au sein d'un espace toujours plus étendu, a entraîné la création d'enclaves monofonctionnelles (îlots résidentiels, zones commerciales, quartiers de bureaux, zones artisanales...) isolées du reste du tissu bâti (J.-P. Antoni, 2013, p.15).

Cette délocalisation des activités traditionnellement attachées aux centres-villes entraîne dans son sillage la diminution des emplois au centre, au profit des espaces périurbains (J.-P. Antoni, 2013, pp. 9-10). La nécessité qui s'en est suivie de recréer la ville dans les zones de travail, que sont les parcs d'activité, « en y inscrivant des commerces et services tels que crèches, restaurants et banques » (A. Bastin et T. Cheveau, 2008, p.1) renforce davantage la dévitalisation des centres-villes.

Ce regroupement des activités économiques en périphérie entraîne également un risque de ségrégation, en limitant l'accès à l'emploi aux demandeurs d'emploi non motorisés, « excluant de ce fait tout une partie moins favorisée de la population ; personne âgée, personne à mobilité réduite, à revenu plus faible, etc. » (L. Bellefontaine *et al.*, 2011, p. 44).

Outre la ségrégation locale au sein d'une commune entre le centre et la périphérie, l'étalement urbain participe aussi à une concurrence entre communes d'un même territoire. Les grands pôles urbains se distinguent par leur orientation tertiaire et leur vocation de centres d'emplois, ainsi que par leur accessibilité à des établissements d'enseignement supérieur et centres hospitaliers, élargissant les bassins d'emploi et de vie. Les couronnes et certains espaces périurbains se profilent comme des pôles secondaires avec des services de proximité courants (comme le commerce alimentaire, les crèches, les écoles primaires...). Au-delà encore, se situent des lieux d'habitat monofonctionnel avec peu de services, qualifiés de villes-dortoirs.

Autant les zones monofonctionnelles, que l'élargissement des bassins de vie à l'échelle du grand territoire favorisent le recours à la voiture pour les déplacements.

En Wallonie, la voiture représente une place importante. En 2017, 94 % du transport de personnes s'est fait par la route, dont 87 % via des voitures de particuliers^{11,12}. En outre, le parc automobile (77 % du parc de véhicules wallon en 2016¹³) augmente plus vite que la population ; entre 1995 et 2016, le

8 Actualisation du Schéma Régional de Développement Commercial–Livrabable IV, février 2021, Rapport rédigé par UPcity, le SEGEFA, l'IGEAT, Agora et Xirius, p121

9 Nombre d'habitants en Wallonie en 2014 : 3,586 millions, et en 2019 : 3,644 millions (Source : Eurostat).

10 Base de données LOGIC 2014-2019 – SEGEFA – Université de Liège

11 <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/TRANS%204.html>

12 <https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/transport-routier/>

13 <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/TRANS%205.html>

nombre de voitures a augmenté de 34 %¹⁴, alors que pour ce même intervalle, la population wallonne n'a augmenté que de 9,2 %.

En Wallonie, après l'industrie (29,5 %), le transport routier (transports de personnes et de marchandises confondus) est la principale source d'émission de GES (24,1 %) ¹⁵ (voir figure 2). Entre 1990 et 2019, les émissions de ce secteur ont augmenté de + 33,2 %, du fait, entre autres, de l'augmentation du nombre de véhicules (et notamment de l'essor des SUV et camionnettes) et des kilomètres parcourus¹⁶.

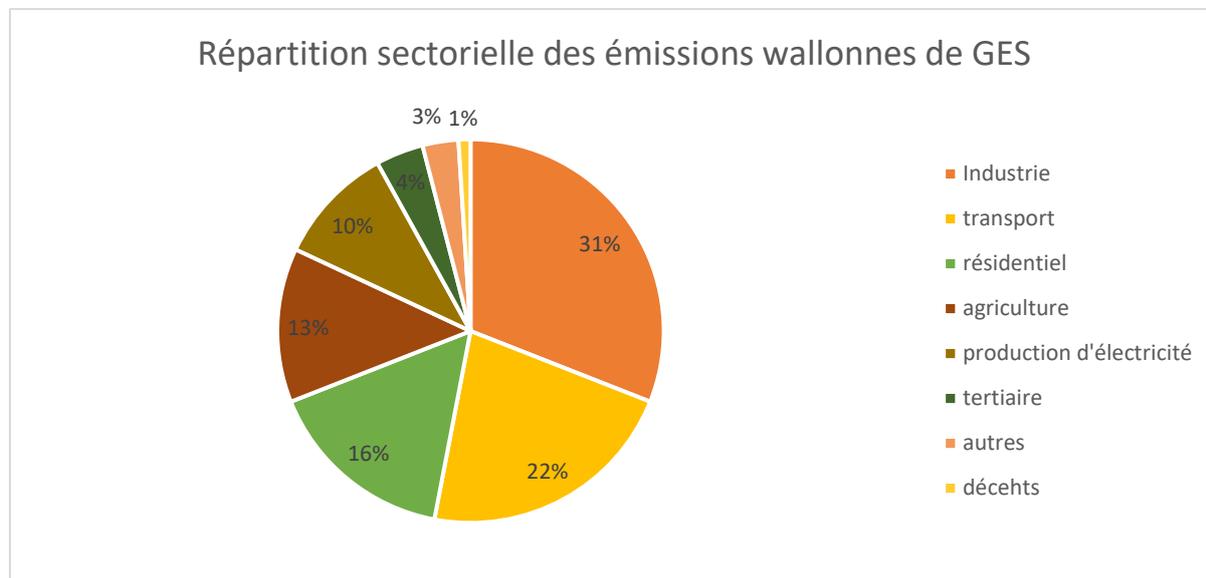


FIGURE 2 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE EN WALLONIE EN 2020 (D'APRÈS IWEPS, 2022¹⁷).

Outre sa contribution au réchauffement climatique, la circulation routière est également la principale source (48 %) de la pollution de l'air. Celle-ci cause plus de 9300 décès prématurés par an en Belgique, ainsi que nombre de maladies respiratoires et de problèmes cardiovasculaires¹⁸. Enfin, l'emprise au sol de l'infrastructure routière qui correspond à près de 4,4 % du territoire wallon, induit une « perte de ressources agricoles, forestières et naturelles et présente des impacts sur le cycle de l'eau dus à l'imperméabilisation des sols » (A. Leclercq *et al.*, 2012, p. 2).

Si le travail est responsable des plus grandes distances parcourues (M. Grandjean *et al.*, 2014, p.2), en termes de motif de destination, une enquête sur la mobilité des Belges en 2019¹⁹ a révélé qu'il n'arrive qu'en 3^e position (19 % des déplacements), après les loisirs (31 %), puis les achats (25 %) (voir figure 3).

14 <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/TRANS%205.html>

15 <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/AIR%201.html>

16 <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/AIR%201.html>

17 <https://www.iweeps.be/indicateur-statistique/reduction-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-ges/>

18 <https://www.walloniebasesemissions.be/fr/en-pratique/>

19 https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/partie_mobilite_novembre_2019_final.pdf

Motifs de déplacement en Belgique en 2018

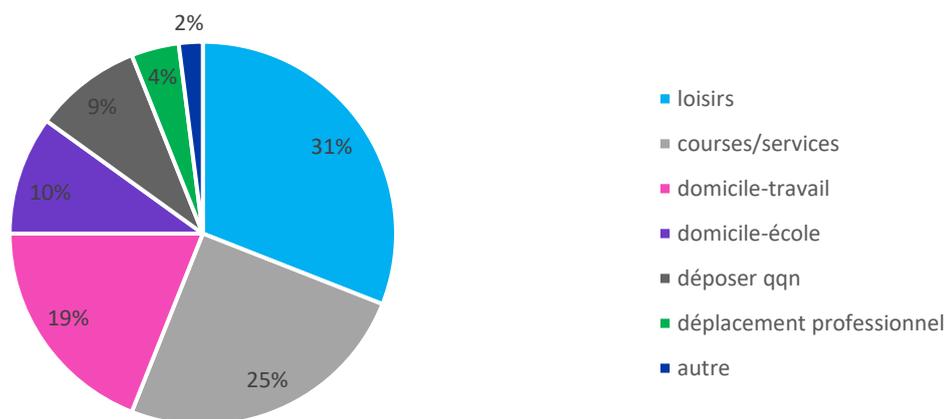


FIGURE 3 : MOTIF DE DÉPLACEMENT DES BELGES EN 2018 (D'APRÈS SPF MOBILITÉ ET TRANSPORT : ENQUÊTE MONITOR SUR LA MOBILITÉ DES BELGES, 2019²⁰).

Le motif de recours à la voiture (en tant que passager ou conducteur) est, pour 62 % des déplacements effectués, lié à l'accès aux loisirs et, pour 58 % « seulement », au travail. Mais c'est le motif achat qui est le premier motif de recours à la voiture pour se déplacer (65 %) (voir figure 3). Ce comportement est en particulier lié à l'étalement urbain résidentiel et commercial, et notamment à la localisation des grandes et moyennes surfaces (> 400 m²) en périphérie des localités rurales et des quartiers urbains, souvent à l'écart des quartiers d'habitat, et à l'implantation, depuis les années 1970, d'une très grande partie de l'habitat neuf à l'écart de toute implantation commerciale, qu'elle soit située au centre d'une localité ou en périphérie de celle-ci (S. Blain *et al.*, 2021, p.18).

Modes de déplacement par motif en Belgique en 2018

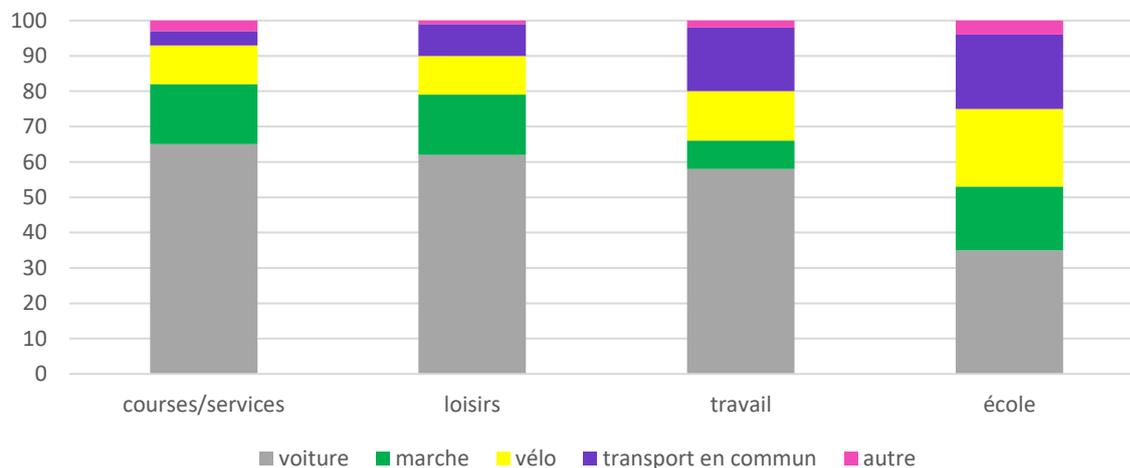


FIGURE 4 : PART MODALE DES DÉPLACEMENTS EN BELGIQUE EN 2018 (D'APRÈS SPF MOBILITÉ ET TRANSPORT : ENQUÊTE MONITOR SUR LA MOBILITÉ DES BELGES, 2019²¹).

Ainsi, la logique urbanistique fondée sur le zonage fonctionnaliste, avec les travers que cela implique notamment en termes de mobilité, entraîne diverses conséquences sociales (ségrégation), économiques et environnementales (fragmentation du territoire, imperméabilisation des sols, augmentation des émissions de CO₂...). Ces conséquences de l'étalement urbain et de la

20 https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/partie_mobilite_novembre_2019_final.pdf
 21 https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/partie_mobilite_novembre_2019_final.pdf

monofonctionnalité « condamnent, à relativement court terme, la durabilité de l'espace géographique des villes » (J.-P. Antoni, 2013, p.16). En outre, la progression et l'étendue de l'exurbanisation des fonctions semblent être en inadéquation avec les besoins réels de la population.

1.2. LA MIXITÉ FONCTIONNELLE, COMME CONTRIBUTION À UN URBANISME DURABLE

1.2.1. LA MIXITÉ FONCTIONNELLE POUR LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN ET LA DÉPENDANCE À LA VOITURE

La nécessaire réduction de l'artificialisation des sols et des émissions de GES sont des intentions affichées dans la déclaration de politique régionale (DPR) de 2019-2024 dans laquelle le Gouvernement wallon exprime ses ambitions de :

- freiner l'étalement urbain et plus spécifiquement d'y mettre fin à l'horizon 2050, via, en particulier, la localisation au maximum des bâtiments à construire dans les tissus bâtis existants situés à proximité des services et transports en commun (DPR, p.70) ;
- freiner la dépendance à la voiture en maîtrisant la demande de transport (DPR, p.107) ;
- et parallèlement, pour contenir le développement urbain et soutenir l'usage des alternatives à la voiture : revitaliser les centres urbains et ruraux (en amplifiant l'attractivité des villes et en améliorant la cohésion sociale et les conditions de vie dans les milieux ruraux (DPR, p.107-109).

L'artificialisation et les émissions de CO₂ sont également au cœur des politiques européennes. Dans sa « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (Commission Européenne, 2011), l'Union européenne exprime la même ambition de stopper la progression de l'artificialisation des sols d'ici 2050 (COM/2011/0571 et décision n°1386/2013/UE). Par ailleurs, la loi européenne sur le Climat a fixé à - 55 % le niveau de réduction d'émission de gaz à effet de serre d'ici à 2030 (par rapport à 1990) et la neutralité carbone à l'horizon 2050²², principal enjeu du Pacte vert pour l'Europe.

Enfin l'Europe, à travers des documents stratégiques (Charte de Leipzig de 2007 et de 2020 ; Agenda Urbain de l'UE de 2016 et de 2021) et des fonds et programmes (tels que FEDER, FSE, ESPON, URBACT, INTER-REG), soutient un développement urbain durable, démontrant ainsi le rôle essentiel que jouent les centres urbains dans l'utilisation raisonnée des territoires et ressources et le développement de mobilités alternatives à la voiture.

Ces objectifs européens et wallons visent donc à limiter l'artificialisation des sols et la dépendance à la voiture pour une meilleure adéquation avec les impératifs climatiques et environnementaux, par une urbanisation durable, plus frugale et raisonnée, en préservant au maximum les terres non artificialisées, en améliorant l'efficacité dans l'utilisation des sols et du bâti existant, et en optimisant les distances à parcourir entre les fonctions. Il s'agit donc de sortir de la logique urbanistique fondée sur le zonage fonctionnaliste extensif et au contraire de concentrer les différentes fonctions dans des zones déjà urbanisées, accessibles et bien desservies, en particulier les centralités. Parallèlement, la lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture passe par la redynamisation des centralités urbaines et rurales. En effet, selon A. Bastin et T. Cheveau (2008, p.1), « le mélange des activités de diverses natures (résidences, entreprises, loisirs...) [...] contribue à un développement urbain durable, synonyme de diversité et vitalité en ville » et participe à la revitalisation des centres commerçants, au recyclage des friches, ce qui contribue à l'amélioration de l'image de la centralité ».

1.2.2. LE CONCEPT DE MIXITÉ FONCTIONNELLE

La mixité fonctionnelle (ou multifonctionnalité, diversité fonctionnelle) consiste en la combinaison de fonctions, incluant au moins du logement, en un même lieu. Elle est perçue comme un moyen

22 <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law/>

d'intensifier les centralités. On entend, par centralité, une concentration et combinaison d'activités, de fonctions politiques et administratives, de pratiques sociales, de représentations collectives, ayant un pouvoir structurant sur un territoire plus large. On distingue la centralité d'agglomération (centre-ville, centre secondaire) au pouvoir structurant tant à l'échelle du quartier qu'à l'échelle de l'agglomération, de la centralité locale (noyau villageois, rue principale, cœur de quartier) au pouvoir structurant à l'échelle du quartier, voire, en milieu peu densément urbanisé, à l'échelle d'un territoire plus vaste. L'attractivité d'une centralité est confortée par son accessibilité.

Formellement, la mixité fonctionnelle peut revêtir différentes configurations et types. Il peut s'agir d'un projet de mixité verticale, où sont superposées les fonctions dans un même bâtiment, ou horizontale, où sont juxtaposées les fonctions dans un îlot, ou quartier, et donc généralement de plus grande ampleur. Le premier type se pense au niveau du bâtiment qui va abriter plusieurs fonctions en son sein. Cela permet d'intensifier le nombre de fonctions sur le foncier disponible mais demande un niveau de conception complexe des bâtiments afin d'assurer les normes de plusieurs fonctions. Cette mixité requiert aussi d'accepter dans le paysage urbain des constructions hautes. La mixité horizontale, quant à elle, s'appréhende au niveau du quartier, de l'îlot, de la rue. Elle a l'avantage d'amoindrir le côté désertique qui peut exister au sein d'un quartier monofonctionnel. Cependant, cette mixité exige plus d'espaces et de bâtiments disponibles car la surface au sol qu'elle nécessite est plus importante. La densification et l'intensification des fonctions y est moindre. L'intensification fait référence au concept de densité dans le but de valoriser la mixité fonctionnelle dans l'analyse de l'utilisation qui est faite de la ressource « sol ».

Le projet immobilier mixte peut relever d'une création *ex nihilo* (sur un terrain vierge ou à partir d'une démolition) ou de l'introduction de nouvelle(s) fonction(s) dans un bâtiment ou une zone traditionnellement monofonctionnelle. Cette typologie se complexifie avec la prise en compte du nombre et du type de fonctions ainsi qu'avec leur degré de compatibilité. J. Jacobs (1961, citée par E. Hoppenbrouwer & E. Louw, 2005) distingue deux sortes de fonctions : les fonctions primaires et les fonctions secondaires. Sont considérés comme primaires, la fonction résidentielle et les fonctions impliquant un nombre conséquent d'usagers par rapport aux autres fonctions. Un des critères pouvant évaluer si une fonction est forte ou faible est le nombre de personnes qui se déplacent pour accéder à cette fonction. Ce sont ces fonctions primaires qui créent la demande pour les fonctions secondaires (HoReCa, magasins et autres plus petites installations). Enfin, on distingue les projets purement issus du privé de ceux qui relèvent d'un « partenariat » privé-public qui contiennent de l'équipement public et qui ont pu bénéficier d'une aide financière publique.

Compte tenu de la diversité de cas (qui est fonction des contextes locaux) et de l'absence de projet standard reproduit en masse, il est complexe de normaliser la mixité fonctionnelle, du fait qu'elle soit par ailleurs difficilement normalisable de manière quantitative (quel pourcentage ou densité de logement, d'activité économique, d'espace public, ou espace vert, etc.). V. Bonivers *et al.* (2005) propose cependant quelques indicateurs de mixité basés sur :

- « - les indices d'accessibilité, qui représentent les distances mesurées entre les logements et différents services (gare, épicerie, école, poste, café, médecin...), combinées souvent en un indice composite unique ;

- les indices de proximité, qui indiquent la présence ou l'intensité de fonctions dans un périmètre défini, par comptage des services réellement présents (en nombre ou en surface occupée) ou par l'intermédiaire des affectations du sol. Le périmètre choisi peut être par exemple un découpage administratif, ou statistique, ou encore une simple circonférence. Le relevé des fonctions peut s'opérer par des relevés de terrain ou par repérage cadastral. Divers indices composites (d'entropie par exemple) peuvent être construits à partir de là ;

- les indices de mélange population-emplois, qui rendent compte indirectement de la mixité par l'importance relative du nombre d'emplois et du nombre de résidents dans un périmètre donné, et ainsi du mélange entre habitat et activités au sens large. Il s'agit par exemple du rapport emplois / résidents ou de la densité humaine (habitants + emplois / ha). ». Il semble que la question qui se pose est « comment mettre ces différents facteurs sous une même base unitaire ? ».

D'un point de vue conceptuel, la mixité des fonctions vient à l'encontre du mode de pensée de l'urbanisme développé dans la Charte d'Athènes où règne la séparation des fonctions (travailler – se

loger – se divertir – circuler). Le concept de mixité fonctionnelle considère que la séparation des fonctions n'est pas naturelle pour une ville (M. Huet, 2003 ; cité par F. Ménard, 2015), et que l'association de fonctions contribue aux objectifs de développement durable car elle vise à renforcer la vitalité économique, l'équité sociale et un environnement de qualité (J. Grant, 2002 citée par E. Hoppenbrouwer & E. Louw, 2005).

Les défenseurs du mix fonctionnel relèvent plusieurs avantages à la mixité. La rentabilité spatiale des activités humaines ainsi améliorée via la compacité d'urbanisation, participe à « l'utilisation parcimonieuse du sol » (L. Bellefontaine *et al.*, 2011, p.45) et permet donc de freiner l'étalement urbain et de favoriser le recyclage des friches (notamment les sites à réaménager). Le concept de mixité des fonctions vise le mélange des activités et leur insertion dans les noyaux de logements tout en augmentant l'accessibilité piétonne de ces zones mixtes afin de réduire au maximum les distances effectuées à l'aide de moyens motorisés. En outre, la diversité fonctionnelle et la proximité des activités contribuent à favoriser le recours à des alternatives à la voiture (L. Bellefontaine *et al.*, 2011, p.44) et garantissent par ailleurs « un accès aux différentes fonctions à un grand nombre de personnes non motorisées, souvent défavorisées, participant de la sorte à une plus grande équité sociale ». En limitant la ségrégation, la mixité fonctionnelle joue donc « un rôle d'intégration sociale » (L. Bellefontaine *et al.*, 2011, p.44) et participe à la cohésion sociale en facilitant les rencontres et les échanges. En favorisant la fréquentation continue de l'espace public (via la « surveillance la nuit grâce à la fonction résidentielle et le jour, via les services, commerces et équipements »), elle accroît le contrôle social et le sentiment de sécurité (L. Bellefontaine *et al.*, 2011, p.44). Enfin, la soutenabilité de la mixité fonctionnelle a été particulièrement remarquée pendant la crise Covid. Les confinements ou restrictions ont ainsi révélé le caractère plus pérenne, plus résilient des pôles qui présentaient une mixité. En effet, la mixité permet de maintenir la vitalité des centres même lorsqu'une fonction est mise en inactivité, grâce à l'activité maintenue des autres, ce qui permet une continuité de fonctionnement. La mixité des fonctions est un objectif d'aménagement du territoire et son but est de créer des villes meilleures et plus compactes, ainsi que de protéger l'environnement.

Toutefois, les avantages dégagés de la mixité fonctionnelle ne sont pas pour autant acquis. En effet, on remarque qu'au Canada par exemple, des effets néfastes sont apparus à la suite de l'implémentation d'une politique de mixité fonctionnelle (J. Grant, 2002). En effet, certains quartiers se sont vus gentrifiés. Un des effets pouvant expliquer la gentrification d'une zone mixte est l'accessibilité au logement. Dans certains cas, la mixité fonctionnelle induit l'augmentation du prix de l'immobilier en raison de la forte valeur ajoutée qu'elle procure au quartier (commerces, logements, bureaux, culture, activités récréatives, sécurité) (J. Grant, 2002). La mixité fonctionnelle peut créer plus de mixité sociale dans un quartier si l'offre de logement augmente et si la diversité des logements proposés augmente aussi. Plus précisément, les personnes travaillant dans les domaines de l'économie du savoir verraient leur accessibilité au logement s'améliorer à contrario des travailleurs du social, du public, de la culture, du *manufacturing* ou de la vente. Cela renforcerait par conséquent la polarisation de l'emploi (J. Grant, 2002).

1.3. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE : PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

Pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture, il est indispensable d'intensifier et requalifier les centralités, afin que celles-ci attirent à nouveau les fonctions exurbanisées depuis 50 ans (logement, activités économiques, commerces ...) afin qu'elles s'y réimplantent. Du fait de la disponibilité limitée du foncier en tissu bâti existant, et pour répondre à l'objectif de réduction de l'emprise sur le foncier, ces fonctions à réintroduire doivent être rapprochées afin, par ailleurs, de favoriser la diminution des motifs de déplacement en voiture. Ainsi, le renforcement des centralités contribue à soutenir la mixité fonctionnelle en attirant les fonctions à réintroduire et à regrouper. La mixité fonctionnelle, par la proximité et l'accessibilité des fonctions, est également un moyen de renforcer les centralités. Ainsi le renforcement des centralités et celui de la mixité fonctionnelle sont intrinsèquement liés. Les travaux présentés ici ont été réalisés dans le cadre de la recherche de la Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) intitulée « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture ». Cette

recherche a été menée de 2020 à 2022 et a conduit à la production de trois rapports annuels. La présente note de recherche concerne plus spécifiquement le volet 5 de la recherche consacrée aux implantations commerciales et à l'élaboration de projets mixtes, du rapport de la seconde année

En effet, s'il est communément admis que la mixité fonctionnelle est la solution en termes de durabilité à l'évolution des villes, dans les faits, ces dernières continuent inexorablement de s'étaler (J.-P. Antoni, 2013, p.1). Cette solution d'aménagement du territoire et d'urbanisme durables est en fait difficilement mise en œuvre car elle se heurte à une série de freins ou de blocages. Comment, dès lors, inciter l'élaboration de projets immobiliers rapprochant les fonctions dans les centralités ?

Afin de dégager des pistes pour atteindre les différents objectifs précités de limitation de l'étalement urbain et de la dépendance à la voiture via un urbanisme durable, il est nécessaire de comprendre les mécanismes qui freinent la mise en œuvre de cette mixité.

Dans cette perspective, les travaux de recherche ont procédé en deux étapes :

- Une étude des freins relatifs à l'élaboration de projets mixtes dans les centralités. Cette étude a été menée en 2021 et ses résultats sont synthétisés au point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ;
- Une étude sur les recommandations pour lever ces freins. Celle-ci intègre un bref état de la littérature scientifique qui aborde ce sujet (*cf.* point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), suivi d'entretiens menés auprès de témoins privilégiés et des parties prenantes à la question de la mixité raisonnée des fonctions en milieu urbain. Il s'agissait d'interviewer des acteurs afin d'identifier les bonnes pratiques et les opportunités qu'il serait bon d'exploiter en vue de multiplier favorablement l'élaboration d'opérations immobilières mixtes au sein des polarités (*cf.* point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Chaque analyse repose sur un état de l'art et une revue de la littérature sur la question de la mixité fonctionnelle, sur les réflexions issues de tables rondes réalisées en interne au LEPUR et sur des entretiens (d'une durée d'une heure environ par interview) menés auprès d'un large panel d'experts qui sont ou ont été amenés à travailler sur des projets de mixité fonctionnelle. Au total, 45 témoins issus de 32 organismes différents et répartis entre les secteurs public (communal, intercommunal, provincial et régional), académique et privé (promoteurs immobiliers, investisseurs, auteurs de projets, bureau d'études...) ont participé à cette enquête.

Pour le secteur public :

- au niveau communal : des services urbanistiques d'administrations communales et d'une régie foncière ;
- des intercommunales de développement économiques : SPI (province de Liège), IDELUX (province du Luxembourg), InBW (province du Brabant Wallon), IDEA (province du Hainaut), provincial, régional ;
- au niveau provincial : des Fonctionnaires Délégués et de Régie foncière provinciale ;
- au niveau régional : de la DGO4 – DAOV.

Pour le secteur privé :

- promoteurs immobiliers ;
- investisseurs ;
- auteurs de projets.

Des chercheurs des Universités de Leuven et de Liège (services du LEMA et du LEPUR) ont également acceptés de répondre à ces enquêtes.

Ainsi, après une première revue de la littérature scientifique, en 2021, une première série d'entretiens traitant de l'identification des freins et blocages à l'élaboration a été menée auprès d'experts et le plus souvent praticiens de la mise en œuvre de la mixité. Les questionnaires d'entretiens avaient été élaborés selon les constats des freins établis dans la revue de la littérature concernant la problématique des projets mixtes. Les questionnaires avaient aussi été conçus en décortiquant les différentes étapes

de montage d'un projet. De plus, les questionnaires étaient adaptés selon l'intervenant (public, privé ou académique).

Puis, en 2022, sur base d'un questionnaire élaboré à partir du bilan des freins identifiés, de l'analyse de la littérature scientifique et d'une première table-ronde au sein du LEPUR, ces mêmes experts, ainsi que de nouveaux, ont été interrogés concernant les recommandations à suggérer pour atténuer ces freins. Dans la mesure où la mise en œuvre d'un projet mixte dépend de l'attractivité des centralités d'un côté et de l'opérationnalité de la mixité de l'autre, lors des entretiens, les diverses thématiques traitant du renforcement des centralités et de celui de la mixité fonctionnelle ont été abordées en parallèle, afin de favoriser une approche de la question la plus transversale possible. Ainsi les questions ont porté sur les thématiques suivantes :

- Stratégie pour anticiper la mixité en centralité et ainsi s'assurer de l'adéquation des projets immobiliers mixtes proposés au contexte local et donc sa bonne commercialisation, mais aussi pour renforcer l'attractivité des centralités pour soutenir la mise en œuvre de la mixité : vision et enjeux ; outils de planification ;
- Outils règlementaires permettant une bonne articulation entre planification stratégique et aménagement opérationnel : documents d'urbanisme privilégiant et orientant la mixité des fonctions qui assurent une sécurité juridique au secteur privé s'impliquant dans des projets immobiliers mixtes ;
- Outils d'aménagement opérationnel pour faciliter la bonne mise en œuvre de la mixité en centralité : disponibilité foncière dans les centralités pour orienter l'installation de projets mixtes ; programmation de la mixité ; coordination entre les différentes parties prenantes du projet mixte ; procédures administratives (obtention de permis) permettant de faciliter la mise en œuvre de projets mixtes ; financement de la mixité et du renforcement des centralités pour attirer des investisseurs.

Une présentation du bilan des recommandations issus de la revue de la littérature scientifique et des entretiens a par la suite fait l'objet d'une seconde table ronde au LEPUR.

La présente note résume ces travaux et est déclinée en deux parties principales, à savoir une première partie qui fait état des freins et blocages à l'élaboration des projets de mixité fonctionnelle et une seconde proposant une série de leviers pour atténuer ces freins qu'il s'agisse de recommandations pour renforcer les centralités et/ou pour renforcer la mixité fonctionnelle. Cette dernière partie est organisée en deux sections : une première qui concerne les principes généraux pour soutenir la mixité dans les centralités et une seconde qui présente une série de propositions de mesures d'un point de vue plus opérationnel à mettre en œuvre en appui à ces principes.

Il convient d'interpréter les résultats de cette enquête sans ignorer les éventuels biais pouvant découler de la méthodologie. Bien qu'ait été interrogée une multitude d'acteurs de l'ensemble des secteurs, la représentativité de leur point de vue pourrait rester encore assez limitée, du fait entre autres que certains outils présentés dans cette étude sont relativement récents. Il aurait en outre été intéressant de connaître le point de vue des usagers finaux des projets mixtes, à savoir les potentiels ou actuels occupants. Un autre biais peut être introduit selon que l'acteur interrogé intervienne dans un milieu plus ou moins dense et qu'il soit donc contraint à l'élaboration de projets mixtes et/ou qu'une alternative ne soit pas possible. Il est apparu que la notion même de la mixité (juxtaposition ou imbrication de fonctions ou zones fonctionnelles, dimension du projet : vertical ou horizontal...) et la perception que les acteurs interrogés ont de celle-ci peut diverger. Ainsi les informations reportées dans cette note de recherche sont étroitement liées aux expériences de terrain des acteurs interrogés. Enfin, les recommandations suggérées dans cette note de recherche présentent un degré d'opérationnalité hétérogène.

Compte tenu de la diversité des types de projets mixtes, diversité qui rend par ailleurs difficile l'élaboration d'une typologie, ainsi que des différents degrés de consensus convenus entre les experts interrogés, il est également complexe de proposer des solutions figées et uniques pour résoudre les freins ou blocages évoqués ci-dessus. Il ressort de cette recherche qu'il n'existe « pas de recette mais quelques ingrédients indispensables » (V. Constanty *et al.*, 2011, p.12) à la bonne mise en œuvre d'un projet mixte en centralité.

2. FREINS ET BLOCAGES À L'ÉLABORATION DE PROJETS MIXTES

Si l'ensemble des experts interrogés au cours de cette recherche ont conscience de l'intérêt des projets de mixité fonctionnelle en centralité, tous s'accordent à dire que la mixité fonctionnelle reste un défi et qu'il existe des freins forts à sa mise en place.

Il résulte de ces travaux que les freins et blocages identifiés correspondent majoritairement à ceux auxquels sont confrontés les porteurs de projets immobiliers en milieu bâti. Ces freins sont amplifiés du fait de la multiplication des fonctions impliquées dans le projet, des intervenants, des démarches et des contraintes. Quelques freins inhérents à la mixité, liés surtout à la combinaison des fonctions, ont également été mis en lumière. Il s'agit des problèmes liés :

- en amont du projet : à la maîtrise du foncier, à la rigidité du plan de secteur qui est peu enclin à favoriser l'introduction de nouvelles fonctions, à la complexité et à la lenteur administratives, à la difficile coordination entre de multiples intervenants, au manque de portage politique des projets et d'adhésion des citoyens (réactions NIMBY) qui paralysent l'avancée des projets, à la difficulté d'évaluer l'impact d'un projet sur la mobilité ;
- pendant la construction du projet immobilier : aux contraintes structurelles/logistiques liées à l'insertion d'un projet au sein d'un environnement déjà bâti ;
- en aval du projet, au manque d'adéquation du projet avec la réalité du contexte socio-économique qui va engendrer des difficultés de commercialisation.

Quelques **freins inhérents à la mixité**, liés surtout à la combinaison des fonctions, ont également été mis en lumière. Il s'agit :

- en amont des projets, au niveau de la conception : des problèmes de divergence de critères d'attractivité selon les diverses fonctions, de la combinaison de normes différentes, des subsides insuffisants et des outils d'aménagement du territoire inadaptés ;
- et en aval du projet : des difficultés de commercialiser des biens par les acteurs du commerce de détails qui sont spécialisés dans d'autres secteurs d'activités et des conflits de copropriété à l'usage.

Le modèle culturel (qui associe le logement à un endroit isolé et calme) et la concurrence territoriale pluricommunale (entre centralités et communes périphériques) constituent également des freins à la densification de la centralité car il est difficile de soutenir une centralité (surtout quand celle-ci est en déclin), qui est concurrencée par des [terrains vierges dans les] périphéries qui présentent moins de contraintes. L'absence de réelle obligation d'adhérer à cette multifonctionnalité en centralité en Wallonie (à l'instar de Bruxelles qui y est assujettie de fait) ne favorise pas non plus cette mixité.

2.1. L'AMPLIFICATION DES DIFFICULTÉS GÉNÉRIQUES AUX PROJETS IMMOBILIERS

2.1.1. LE FONCIER

À l'instar de tout projet immobilier d'ampleur, l'acquisition du foncier pose un problème dans le cas de projets mixtes en centralité. Cela est en partie lié au fait qu'en termes d'aménagement des villes, la Belgique est ancrée dans un système libéral ; ainsi **nombre de terrains appartiennent à des privés**, souvent réticents à céder leur terrain et les opérations de préemption ou d'expropriation sont délicates. Pour compenser le prix d'achat élevé des terrains en zones d'habitat (prix plus élevé en centralité), les promoteurs tendent à y favoriser la fonction résidentielle, plus rémunératrice, et moins celles d'activités de services ou économiques. Enfin, dans le cas où le public est propriétaire d'un terrain sur lequel il produit du logement, **l'emphytéose résidentielle est difficilement concevable en Belgique** et n'est actuellement pas ancrée dans les mœurs, excepté pour quelques rares cas tels que Louvain-la-Neuve avec l'UCLouvain par exemple. On observe aussi le **déficit de maîtrise foncière par l'acteur public**, qui semble par ailleurs avoir **peu de connaissances en matière de disponibilité des terrains**.

Les travaux de A. Gilbart (2021) ont montré que les entreprises tendaient à s'implanter dans les zones d'activités économiques non pas essentiellement pour des raisons de mobilité et de logistique, mais aussi et surtout par opportunisme lié au prix du foncier et par méconnaissance ou manque d'alternatives à ces zones monofonctionnelles. **L'implantation systématique par facilité des entreprises vers ces zones d'activités économiques en périphérie rompt toute possibilité de mixité.**

2.1.2. LE MANQUE D'ADHÉSION DES CITOYENS

Bien qu'elles ne soient pas systématiques, les réactions de type NIMBY (*not in my backyard*), liées au processus participatif, impactent négativement le projet en le ralentissant, ce qui engendre des surcoûts de production à supporter qui sont des freins réels, et se répercutent sur le prix final de vente. Pis, elles peuvent entraîner l'annulation du projet.

Le glissement des réactions NIMBY vers un **processus de contestation paralyse les pouvoirs publics**. Alors que le rôle de ces derniers est alors de soutenir ou non ledit projet immobilier, ainsi que son apport au territoire, ce positionnement en faveur ou contre leur électorat entraînent des risques de décisions de type NIMEY (*not in my election year*) qui peut provoquer aussi des retards et/ou l'annulation de projet.

2.1.3. LE MANQUE DE PORTAGE POLITIQUE

Ce manque de soutien des autorités locales au projet de territoire, voire de vision globale sur le long terme ou même le non-consensus sur ce que sera la ville de demain, constituent des blocages à la mixité en centralité. En particulier, les ambitions publiques nécessaires au développement des centres urbains sont pas toujours suffisamment favorables à la régénération urbaine en termes de fiscalité, de politique de développement commercial et d'aménagement du territoire (J.-M. Halleux, 2012 cité dans P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018).

2.1.4. DES CONTRAINTES LOGISTIQUES ET STRUCTURELLES QUI COMPLEXIFIENT LE PROJET

Des contraintes logistiques sont très régulièrement rencontrées dans le cadre de projets d'envergure en centralité. Cela concerne :

- l'adaptation aux normes de sécurité et de peb dans le cas de projets de réhabilitation de l'existant : la reconversion peut être complexe, lente et coûteuse ;
- la dépollution du sol ;
- la démolition, l'évacuation des déchets ;
- l'organisation du stationnement ou la construction d'un parking souterrain si la configuration s'y prête ;
- la gestion des impétrants sur le site (la suppression et le redimensionnement du réseau impétrant existant) ;
- la configuration d'un chantier en centre-ville : les vibrations peuvent entraîner des fissures ; l'accès ou le blocage de la voirie ; l'installation du chantier dans un cadre restreint. En outre, la prolongation des chantiers en ville peut mettre en péril les activités socio-économiques avoisinantes.

Toutes ces contraintes complexifient la mise en œuvre logistique de projets mixtes en centralité, génèrent des retards et entraînent des surcoûts. En comparaison, la réalisation de projets monofonctionnels en périphérie est plus simple et moins coûteuse (en particulier sur des terrains vierges). Ainsi, **la concurrence territoriale** constitue un sérieux frein à la densification des centralités car il est difficile de soutenir une centralité (surtout quand celle-ci est en déclin, qu'elle est concernée par de sérieux enjeux de revitalisation) concurrencée par une périphérie moins contraignante. En outre, il paraît difficile d'élaborer une vision pluricommunale qui contraindrait les communes périphériques à refuser de nouvelles constructions, qui ont jusqu'à présent contribuées à leur développement.

2.1.5. MÉCONNAISSANCE DE L'IMPACT SUR LA MOBILITÉ

Du fait de la configuration spatiale contraignante dans un environnement bâti et occupé du projet mixte situé en centralité et présentant une densité de fonctions et donc d'usagers, la question de l'accessibilité et de la mobilité est essentielle mais complexe. Outre les aspects logistiques liés à la nécessité de prévoir suffisamment de parkings et un accès à la livraison de commerces ou de sites de production urbains, il est difficile d'intégrer la mobilité et de prévoir l'impact du projet sur celle-ci. Le projet doit être d'une ampleur suffisamment grande pour exercer une influence sur la mobilité et les moyens d'accessibilité dans les centralités pour absorber les coûts liés aux infrastructures développées par la mobilité. De plus, l'acteur en charge de projets mixtes ne possède pas de compétence en termes d'offres de mobilité.

Si les promoteurs consultent des études sur l'accessibilité pour s'assurer que celle-ci est adéquate, **ils étudient moins les incidences sur le complexe général**. Ils acceptent de payer une voirie ou son élargissement pour accéder au lotissement, via des charges d'urbanisme. En revanche, ils ne s'inquiètent pas de se raccorder sur le quartier, ni des congestions que cela entraînera sur le trafic routier.

Le **principe STOP**²³, dont l'objectif reconnu par la DPR de 2019 consiste à inverser la pyramide des usages au niveau de la mobilité, **est peu appliqué** parce qu'il est trop théorique et ne se traduit pas par des mesures contraignantes. Dans la pratique, c'est la disponibilité des terrains qui est importante.

Concernant la question de l'intégration des activités économiques productives en milieu urbanisé, la logistique semble oubliée dans les plans communaux de mobilité, où ne sont souvent traitées que les dimensions de mobilité douce et du trafic par voiture individuelle. L'absence de prise en considération de la nécessité de zone de déchargement ou le type de revêtement routier qui génèrent des nuisances sonores ne favorisent pas l'acceptation et donc l'intégration d'activités productives, et nuisent à la mixité de fonctions.

2.1.6. LENTEUR ET COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVES

Les « couches de lasagnes administratives » sont importantes et freinent la requalification du milieu urbain. La complexité et la rigidité institutionnelle (multiplication des permis, des normes, des démarches, des acteurs impliqués) et la lenteur de la délivrance des permis entraînent des allongements de délais et des surcoûts. Il semble que **la réalité temporelle administrative et celle du marché économique ne soit pas adaptée**.

Par ailleurs, on déplore un rôle du service public trop porté sur le contrôle, la surveillance et pas suffisamment sur le conseil, l'assistance. En outre, la trop grande thématization de la législation et ainsi du cloisonnement des domaines **compromettent la transversalité de la vision** et il est à craindre que **le projet ne soit pas alors considéré sous l'angle de l'apport au territoire**.

2.1.7. MANQUE D'ADÉQUATION AVEC LE CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

La production de biens ou de fonctions inadaptés au contexte local engendrera des difficultés de commercialisation, ainsi que des risques de réactions NIMBY. Le fait de concevoir des espaces pour différentes destinations est un défi car il est difficile d'identifier le preneur final du bien, l'occupant à qui sera destiné la future cellule, le futur local. Parfois il y a une distorsion entre les ambitions initiales et la réalité des acquéreurs. Cette complication vient du fait que **cette réalité est mouvante** ; les contextes socio-économiques locaux changent de plus en plus vite.

Une autre source d'enjeux, de tensions possibles entre le secteur public et le secteur privé, provient du fait qu'une commune puisse imposer une fonction à un promoteur qui ne lui convient pas (par exemple, du commerce dans un centre-ville alors que celui-ci ne fonctionne pas pour des raisons de mobilité), ou

²³ Le principe STOP consiste à hiérarchiser les différents modes de déplacement en donnant la priorité aux piétons (Stappers), puis aux cyclistes (Trappers), puis aux transports publics (Openbaar vervoer) et enfin, aux véhicules privés (Privé vervoer).

un type de logement, pour lutter contre la ségrégation sociale (des logements de 3-4 chambres alors que la demande en ville pour du logement est plutôt de deux chambres).

2.1.8. COORDINATION COMPLEXE ENTRE INTERVENANTS

Lors de l'ensemble des étapes de développement de projets mixtes, la coordination entre de multiples intervenants est complexe. Cet aspect n'est pas un frein inhérent mais est exacerbé du fait de la démultiplication des fonctions et des intervenants, ainsi par **le manque de compétences en élaboration de projets mixtes** tant de la part du secteur public que de celui du secteur privé dont les échéances diffèrent, ainsi que les objectifs, l'un souhaitant améliorer l'environnement urbain de ses citoyens, l'autre visant la rentabilité du projet.

2.1.9. LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES À L'INVESTISSEMENT PRIVÉ

P.-F. Wilmotte *et al.* (2018) ont relevé les principaux freins à l'investissement privé dans la fabrique de la ville :

- le manque de stratégie communale et régionale ;
- le coût du recyclage ;
- les incertitudes liées à la réalisation du projet ;
- l'image et l'attractivité des villes wallonnes.

2.2. LES FREINS INHÉRENTS AUX PROJETS MULTIFONCTIONNELS EN CENTRALITÉ

Les freins suivants sont liés principalement au critère fonctionnel des projets mixtes : au type et au nombre de fonctions qui seront combinées et intégrées au projet et à la question de leur complémentarité et compatibilité.

2.2.1. DIVERGENCE DE CRITÈRES D'ATTRACTIVITÉ DES LIEUX

L'attractivité du lieu est essentielle afin de susciter l'envie pour un futur usager de s'y installer. Dans le cas d'un projet mixte, les critères d'attractivité devront répondre non seulement aux choix de localisation des résidences des ménages, mais aussi à celui des activités économiques qui y seront présents. Cela peut être perçu comme une gageure compte tenu du possible **manque de convergence** entre ceux-ci. En effet, le premier est déterminé par la possibilité d'emploi et la convivialité de l'environnement choisi (tels que espaces verts, commerces, services, transports), alors que l'autre est déterminé par des facteurs tels que la mobilité, le coût de l'immobilier et le niveau de taxation locale (qui poussent vers la périphérie et des zones non-urbaines) (V. Becue et J. Teller, 2005). Ainsi le **manque d'attention portée à la qualité du cadre de vie**, de prise en compte des besoins/envies des locataires des projets mixtes, peut être problématique car il impactera la commercialisation des logements.

Ce frein impactera tous les projets mixtes, d'autant plus que le projet sera complexe, notamment s'il comporte des fonctions peu compatibles comme la présence d'activités productives avec des logements.

Des freins qui concernent particulièrement les projets verticaux ont un impact en termes de surcoût lié à la structure bâtie. Il s'agit notamment de **la combinaison de normes de sécurité et de PEB différentes** au sein d'un même bâtiment.

2.2.2. COREBUSINESS SPÉCIALISÉ

La difficulté de commercialisation est partiellement due au fait qu'elle soit gérée par un promoteur spécialisé dans la commercialisation d'un type de fonction plutôt qu'une autre, qui a son propre *corebusiness* et ne dispose pas des réseaux nécessaires d'une autre d'activité. Ce sont des projets plus complexes que les projets monofonctionnels car sont combinées des activités qui, d'une part, n'ont pas

les mêmes horizons temporels et qui, d'autre part, concernent pour certaines du locatif et pour d'autres de l'acquisitif.

2.2.3. COMPLEXITE LIÉES AU CONFLIT D'USAGE

Dans le cadre, en particulier, d'un projet mixte vertical, un frein supplémentaire réside dans **l'absence de maîtrise de la copropriété** qui nécessite une bonne gestion de risques différents selon les fonctions présentes, une bonne coordination pour éviter les conflits d'usage liés aux espaces, au temps, à la sécurité, à la durée d'usage, à la manière d'utiliser l'espace, sa logistique...

La **cohabitation est envisagée comme un frein sur la durée** car la mixité, même si elle a été bien promue et expliquée en amont, finit souvent par se faire phagocyter naturellement. En effet, **le modèle d'habitat imposé culturellement est très épuré**, très isolé, basé sur la quiétude et la sécurité ce qui va à l'encontre de la mixité fonctionnelle.

Il y a un biais cognitif vis-à-vis des responsables d'entreprises qui, aujourd'hui ne se projettent pas dans un bâtiment de mixité verticale par crainte des conflits de voisinage. Dans leur perception de la production, on doit la retrouver dans une zone d'activité économique, isolée de tout.

Dans le cas de projets de mixité verticale, dans les tissus urbains peu tendus, il est très difficile de trouver un équilibre financier entre les rez-de-chaussée productifs et les logements à l'étage. En effet, l'activité productive est une des fonctions les plus faibles et les moins rentables du marché immobilier. À l'inverse, dans les tissus très denses et tendus, comme dans les métropoles, cette péréquation permet de légitimer la mixité auprès des acteurs immobiliers du fait que, au-delà d'un certain seuil de logements, les promoteurs sont assurés de pouvoir créer des socles productifs sans mettre en péril leur bénéfice. En Wallonie, ce sera plus compliqué de faire accepter les activités productives dans la mixité verticale.

Concernant la mixité horizontale, les difficultés des conflits sont surtout liées à la gestion des flux amenés à se rencontrer.

2.2.4. DES SUBSIDES INSUFFISANTS

Bien que les projets mixtes ne semblent pas présenter trop de difficultés à obtenir de financements auprès des banques, il semblerait qu'il y ait un **déficit structurel du financement public sur l'urbain**. Les projets mixtes ne bénéficieraient pas de suffisamment d'incitants et de facilitateurs afin de compenser la perte financière liée au plus faible bénéfice perçu par les fonctions autres que le logement. En outre les subsides sont trop **fragmentés** (selon la fonction) ; ils peuvent se voir diminués au prorata du nombre de logements par rapport à l'activité économique du bâtiment. Par ailleurs **l'obtention de ces subsides publics semble trop lente et trop complexe**.

Les outils de requalification urbaine, tels que les outils de rénovation et de revitalisation, les sites à réaménager et les périmètres de remembrement urbains, ne sont ni adaptés, ni enclins à la mixité fonctionnelle : **la complexité d'usage et le manque de souplesse de ces outils dans l'opérationnel** posent un problème. Certes, l'outil SAR peut être utilisé comme alternative, pour déroger aux prescriptions du plan de secteur, tout en permettant au secteur public de forcer la réaffectation d'un site en cas d'inertie du secteur privé. Mais **ce système de régénération foncière n'est pas applicable partout** car il implique qu'un site, pour qu'il soit éligible, ait eu une histoire d'activité économique abandonnée (chancre industriel, activité de loisirs, halls omnisports, surface commerciale), ce qui n'est pas toujours le cas dans les centres urbains. Parmi les SAR, on distingue ceux de droits (choisis par les communes et adoptés par le Gouvernement wallon), de ceux de fait. Ces derniers ne peuvent pas prétendre aux subsides. Par ailleurs, si l'utilisation du SAR permet de s'écarter du plan de secteur, il ne le modifie pas pour autant : l'affectation des zones initiales reste et il y a donc un **risque de recours**. En outre, à l'instar des autres outils opérationnels (opérations de rénovation urbaine, revitalisation urbaine), **la procédure de subsidiarisation est trop longue** : il y a un décalage trop important entre la réponse par une commune à un appel à projet et le déblocage des fonds. Les projets initialement prévus ne sont alors plus adaptés aux réalités du moment. Cela est particulièrement vrai pour l'outil « rénovation » pour lequel la procédure de reconnaissance requiert de définir, avec la stratégie, les plans d'actions à prévoir.

Le secteur public a de plus en plus de mal à financer seul les projets. Le privé, qui en aurait les moyens, a besoin de conditions favorables à l'investissement et à l'obtention d'autorisations. Ainsi les **partenariats privés-publics seraient à privilégier mais ils ne sont pas formalisés**. En Belgique le concept reste flou et difficile à mettre en œuvre.

Enfin, il semble important de signaler que, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un frein, **les projets mixtes se complexifient**. Du fait, non seulement de **leur ampleur** (en termes de nombre de fonctions intégrées, d'espace, de besoins urbains), notamment à Bruxelles où la mixité verticale devient de plus en plus prépondérante (contraintes spatiales). Mais aussi, et toujours à Bruxelles, de **nouvelles contraintes (imposées depuis janvier 2022) liées à l'adaptation de l'urbanisme au réchauffement climatique**. En effet, la Région exige dorénavant d'intégrer la préservation ou le soutien à la biodiversité et à la réduction des impacts contribuant au dérèglement climatique, ainsi que l'anticipation aux effets de celui-ci dans les projets immobiliers/mixtes, ce qui implique par exemple pour CityDev d'intégrer de nouvelles conditions dans leur cahier des charges des marchés de promotion en rapport avec l'agriculture urbaine, la verdurisation des espaces, l'intégration de panneaux photovoltaïques, de communauté d'énergie, de parking partagé²⁴. À Bruxelles, dans le cadre de la réforme en cours du Règlement régional d'urbanisme, dans un souci d'économie des matériaux et d'économie circulaire, une nouvelle difficulté à l'élaboration des projets mixtes s'est ajoutée : **la réflexion sur le réemploi des matériaux et des structures afin d'éviter les démolitions**.

L'aspect contraignant du plan de secteur a été soulevé à de nombreuses reprises par les experts interrogés, en particulier si le projet implique un changement d'affectation. Toutefois, les zones d'habitat permettent la mixité des fonctions : « Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics. » (CoDT, 2022). Il semble que la zone d'habitat soit assez indulgente. Cependant, les autres zones le sont moins et une révision du plan de secteur représente un frein temporel pour les projets.

2.3. SYNTHÈSE DES FREINS ET BLOCAGES MAJEURS

Les freins et blocages identifiés sont difficilement imputables directement au caractère mixte des projets mis à part quelques-uns. Il semblerait que les projets mixtes se situent en réalité à une sorte de carrefour des freins rencontrés dans les projets urbains. De fait, les projets mixtes catalysent plus d'acteurs, plus de fonctions, plus d'exigence, de temps, de ressources, *etc.* Globalement, on décèle un effet démultiplicateur des freins rencontrés dans l'élaboration de projets immobiliers lorsque l'on s'attaque à de la mixité fonctionnelle. Au niveau du projet immobilier, les freins les plus conséquents à l'élaboration de projets de mixité fonctionnelle semblent être l'absence de maîtrise du foncier par l'acteur public ; la complexité de mener des projets en zone urbaine du fait, entre autres, de difficultés liées à la mobilité et à la saturation des villes et le manque de rentabilité de tels projets et le manque d'incitants et de facilitateurs afin de diminuer le risque financier perçu. À ce sujet, la question des différences de temporalités dans lesquelles évoluent les acteurs est un des freins majeurs car multifacettes. Il porte tant sur les échéances des différentes parties prenantes que sur les délais et la façon dont fonctionnent ces acteurs au sein de leurs cadres de travail. Les acteurs privés et ceux des intercommunales de développement économique invoquent aussi la différence de temporalité et le fossé qui sépare l'évolution des marchés économiques et l'application des procédures administratives et législatives. Aussi, les réactions de type NIMBY font partie des freins majeurs au développement de projets et à ces différences en termes de temporalité.

Au niveau macro, le manque de vision à long terme des autorités politiques pour ce genre de projets est problématique car la promotion de la mixité fonctionnelle devrait se faire dans le chef de la sphère

²⁴ Voir à ce propos le contrat de gestion de CityDev : https://www.citydev.brussels/sites/default/files/2021-04/LR-FR_DEF_contrat_gestion_2021_2025.pdf

publique. Un manque d'anticipation territoriale, du projet de territoire est pointé ici. Le secteur privé, potentiellement guidé par l'opportunisme du marché, la mixité et la diversité des fonctions, ne peut dominer au vu des tendances immobilières du moment.

3. PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR ASSURER L'ÉLABORATION DE PROJETS MIXTES QUALITATIFS

Un levier pour atténuer la difficulté de commercialisation souvent invoquée par les praticiens (*cf.* partie 2 de cette note) est la bonne anticipation de la mixité en amont des projets afin de s'assurer de la pertinence de celle-ci. Cette planification de la multifonctionnalité doit être réalisée à deux échelles :

- au niveau territorial : communal au moins, supracommunal au mieux (pour éviter la concurrence entre communes et favoriser une bonne interaction socio-économique et une bonne connexion entre celles-ci),
- puis à l'échelle plus fine du projet, soit le plus souvent à l'échelle du quartier.

3.1. AU NIVEAU MACRO : STRATÉGIE TERRITORIALE

Le premier échelon de la planification de la mixité est celui du territoire. Idéalement, cette planification devrait se faire au niveau supracommunal, entre communes d'un même bassin de vie, les lieux de résidence, de travail et de consommation étant rarement situés dans une même commune. Mais l'autonomie locale et, parfois, la concurrence entre communes, rendent difficiles cette approche. On doit donc se contenter le plus souvent et au mieux d'une planification de la mixité au niveau communal.

3.1.1. IDENTIFICATION DES BESOINS ET DES ZONES PRÉFÉRENTIELLES POUR LA MIXITÉ

Dans un but de renforcer le soutien à la mixité fonctionnelle, il est communément considéré par les experts interrogés que la planification de la mixité au niveau du territoire requiert une vision claire à court et long terme des enjeux de développement territorial, qu'ils soient économiques, sociétaux, paysagers, de mobilité ou environnementaux. L'objectif est d'orienter les projets de manière pertinente, cohérente et transversale, et de diminuer le développement opportuniste d'opérations immobilières en fonction de la disponibilité aléatoire des sites. La définition de ces enjeux territoriaux implique une connaissance fine du territoire qui passe par un diagnostic de l'offre existante mais aussi et surtout, de ce qui manque sur le territoire, et des tendances socio-économiques. A partir de cette bonne compréhension du territoire, de son fonctionnement et de la programmation des besoins à moyen et long terme, peut être élaborée un projet de territoire. Ce projet favorise une organisation des espaces connectés, urbanisés et à urbaniser, et un fonctionnement urbain de proximité, inclusif et accueillant des espaces publics de qualité (C. Berger *et al.*, 2019, p. 71). Ce projet identifie clairement les zones destinées à accueillir préférentiellement de la mixité et oriente les développements vers l'intérieur des périmètres bâtis (P. Williams et J.-M. Halleux, 2008, p. 104). Ainsi, les promoteurs immobiliers pourront s'appuyer sur ce projet de territoire, s'informer de la vision de la commune afin d'évaluer quels sont les besoins en logements (type, quantité, taille, niveau de confort, prix), quelle est la demande en termes d'équipements collectifs, services, activités économiques, espaces verts, de détente (C. Berger *et al.*, 2019, p. 4), d'en proposer des solutions adaptées et de sélectionner les zones pour développer leur projet. Une telle vision explicite et intelligible permet à la commune de communiquer sur sa stratégie territoriale et facilite le travail des promoteurs en leur garantissant une certaine sécurité juridique sur les investissements à mener dans les différentes zones et affectations identifiées. Ce faisant, l'autorité publique développe ainsi un territoire attractif pour les investisseurs privés en diminuant par ailleurs le risque pour les promoteurs, et favorise le développement adéquat plutôt que l'opportunisme d'une occasion économique favorable. L'établissement d'un projet stratégique pour un territoire est donc un levier offrant aux acteurs économiques une rapidité d'action et une facilité de mise en œuvre de leurs projets.

3.1.2. INTÉGRATION DE LA MOBILITÉ ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À LA PLANIFICATION TERRITORIALE

La prise en compte des questions de mobilité et de développement économique à la vision du territoire, pour renforcer les centralités, requiert idéalement une approche à l'échelle supracommunale. En effet les citoyens se déplacent d'une commune à l'autre au sein d'un bassin de vie et les entrepreneurs en quête d'un emplacement pour développer leur activité, ne se limitent pas aux frontières administratives d'une commune.

3.1.2.1. Intégration de la mobilité à la vision du territoire

Dans la mesure où la multifonctionnalité a pour ambition de favoriser la proximité pour réduire l'usage de la voiture, il est indispensable qu'une réflexion en matière de mobilité soit menée dans le cadre de la planification territoriale. En effet les axes et de nœuds de communication sont des éléments structurants de la vision territoriale. La mobilité et l'accessibilité deviennent des leviers pouvant favoriser le développement de la mixité et peuvent constituer, pour les investisseurs privés, un critère d'attractivité et de compétitivité du territoire. Par exemple, la question de l'impact de la logistique des activités productives sur la mobilité doit également être prise en considération : il est indispensable de mieux intégrer des espaces liés à la logistique dans le tissu urbanisé pour réduire la circulation difficile des véhicules utilitaires pour les livraisons.

Dans l'annexe « Freins à l'inscription des opérateurs économiques dans la mixité raisonnée des fonctions », B. Bianchet *et al.* (2008) fournissent des éléments de réponses en recommandant par exemple :

Piste 2B : Limiter l'espace dévolu au stationnement se basant des logiques de politique ABC tout respectant les comportements de mobilité actuels des travailleurs afin d'éviter d'éventuels effets pervers. Aussi, la recommandation propose la « mise en place d'une offre de car-sharing constitue une piste permettant de réduire le besoin en espaces de stationnement tout en répondant à des besoins ponctuels de mobilité de certains travailleurs. ». En effet, le développement de la voiture partagée permettrait de diminuer le nombre de place de parking à fournir. Cependant pour augmenter l'offre de voiture partagée, il faudrait soit augmenter la flotte disponible et/ou augmenter le nombre de station de voiture partagée. Les critères pour accueillir une station sont repris par le SPW Mobilité (2022) :

- « Une bonne desserte en transport public : un arrêt structurant de bus à moins de 600 mètres ou la présence d'une gare à moins d'un km ;
- La densité de l'habitat : centre de ville ou de village, quartier à plus forte densité...
- La pression du stationnement ou la réglementation du stationnement ;
- La présence de commerces de proximité aux alentours de la station ;
- Les caractéristiques sociales du quartier : communauté locale active, peu d'actes de délinquance...
- La visibilité de la station : en voirie plutôt que dans un parking, station clairement identifiée ».

De plus, la mutualisation des espaces de stationnement peut être envisagée comme solution. En effet dans le cadre de projets mixtes, la mutualisation des espaces de stationnement est pertinente car les usagers ont des temporalités différentes selon la fonction pour laquelle ils sont sur place. Cette optimisation des espaces publics permet aux communes de se rapprocher de leurs objectifs de favorisation des modes doux de déplacement lorsque ces espaces mutualisés sont réalisés sur la voirie (La CeMathèque, 2015). Concernant les espaces en dehors de la voirie, la CeMathèque (2015) remarque que « les parkings des supermarchés et les P+R sont vides le soir et généralement le dimanche, et a contrario ceux des hôtels, des cinémas ou des centres sportifs durant la journée en semaine ». Cela représente une potentielle offre globale de stationnement hors voirie, publique et privée. Cela permet aussi de limiter la construction de nombre d'emplacements et donc de permettre une économie de coûts et d'espace lorsque la complémentarité parkings privés/publics est possible (La CeMathèque, 2015). La CeMathèque pointe aussi un taux d'occupation plus élevée grâce à cette démarche qui est souhaitable lorsque l'on se penche sur le tableau n°1.

TABLEAU 1 : TYPES DES BESOINS SIMULTANÉS À SATISFAIRE (D'APRÈS LA CEMATHEQUE, 2015).

Types de besoins simultanés	Jour en semaine	Soir	Nuit	Samedi après-midi
Habitat	45-55 %	80-90 %	95-100 %	60-70%
Emploi	70-90 %	10-20 %	0 %	0 %
Commerces (<2500m ²)	40-75 %	10-30 %	0 %	100 %

Exemple : cas d'un projet mixte comportant 60 logements et 1 200 m² de bureaux

(Source : La CeMathèque n° 41, 2015)

Besoins liés au logement [...]

Si les besoins pour le logement sont estimés à 1,2 place/logement :

La construction de 60 logements nécessite 72 places + 7 places pour les visiteurs

Si 40 % des véhicules des résidents sont absents en journée : +/- 25 places sont disponibles

Besoins liés aux bureaux [...]

Si les besoins pour l'emploi (activités tertiaires) sont estimés à 1 place /100 m²

La construction de 1 200 m² de bureaux nécessite 12 places pour le personnel et 1 à 2 places pour les visiteurs, soit 14 places.

Réduction des besoins

Si la mutualisation spatiale est possible et un certain nombre d'emplacements non privatisés, il n'y a pas lieu de construire les 14 places nécessaires pour les besoins des bureaux.

Les projets mixtes permettraient cette optimisation en raison de la pluralité des fonctions qu'ils accueillent. Si les temporalités des différents usages sont distinctes, il faut donc penser dès la conception du projet à la composante temporelle et comment la rendre la plus efficace pour la mutualisation des espaces de stationnement. Outre la temporalité des usagers, il faudra prendre en compte l'offre en transports en commun, l'accessibilité, le contexte bâti (La CeMathèque, 2015).

Nous recommandons aussi le développement de systèmes *Mobility as a Service* (MaaS). Selon A. Lebas *et al.* (2021), le concept de mobilité en tant que service est défini comme étant un « système intégré intelligent d'information, de réservation, d'achat et de validation des billets de services de mobilité centré sur l'utilisateur. Le MaaS implique l'intégration de tous les services de mobilité disponibles sur un territoire : les transports publics (ex. bus, tram, métro, train) autant que les modes partagés d'exploitants privés (ex. autopartage, covoiturage, vélos, trottinettes). En pratique, l'opérateur MaaS a pour objectif de proposer la combinaison idéale des modes de transport pour chaque trajet en connaissant les conditions du réseau en temps réel (offre) et les préférences des utilisateurs (demande) ».

3.1.2.2. Intégration du développement économique à la vision du territoire

Si la mixité est largement préconisée, dans les faits, certaines fonctions nécessitent une réflexion particulière quant à la vision territoriale, en particulier pour ce qui concerne la localisation optimale des activités locales. C'est le cas notamment des activités économiques en général, et des activités commerciales et productives en particulier.

Le motif achat étant le premier responsable du recours à la voiture (*cf.* point 1.1.2), la logique voudrait que, pour éviter l'usage de la voiture pour faire ses courses et au contraire favoriser la marche à pied ou le vélo, le commerce soit localisé à proximité du logement, en particulier pour ce qui a trait aux achats courants tels que l'alimentaire ou les produits d'entretien et d'hygiène. En revanche, pour les commerces liés au shopping plaisir (le semi-courant peu pondéreux), la concentration commerciale est indispensable à l'attractivité commerciale en termes de zone de chalandise et de fréquentation. Il serait

donc pertinent, à l'instar des pratiques aménagistes allemandes et néerlandaises, d'identifier et de distinguer les zones où promouvoir une mixité fonctionnelle (logement-commerce courant), et les périmètres restreints (en centre-ville notamment) où sera créée et préservée une boucle commerciale présentant une continuité paysagère avec des boutiques de semi-courant peu pondéreux. Enfin, pour les produits les plus encombrants dont le transport nécessite un véhicule motorisé (le semi-courant pondéreux), qui est surtout l'apanage des pôles multifonctionnels, on leur concèdera, pour des raisons d'accessibilité, une implantation en périphérie. Cette politique d'implantation géostratégique des commerces en fonction de la fréquence et du motif d'achat (Spierings, 2006 ; Lambotte, 2009 ; Blain *et al.*, 2021, p 55-57) permet de limiter les déplacements et de rendre le territoire plus performant, d'autant plus si la concurrence entre communes d'un même bassin est prise en compte (Blain *et al.*, 2021, p. 44). Cette stratégie implique de mener à l'échelle communale une double vision caractéristique des stratégies commerciales aménagistes néerlandaises et allemandes : une politique restrictive en périphérie couplée à une politique de la ville compacte dans le centre (Blain *et al.*, 2021, p. 66).

Pour ce qui concerne les activités économiques artisanales, en Wallonie, un des critères de choix de localisation des entreprises est, traditionnellement et par défaut, la disponibilité de terrains en périphérie et ainsi l'éloignement des autres fonctions du fait de leur incompatibilité (amenant saletés et nuisances), logique qui a amené au développement de zones économiques monofonctionnelles. Or, d'après A. Bastin et T. Cheveu (2008, p.16), « près d'un tiers [des entreprises] sont localisées dans des parcs généralement situés à l'écart de tout noyau d'habitat alors qu'elles paraissent tout à fait compatibles avec la résidence ». Par ailleurs, la délocalisation de l'activité productive hors des villes a entraîné une diminution de l'emploi de proximité, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés, du fait du manque d'activité industrielle. Dans une volonté de soutenir la mixité, il faudrait inciter les activités économiques à se mixer avec d'autres fonctions et notamment à s'installer dans les centralités, sans mobiliser des superficies importantes en périphérie, par exemple en proposant une « offre alternative qui réponde aux exigences des entreprises d'aujourd'hui. La mise en œuvre de petits parcs d'activités insérés ou accolés à des noyaux d'habitat paraît être une solution appropriée » (A. Bastin et T. Cheveu, 2008, p.16). En effet, si la disponibilité de terrains à l'accueil des entreprises est un facteur essentiel au choix de localisation des entreprises pour inciter la mixité en centralité, une disponibilité foncière à moindre coût (*cf.* point 4.2.1.) au sein du tissu urbanisé et à proximité d'autres fonctions devrait être également proposée en alternative aux zones monofonctionnelles en périphérie. L'intégration de toutes les activités économiques, aussi bien celles du tertiaire, que celles productives (PME artisanales/industrielles), au sein des tissus urbanisés, favorise l'inclusivité des fonctions. Elle permet de maintenir la connexion entre ces activités de production et les autres activités urbaines, et ainsi de garantir une économie diversifiée et résiliente (G. Lacasse, 2021) et le développement d'un urbanisme et des villes durables (A. Gilbart, 2021). Conserver des espaces productifs existants enchâssés dans le tissu urbain des centralités et de leurs proches périphéries permet d'offrir un cadre aux entrepreneurs et un panel d'offres de formation, d'apprentissage et d'emplois pour l'ensemble de la population et « améliore ainsi la capacité de résilience de l'économie en prônant la complémentarité de l'économie locale et globale » (A. Gilbart, 2021), ainsi que l'économie tertiaire et productive.

(Ré)intégrer au sein du tissu urbain ces activités productives est cependant un véritable défi. Il serait également utile de « préserver des zones disposées à accueillir des fonctions dites faibles (exemple : industries, logistique) et peu rentables aux yeux du marché mais ne pouvant pas accueillir de logement (fonction forte) » (A. Gilbart, 2019). Ainsi, d'après A. Gilbart, il serait opportun de conserver du foncier disponible en périphérie pour des activités qui sont nuisibles et absolument incompatibles avec les tissus urbains.

L'intégration de ces deux réflexions – mobilité et développement économique – à la vision du territoire contribue ainsi à renforcer les centralités et donc l'attractivité du territoire aux yeux des investisseurs, ces derniers étant « indispensables pour impulser une dynamique urbaine » (P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018, p. 112).

3.1.3. CRÉER UN TERRITOIRE ATTRACTIF : DYNAMISME DE LA CENTRALITÉ ET QUALITÉ DES ESPACES PUBLICS

Outre ces aspects pratiques liés à l'accessibilité et à l'emplacement des entreprises, le renforcement des centralités via l'attractivité du territoire pour les entrepreneurs passe également par une offre en

termes d'innovation et de complémentarité des domaines, de vitalité des centres-villes et de qualité des lieux via, entre autres, une attention portée aux espaces verts et au patrimoine bâti (P. Guilliams et J.-M. Halleux, 2008, p. 106 ; Fig 6).



PHOTOGRAPHIE 2 : ATTRACTIVITÉ PAR LES AMÉNITÉS : ANIMATION DANS L'ESPACE PUBLIC ET SOIN APPORTÉ À LA RÉHABILITATION DU PATRIMOINE BÂTI, PLACE SAINTE-ANNE À RENNES, SEPTEMBRE 2022.

Le positionnement de la ville, rôle de moteur d'un développement régional durable des centres-villes, permet d'attirer, outre les entreprises, les classes moyennes susceptibles de régénérer une économie en déclin (P. Guilliams et J.-M. Halleux, 2008, p. 107, p. 111). Ce rôle de moteur et donc d'attractivité implique une attention particulière à la régénération des centres-villes, ainsi qu'à une réflexion sur la composition urbaine, un soin extrême attaché aux sols, aux espaces non bâtis et aux rez-de-chaussée (J. Baratier *et al.*, 2022, p. 48), ces derniers participant à animer les rues, à offrir un sentiment de vitalité au quartier. Enfin l'animation et la qualité des espaces publics est essentielle car ils constituent à la fois des lieux de passage, de rencontre, des espaces ouverts, mais aussi des espaces de détente et de convivialité, et des lieux de loisirs. La mixité doit « s'accompagner de la mise en place d'un confort public, garant d'une bonne habitabilité des quartiers » (J. Baratier *et al.*, 2022). Par ailleurs, offrir aux citoyens « des espaces de plein air et des zones d'agrément de qualité, comme des parcs, des promenades et des places » peut contribuer à freiner l'envie de « vivre près de la nature » en périphérie.



PHOTOGRAPHIE 3 : CRÉER UN TERRITOIRE ATTRACTIF VIA L'INTÉGRATION DE LA MOBILITÉ ET DE QUALITÉ DE L'ESPACE PUBLIC DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. PROMENADE DU PAILLON, NICE. CRÉDIT : ISTOCK/MARCO.

De manière consensuelle, il apparaît que c'est la convergence de l'ensemble de ces éléments stratégiques (identification claire des espaces à urbaniser, où promouvoir de la mixité, où intégrer/préserver des activités économiques [productives], où concentrer le commerce ; revitalisation

des centres-villes et cadre de vie qualitatif ; accessibilité multimodale) qui vise à promouvoir au niveau territorial la mixité fonctionnelle en centralité, ainsi qu'à attirer les investisseurs et promoteurs immobiliers.

3.2. AU NIVEAU LOCAL : PROGRAMMATION DU PROJET

La stratégie territoriale est ensuite affinée au niveau du site, au cas par cas, une fois qu'un emplacement a été sélectionné au sein du territoire pour y réaliser un projet mixte. Quel que soit le type de mixité (verticale, horizontale, création *ex nihilo* ou introduction d'une nouvelle fonction), s'assurer que le projet à construire sera pertinent et cohérent avec la stratégie territoriale et contribuera ainsi, avec le contexte local, à garantir non seulement son acceptabilité auprès des citoyens, ainsi que sa bonne commercialisation, mais aussi un soutien administratif et donc une sécurité juridique pour le secteur privé. La précision de la mixité à cet échelon du site requiert une analyse poussée du contexte local en identifiant au préalable les oppositions, les freins, et en établissant un diagnostic de la situation. Il est fondamental d'approfondir l'évaluation des besoins pour atteindre une programmation la plus efficace possible. Au cours de ce moment-clé sont définis, « avec les acteurs impliqués (porteurs, concepteurs, décideurs, conseillers et utilisateurs), la stratégie urbanistique, les objectifs à atteindre, les leviers à mobiliser et les fonctions qui prendront place dans le projet » (C. Berger *et al.*, 2019, p. 10). Cela permet d'anticiper la mixité non seulement en identifiant quelles sont les fonctions pertinentes, utiles sur le lieu du projet ; c'est-à-dire qui bénéficieront d'une masse critique une fois en place ; mais aussi en vérifiant qu'elles soient bien compatibles entre elles afin d'assurer un cadre de vie qualitatif pour tous, et en particulier une mobilité aisée, ainsi qu'un environnement agréable. Ces trois critères garants d'une attractivité du projet (choix des diverses fonctions présentes, mobilité, qualité de vie) sont intrinsèquement liés. Il est donc indispensable de garder une approche transversale lors de la conception du projet.

3.2.1. POLITIQUE FONCIÈRE ACTIVE

Lors des entretiens concernant les freins et blocages à l'élaboration de projets mixtes, il a souvent été question du manque de maîtrise foncière de la part des autorités publiques. Globalement les intervenants du secteur public et académiques (ainsi que quelques experts du domaine privé) estiment qu'une reprise en main de l'acteur public sur le foncier est toutefois une solution qui ne fait pas consensus au sein des acteurs interrogés. Un argument favorable à une politique foncière active réside dans la maîtrise qui induit une mainmise à long terme et permet d'instaurer une vision de territoire. En effet, des outils tels que l'emphytéose ou les marchés de promotion sont dès lors applicables lorsque le foncier est acquis. Il est à noter que l'emphytéose semble illusoire, selon les acteurs, pour le secteur résidentiel en raison de la culture de la propriété de notre pays. Les acteurs privés et publiques estiment qu'une plus grande maîtrise foncière publique nécessiterait une transparence totale afin d'éviter toutes dérives. Cela diminuerait aussi, selon eux, la spéculation foncière. Un autre point positif déjà mentionné en amont est la diminution de développement de projets selon des logiques d'opportunisme en faveur du développement de projets répondant à des enjeux locaux. En effet, une fois le foncier dans les mains du public, les mécanismes de marchés de promotion peuvent permettre de sélectionner les promoteurs selon la qualité du projet et de son adéquation au territoire plutôt qu'en fonction de sa seule rentabilité. Selon certains acteurs, une meilleure maîtrise du foncier par le public faciliterait l'acceptabilité des projets car les citoyens auraient plus confiance en l'acteur public qu'en l'acteur privé. De plus, cela favoriserait le développement des partenariats publics-privés ce qui serait le bienvenu selon plusieurs acteurs pour plusieurs raisons, notamment la diminution des subsides.

Cette meilleure maîtrise du foncier par l'acteur public renforcerait les centralités car elle permettrait une meilleure vision du projet de territoire à long terme. Une fois la centralité renforcée et attractive, cette maîtrise foncière pourrait encourager le développement d'une mixité fonctionnelle.

S. Hendrickx *et al.* (2016) précisent les notions de foncier et de politique foncière comme tel : « Selon le Larousse, le terme foncier fait à la fois référence au mot de l'ancien français « fonds », au sens d'un fonds de terre, et au mot « fons » qui désigne le fond de la nature d'une chose ou d'une personne, son caractère fondamental. Le Code civil français inclut le foncier dans la notion d'immeuble : « Les fonds

de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature. » (Article 518). Dans le langage de la promotion immobilière, la notion de foncier désigne la terre qui sert de support à une construction, à ne pas confondre donc avec le bien immobilier. Dans le langage économique, elle représente une ressource exploitable. Du point de vue patrimonial, elle demeure une richesse sur le plan culturel ou naturel. Et du point de vue juridique, elle est associée à un droit de propriété. Le foncier fait par ailleurs l'objet d'une double appropriation : à la fois de la part des propriétaires des terrains privés et à la fois de la part des souverains des territoires (J. Comby, 2010). « Dans cette perspective, il revient à toute collectivité de trouver un équilibre entre appropriation collective et appropriation privée, c'est-à-dire entre les droits publics sur le territoire commun et les droits privés sur les terrains privés. Cet équilibre est un facteur déterminant des pratiques de l'aménagement et de l'urbanisme. En effet, pratiquer l'aménagement d'un territoire commun est indissociable d'une remise en cause des droits associés aux terrains privés, en particulier du droit pour les propriétaires d'utiliser « leurs » terrains comme ils le souhaitent – par exemple en l'urbanisant afin de s'approprier la rente foncière urbaine » (J.-M. Halleux, 2013). La puissance publique se saisit des questions foncières à travers la politique foncière. J. Comby la définit en transposant au foncier la définition que l'économiste britannique Joan Robinson donne de l'économie, ainsi formulée : « Comment les terrains pourraient être attribués aux différentes utilisations » (J. Comby, 1996). Le spécialiste du foncier précise en outre que la politique foncière publique représente « l'ensemble des décisions et actions de la puissance publique ayant un impact sur l'appropriation, la valeur et/ou l'usage des terrains » (J. Comby, 2004). Il peut s'agir d'outils, de dispositifs ou bien de méthodes. Les principaux objectifs de la politique foncière sont les suivants : - organiser les marchés : sécurité, transparence, équité ; - générer des ressources financières pour les besoins collectifs ; - aménager les territoires ; - mobiliser des terrains pour divers objectifs sectoriels. » (S. Hendrickx *et al.*, 2016).

Concernant le concept de politique foncière intégrée, S. Hendrickx *et al.* (2016) expliquent : « Le postulat à la base de cette recherche est qu'une politique foncière efficace est nécessaire au bon fonctionnement des politiques générales et sectorielles. Cette politique foncière efficace peut être définie comme l'ensemble des décisions ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains, consistant à permettre à l'ensemble des politiques publiques de se réaliser, en s'adaptant aux spécificités des territoires et sans compromettre leur pérennité. Elle est appréhendée sous le concept de la politique foncière intégrée. Cela implique une double coordination au sein des politiques foncières : horizontale et verticale. La coordination verticale consiste en une articulation entre les composantes stratégiques, réglementaire et opérationnelle. Elle s'observe de trois manières : de la composante stratégique vers l'opérationnelle, de la composante stratégique vers la réglementaire, et enfin de la réglementaire vers l'opérationnelle. Ainsi, la composante opérationnelle concrétise les ambitions définies dans les schémas stratégiques. La composante stratégique est prise en compte dans l'élaboration des décisions réglementaires. Enfin, le caractère légal des décisions réglementaires implique la conformité de l'aspect opérationnel vis-à-vis de celles-ci [...]. Complétons notre description en précisant que les trois composantes des politiques foncières évoluent dans un système complexe et interagissent avec deux éléments principaux : le cadre législatif d'une part et les actions du secteur privé d'autre part. La coordination horizontale résulte de l'intégration des besoins des politiques sectorielles dans les enjeux des politiques générales. En effet, la mise en œuvre de chaque volet foncier sectoriel de manière cloisonnée ne permet pas d'aboutir à une politique foncière efficace et cela pour deux raisons. D'une part, la somme des besoins fonciers sectoriels est souvent supérieure aux capacités physiques du territoire, et ne permet pas à l'ensemble des secteurs d'avoir un accès à la terre suffisant pour pouvoir se réaliser. La concurrence des divers usages pour un même terrain en est la preuve. D'autre part, une absence de vision globale du territoire conduit à des déséquilibres qui compromettent leur bon développement.

Un argument favorable à une politique foncière active réside dans la maîtrise qui induit une mainmise à long terme et permet d'instaurer une vision de territoire. Les acteurs privés et publics estiment qu'une plus grande maîtrise foncière publique nécessiterait une transparence totale afin d'éviter toutes dérives. Cela diminuerait aussi, selon eux, la spéculation foncière. Un autre point positif est la diminution de développement de projets selon des logiques d'opportunisme en faveur du développement de projets répondant à des enjeux locaux. En effet, une fois le foncier dans les mains du public, les mécanismes de marchés de promotion peuvent permettre de sélectionner les promoteurs selon la qualité du projet et de son adéquation au territoire plutôt qu'en fonction de sa seule rentabilité. Selon certains acteurs,

une meilleure maîtrise du foncier par le public faciliterait l'acceptabilité des projets car les citoyens auraient plus confiance en l'acteur public qu'en l'acteur privé. De plus, cela favoriserait le développement des partenariats publics-privés ce qui serait le bienvenu selon plusieurs acteurs pour plusieurs raisons, notamment la diminution des subsides.

Une fois que l'autorité publique a défini ce qu'elle souhaite faire sur son terrain, elle peut choisir son opérateur et fixer des critères en termes de fonctions. Et par ailleurs, si elle garde la maîtrise foncière, la question de l'évolution de l'usage se ferait en concertation. L'autorité publique serait toujours consultée en tant que propriétaire du sol, ce qui permettrait de réguler sur le long terme l'évolution des fonctions sans s'encombrer de règlements contraignants.

Concrètement, les pistes pour évoluer vers une plus grande maîtrise foncière de l'acteur public afin de favoriser l'élaboration de projets mixtes en centralités passerait par :

- la définition d'une stratégie foncière communale/intercommunale ;
- la facilitation de l'acquisition du foncier par les pouvoirs locaux ;
- la valorisation de ce foncier par les pouvoirs locaux ;
- une fiscalité qui promeut la politique foncière.

3.2.2. LA BONNE FONCTION AU BON ENDROIT ET LA RECONVERSION ET LA FLEXIBILITÉ DES FONCTIONS

Le secteur académique et les bureaux d'études et auteurs de projets s'accordent à penser qu'il est important de consacrer une étape du projet à s'assurer que le projet mixte soit adapté au contexte spécifique local dans lequel il s'inscrit : géographique, climatique, paysager, le tissu urbain au regard des polarités existantes, des commerces, des accès au transport, services et équipements (Cerema, 2021a) afin de garantir l'adhésion au projet des futurs usagers et ainsi multiplier les chances de sa commercialisation. Ainsi, pour renforcer la mixité fonctionnelle, il est essentiel « d'analyser le contexte avant d'envisager l'intégration de certaines fonctions dans un quartier. En effet, une fonction mal localisée peut devenir source de nuisances ou, si elle ne répond pas à la dynamique et aux besoins locaux, elle ne sera pas viable » (C. Berger *et al.*, 2019).

Cela implique de s'assurer en amont que le projet bénéficiera en aval d'une masse critique, ce, à partir de l'analyse de données statistiques de la situation locale, que ce soit pour une école, une crèche, un commerce, un type de logement... La deuxième étape pour définir les fonctions à intégrer dans le projet consiste à s'assurer que celles-ci soient bien compatibles entre elles, selon la présence ou non de nuisance (bruit notamment, pollution...).

Parmi les fonctions possibles, on distingue :

- le résidentiel ;
- le bureau ;
- le commerce ;
- le loisir (salles de sport, associations...) ;
- les activités productives (industries urbaines, artisanales...) ;
- les équipements d'intérêt collectif ou de service public (maison médicale, crèche ...) ;
- le patrimoine ;
- les espaces verts.

Pour chacune des fonctions susceptibles d'être intégrées au projet, il est indispensable d'évaluer son niveau de compatibilité avec les autres (la qualité du cadre de vie est-elle préservée, améliorée ?), sa pertinence, son accessibilité.

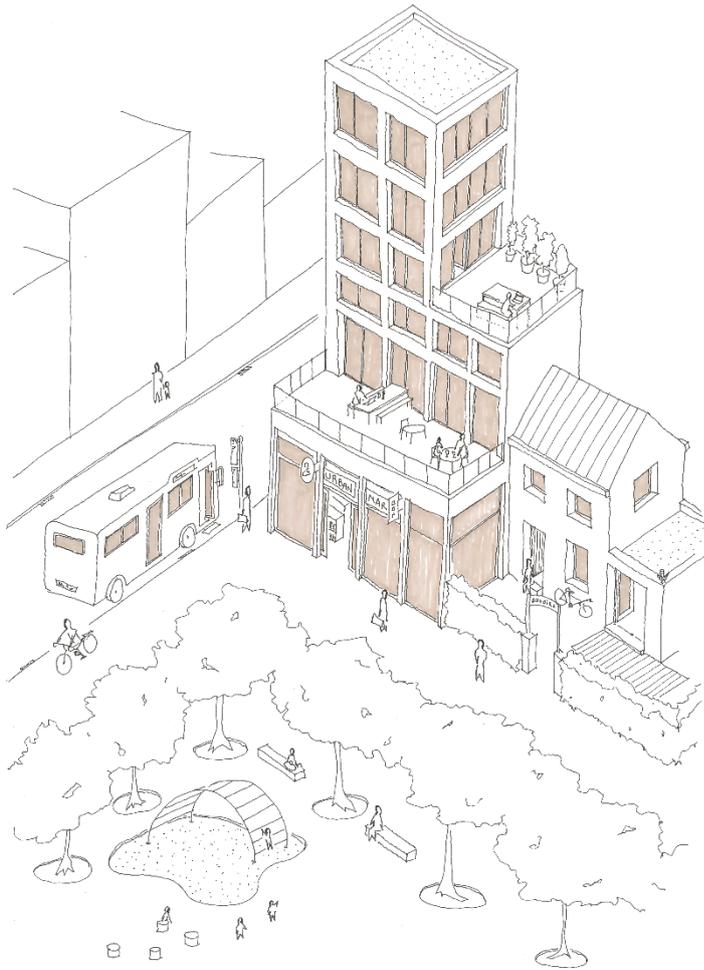


ILLUSTRATION 1 : LA MIXITÉ FONCTIONNELLE (D'APRÈS SYLVAIN MARBEHANT, CPDT-LEPUR).

3.2.2.1. Le logement

Le logement joue un rôle important dans le développement économique de projets mixtes et réduit les risques financiers. Si sa présence garantit la rentabilité du projet (elle sera d'autant plus utile si le site sur lequel il s'implante requiert au préalable une dépollution onéreuse), ainsi qu'un certain niveau de sécurité (via un contrôle social grâce à l'animation et à l'occupation continue du site), elle impose un niveau de compatibilité plus exigeant avec les autres fonctions. Il est donc nécessaire de s'assurer de cette compatibilité en amont du projet pour éviter au maximum les futurs conflits d'usage.

Une commune pour lutter contre la ségrégation sociale et viser une mixité sociale pourra imposer la taille des logements (le nombre de chambres) à produire sur un site pour attirer par exemple des ménages de type familial, (même si, selon le secteur privé, la demande en centre-ville n'est que de 2 chambres). La coordination entre la commune et le promoteur immobilier en amont du projet est donc essentielle pour s'accorder sur les besoins et les tendances du marché, définis à partir d'un diagnostic de la demande réelle. Pour s'assurer de la pérennité des projets, un autre aspect qui pourrait être pris en compte est la question de la flexibilité et réversibilité des logements du fait de l'évolution des ménages (famille recomposée, famille qui n'est plus constituée que d'un couple après le départ des enfants, augmentation des ménages constitués de personne isolée, ou de familles monoparentales...), mais aussi de l'évolution du type de logement (unifamilial, intergénérationnel, habitat groupé, habitat léger).

3.2.2.2. Les services, équipements publics (écoles, crèches, maisons médicales...) et aménités (loisirs, espaces verts, espaces de rencontre...)

A l'inverse d'autres fonctions, celles liées au service, à l'équipement public, etc. sont nécessairement intégrées à des zones résidentielles et ne sont pas sujettes à un risque de monofonctionnalité. Si

l'installation d'une école ou d'une crèche répond à une demande locale, les loisirs et services étant des motifs importants de l'usage de la voiture, de telles structures doivent être maintenues dans les centralités et éviter leur exurbanisation pour favoriser leur accessibilité à toutes les tranches de la société et en particulier aux personnes non motorisées. L'intégration de ces fonctions à un projet mixte implique souvent un partenariat privé-public.

Les espaces verts et de rencontre ne sont surtout pas à négliger dans un projet mixte car ils contribuent en grande partie à l'attractivité du projet et à son acceptabilité. Ils constituent une zone de rencontre et de convivialité, de cohésion sociale et contribuent à la réussite du projet (*cf.* point 3.2.4.).

3.2.2.3. Les fonctions tertiaires

- Les activités de bureau

Hormis la question de la mobilité, cette activité génère peu de nuisances. A contrario elle nécessite un minimum de nuisances pour le bien-être et les conditions de travail optimales et, à l'instar du logement, pourra s'avérer peu compatible avec certaines fonctions.

Sa situation étant susceptible d'évoluer du fait des *New Ways of Working* et notamment le développement du télétravail, il peut être opportun de prendre en considération en amont du projet la question de la réversibilité et de la flexibilité des espaces. Ce recours au télétravail « forcé » pendant les confinements a paradoxalement également mis en avant la nécessité de préserver des liens sociaux dans l'activité professionnelle. Cette demande peut être satisfaite par les nouveaux espaces de vie active en collectivité que sont les espaces de coworking, ou encore, les tiers-lieux qui visent à retisser des liens entre un territoire et le travail qui s'y déroule et où se mélangent d'autres aspects de la vie en collectivité (B. Bianchet *et al.*, 2022).

- Les commerces

Le motif achat étant le premier responsable du recours à la voiture (*cf.* point 1.1.2.), le choix de l'implantation d'un commerce au sein d'un projet mixte doit être évalué stratégiquement à l'instar du modèle aménagiste des Pays-Bas et de l'Allemagne basé sur des logiques d'approvisionnement selon la nature des produits et leur fréquence d'achat (*cf.* point 3.1.2.). Les produits les plus couramment achetés, tel que l'alimentation, sont vendus au sein de zones résidentielles pour assurer un approvisionnement de proximité en produits de première nécessité aux citoyens, tandis que les commerces relatifs aux produits les plus volumineux et peu fréquemment achetés sont situés en périphérie et les magasins de biens liés au « shopping plaisir » (semi-courant peu pondéreux, soit essentiellement l'équipement à la personne) en centre-ville dans les centralités.

Dans un projet mixte, le choix d'implanter un commerce doit considérer, outre le type de commerce, la garantie du futur bon fonctionnement de celui-ci, conditionné par une masse critique à atteindre, ce qui requiert d'analyser en amont sa viabilité en termes de clientèle potentielle (C. Berger *et al.*, 2019). Celle-ci dépend de la zone de chalandise et de la demande locale pour du commerce courant dans une zone résidentielle. Pour du commerce semi-courant peu pondéreux, il faut miser sur la concentration commerciale au sein d'un périmètre défini dédié au shopping plaisir, afin d'augmenter le potentiel d'attractivité et de flânerie et ainsi les motifs de fréquentation, et la complémentarité avec d'autres fonctions tels que du service, des loisirs, mais aussi du logement de qualité, afin de garantir une continuité d'occupation et donc d'animation, assurant ainsi une sécurité relative.



PHOTOGRAPHIE 4 : QUALITÉ DE L'ESPACE PUBLIC ET IMMEUBLE MIXTE (COMMERCE – BUREAU- LOGEMENT) À RENNES.

3.2.2.4. *Les activités productives et logistiques*

- Industrielles

Les activités industrielles, en particulier celles dites lourdes, sont par essence incompatibles avec les autres fonctions du fait du nombre et de l'ampleur des nuisances qu'elles induisent. Leur intégration au sein des tissus urbanisés est donc difficilement envisageable. Elles doivent cependant rester accessibles via des modes alternatifs à la voiture pour les travailleurs et donc situées idéalement à distance raisonnable des centralités.

- Logistiques

A l'instar des activités industrielles nuisibles, les entrepôts et autres activités logistiques induites doivent être localisés en périphérie, dans des lieux à très faible densité.

- Artisanales

Dans la mesure du possible (notamment par rapport aux nuisances qu'elles induisent), il est important de maintenir la connexion entre ces activités de production et les autres activités urbaines afin de garantir une économie diversifiée, résiliente et une mixité sociale. En plus de cette problématique des nuisances, il faut ajouter qu'il est très difficile de trouver un équilibre financier entre les rez-de-chaussée productifs et les logements à l'étage, dans les tissus diffus, car l'activité productive est une des fonctions les plus faibles et les moins rentables du marché immobilier.

3.2.2.5. *Flexibilité des espaces et reconversion des fonctions*

Dans la mesure où rares sont les cas où les futurs usagers sont connus en amont, pour s'assurer que les biens produits soient adaptés à n'importe quelle fonction, il convient de miser dans la conception du projet sur la flexibilité des lieux. Ainsi, pour le logement, il serait intéressant de prévoir des logements flexibles en termes de taille (des logements kangourous) ou des petits logements avec des espaces communs partagés pour remédier au manque de place. Cependant dans les faits, la flexibilité des logements est compliquée car le permis d'urbanisme impose une description du type et de la dimension de logement (avec le nombre de chambres). Pour les bureaux/locaux, il conviendrait de prévoir, entre autres, des cloisons amovibles pour pouvoir redimensionner les espaces entre deux locataires, mais aussi pour permettre l'expansion d'entreprises aux mêmes conditions d'accessibilité et de visibilité. Il faudrait un échantillon des possibles pour toutes les perspectives des entreprises.

En complément de la flexibilité des lieux, il convient d'envisager la transformation, la réhabilitation d'un local, d'un lieu pour une autre fonction. Une partie de la programmation devrait être consacrée à celle des rez-de-chaussée consacrés aux activités socio-économiques qui vont contribuer à dynamiser les

centralités, et en particulier au changement de leur affectation, à la modulation de leur structure interne. On pense notamment à la question de la transformation dans les centres-villes des cellules commerciales en logement ou en bureau. On recommande de bien prendre en considération en amont un possible changement d'affectation ultérieur. En effet, la vitesse de changement de contexte vu les crises successives auquel les territoires doivent s'adapter implique idéalement une plus grande modulation de l'espace qui permettrait une flexibilité de l'affectation.

Enfin, la mutualisation de l'usage des espaces qui vise à adopter différentes fonctions à différents moments est un concept intéressant pour optimiser l'espace, mais est parfois difficile à mettre en place compte-tenu des risques de conflits d'usage.

3.2.3. DÉVELOPPER L'ACCESSIBILITÉ MULTIMODALE

La mobilité est un enjeu primordial pour renforcer les centralités en général et la mixité fonctionnelle en particulier. L'objectif de la multifonctionnalité en centralité, en favorisant la proximité des fonctions, est de réduire les motifs de déplacement en voiture et de favoriser *a contrario* l'usage des modes de déplacement doux et en commun. La multiplication des usagers augmente la densité de véhicules, le risque de congestion, les nuisances sonores et la pollution, mais aussi les difficultés de stationnement. Paradoxalement, l'objectif de la mixité est justement la réduction des motifs de déplacements en voiture, afin de réduire son usage et de favoriser les modes alternatifs accessibles du fait de la réduction des distances. Toutefois, dans un souci d'équité sociale, « la mobilité urbaine doit rester performante pour rendre accessible à tous les services, l'emploi, l'éducation, les loisirs, la culture et les commerces [...] ». La réduction de la circulation automobile dans les quartiers est un élément clé de la qualité de vie, et de la reconquête de l'espace urbain pour tous » (ARENE, 2005). En complément de campagnes de sensibilisation et de communication pour faire changer les mentalités des résidents/usagers et des promoteurs, des alternatives ou compensations à la difficulté de circuler en voiture individuelle en ville et au manque de stationnement en ville doivent être proposées. Comme le rappelle les acteurs du privé interviewés dans cette étude, la responsabilité de la mobilité douce est du ressort de l'autorité communale qui doit proposer des solutions adaptées à sa politique dans la conception de son urbanisme en milieu urbain. *A contrario*, comme mentionné par le secteur communal pendant les entretiens, le secteur privé doit quant à lui proposer des solutions s'adaptant à ces objectifs/cette vision, voire en la favorisant. Il s'agit d'un travail mutuel. Ainsi, un projet mixte doit à la fois s'inscrire dans la stratégie de planification et de mobilité (supra)communale, et aussi développer/proposer des moyens et services utiles aux nouveaux modes de mobilité en application du principe STOP²⁵.

De son côté, le secteur public peut donc agir sur un projet en prenant soin de :

- maîtriser la place de la voiture dans le projet en limitant le trafic de transit et en diminuant la vitesse (zones 30, espaces partagés, voiries étroites, non linéaires (C. Berger *et al.*, 2019)
- privilégier les modes de déplacements actifs/doux : « aménager des espaces publics de qualité, conviviaux et sûrs favorables aux modes de déplacements actifs, [...] des cheminements continus et confortables (pistes cyclables, espaces partagés...) et traversées sécurisées, [et qualitatifs] : éclairage public, plantations, signalétique spécifique » (C. Berger *et al.*, 2019).

²⁵ Le principe STOP consiste à hiérarchiser les différents modes de déplacement en donnant la priorité aux piétons (Stappers), puis aux cyclistes (Trappers), puis aux transports publics (Openbaar vervoer) et enfin, aux véhicules privés (Privé vervoer).



PHOTOGRAPHIE 5 : AMÉNAGEMENT SÉCURISÉ ET QUALITATIF DE L'ESPACE PUBLIC POUR FAVORISER L'USAGE DES MODES DE DÉPLACEMENTS DOUX. VILNIUS, LITUANIE. CRÉDIT : IStock/MICHELE URSI.

De l'autre, bien qu'il lui semble pouvoir activer peu de leviers, le secteur privé peut s'assurer de mettre en application le principe STOP dans le projet en prévoyant par exemple de :

- favoriser de nouveaux usages automobiles : proposer des modes alternatifs et réduire la place prise par la voiture en circulation ou en stationnement : covoiturage et voitures partagées pour augmenter le taux de remplissage des voitures (C. Berger *et al.*, 2019) ; mutualiser le stationnement entre activités économiques/équipements et riverains (en dehors des heures d'ouverture) afin de construire moins de places de parking (V. Constanty *et al.*, 2011). Exemple : Dans l'écoquartier Vauban au sud de la ville de Fribourg-en-Brisgau (Allemagne), « 25 % des habitants ont signé, en achetant leur logement, un engagement "pour vivre sans voiture" pendant au minimum dix ans. Une association s'occupe également d'un système de partage de voitures et en achète une pour vingt adhérents. Ces véhicules sont garés dans un des parkings collectifs » (ARENE, 2005, p.131).
- empêcher le monopole du stationnement, le gérer de manière raisonnée, par exemple en limitant le stationnement à proximité directe du logement, des commerces et équipements (excepté certaines situations telles que le stationnement PMR, la livraison des commerces, le covoiturage) (ARENE, 2005, p. 131).
- proposer des infrastructures en faveur des modes doux tels que des stationnements vélos abrités et sécurisés (C. Berger *et al.*, 2019).

La mise en œuvre de mesures contraignantes pourrait permettre d'assurer la bonne application et le respect du principe STOP par les promoteurs et les inciter à procéder systématiquement à une analyse des flux de mobilité pour prendre en considération l'impact de leur projet sur son accessibilité et la mobilité à moyen terme, répondant ainsi à l'objectif initial de réduire l'usage de la voiture.

3.2.4. GARANTIR UNE QUALITÉ DE CADRE DE VIE

Pour s'assurer de la réussite d'un projet mixte dans un milieu densément occupé, susciter chez un futur usager l'envie de s'y installer et faciliter l'adhésion de citoyens, et par ailleurs augmenter les chances de commercialisation du projet, une attention particulière doit être portée à l'attractivité du lieu. Créer

une vie de quartier attrayante à l'échelle humaine, sûre et inclusive, permet en effet de favoriser l'acceptation de la densité, en la conciliant à une certaine qualité de vie (Cerema, 2021a), qualité qui constituera par ailleurs une plus-value pour le projet. « Cette qualité du cadre de vie et le vivre-ensemble dépendent d'un juste équilibre entre la sphère privée (le logement et les espaces extérieurs privés) et la sphère publique (les espaces publics : les places, les rues, les parcs...) » (C. Berger *et al.*, 2019). Tout en préservant l'intimité de chacun, il faut veiller à offrir des espaces en commun aménagés, qualitatifs, que les usagers pourront s'approprier, pour favoriser la cohésion sociale, les échanges, les divertissements, via du *placemaking* par exemple.



PHOTOGRAPHIE 6 : QUALITÉ DE L'ESPACE PUBLIC ET INVITATION À LA CONVIVIALITÉ. VALENCE, ESPAGNE. CRÉDITS : ISTOCK/ROSSHELEN

Il est également important de préserver le paysage, l'espace avec par exemple des parkings « cachés » en sous-sol, mais aussi de le valoriser, de renforcer l'approche paysagère et végétale afin d'offrir de la nature en ville et une alternative au jardin privatif tout en apportant une respiration visuelle (Cerema, 2021a). Dans une étude menée sur des quartiers durables exemplaires en Europe, il a été remarqué qu'un point fort de ces opérations était « la recherche de biodiversité qui traduit, d'une manière générale, un souci commun de replacer la nature au cœur des opérations. Une telle démarche implique par exemple la sanctuarisation d'espaces non bâtis à la frange des quartiers, sous forme de bois, de prairies, *etc.* mais aussi une végétalisation intense en pied de bâtiments ou sur les toits » (ARENE, 2005). En outre, l'intégration de la nature dans les projets d'urbanisme permet de prendre en considération la composante réchauffement climatique : diminution des effets qui y contribuent (via l'absorption par les arbres du CO₂) et anticipation de l'impact en assurant le bien-être des occupants via la création d'îlots de fraîcheur. Cela peut passer par l'agriculture urbaine, la verdurisation des toitures, des espaces partagés et verts, ces derniers contribuant par ailleurs à préserver le maillage vert.

Si cette recommandation d'un cadre de vie qualitatif concerne le renforcement d'un projet mixte à son échelle, elle vaut aussi pour le renforcement des centralités en général. Ce principe fait l'objet d'un consensus, bien qu'à l'instar de la question sur la mobilité, la responsabilité de sa mise en œuvre semble être partagée entre le niveau communal et les promoteurs immobiliers.



PHOTOGRAPHIE 7 : VERDURISATION DES ESPACES. EINDHOVEN, PAYS-BAS. CRÉDITS : ISTOCK/LEA.

3.2.5. COORDINATION ENTRE ACTEURS

Au niveau du site, la programmation du projet mixte urbain et architectural doit passer par une bonne coordination en amont entre les différents acteurs dans un processus de co-construction du projet, plutôt que de négociation. Les freins impliquant des problèmes liés à la coordination entre les acteurs peuvent être absorbés par une meilleure communication et une approche coconstruite de l'urbanisme. D'après C. Uyttebrouck (2021), il faut privilégier une collaboration précoce entre les acteurs plutôt qu'une négociation *a posteriori* qui n'est pas efficace en termes de planification. La coordination entre acteurs renforcerait le montage de projets mixtes selon la plupart des acteurs interviewés.

Un trait caractéristique des projets mixtes exemplaires décrits dans une étude européenne est « la diversité et le niveau d'implication des acteurs privés et publics, dont l'engagement a fortement contribué à faire émerger ces projets : ville et services publics, associations de quartiers, associations de défense de l'environnement, architectes, bureaux d'études, consultants spécialisés, instituts de recherches, universités, promoteurs, gestionnaires des réseaux. [...]. La participation des différents acteurs concernés, tout au long de l'élaboration des projets et durant leur phase d'exploitation, fait la différence » (ARENE, 2005). Impliquer les acteurs comme les promoteurs, les bailleurs sociaux, les usagers futurs en amont des décisions, puis prendre le temps de la négociation, facilitent le positionnement des différentes fonctions, voire permettent d'en identifier de nouvelles (Cerema, 2021b). Ainsi, il apparaît évident que la consultation participative des citoyens est essentielle pour s'assurer de l'acceptabilité des projets mais aussi de leur pertinence et favoriser ainsi leur bonne commercialisation.

3.2.5.1. Entre le promoteur et les usagers/citoyens

Bien que les citoyens puissent s'impliquer dans l'élaboration d'un projet mixte via les enquêtes publiques ou les annonces de projet, une fois qu'un permis est déposé à la commune, cette possibilité de participation arrive fort tard, en aval de la conception du projet. Afin d'éviter au citoyen le sentiment que le projet lui est imposé, un levier pour s'assurer de son adhésion au projet est de l'associer plus en amont dès le diagnostic du site et la conception du programme, à l'instar de cet appel à idées pour la revitalisation d'une petite commune rurale²⁶. Il s'agit de s'inscrire dans une démarche de cocréation

26 <https://www.fncaue.com/micro-projets-grandes-idees/>

basée sur l'intelligence collective. Ainsi, le futur usager peut contribuer à identifier les besoins, les manques au sein d'un quartier, à déterminer les aménités à prévoir, les fonctions à mutualiser, à faciliter le positionnement de celles-ci, à en identifier de nouvelles, à optimiser le fonctionnement des espaces... « On peut alors parler de projets d'intelligence collective, reposant notamment sur des approches d'appropriation des espaces publics par la communauté comme le *placemaking* » (GeoConsulting, 2020). L'implication des habitants à la définition du projet peut se faire via la constitution d'un comité de pilotage, de groupes de réflexion, la participation à des conseils consultatifs, réunions publiques, comités de quartier, visites de chantiers et d'expositions (Cerema, 2021a).

« Il ne s'agit pas uniquement de s'attacher la collaboration [des populations] pour se donner bonne conscience, mais d'organiser et de structurer cette concertation, élément moteur de la conception. Ces méthodes sont basées sur un diagnostic initial qui s'accompagne de la définition d'objectifs, associés à des indicateurs permettant une évaluation continue aux différentes phases de l'aménagement » (ARENE, 2005).

3.2.5.2. Entre les opérateurs privés et les autorités communales

Entreprendre une démarche de co-construction permet de donner une marge de manœuvre aux opérateurs tout en conservant l'ambition de mixité (Cerema, 2021b) et de mettre en place les conditions de la coordination des points de vue, entre la ville, l'aménageur, l'urbaniste et le promoteur (V. Constanty *et al.*, 2011), via, par exemple, un travail en atelier. Ainsi les programmes ne sont pas figés dès le départ et le raisonnement se fait par exemple à l'échelle du macro-lot. Cela implique des autorités locales concernées, une capacité d'anticipation importante sur plusieurs projets à la fois et surtout le portage du projet (V. Constanty *et al.*, 2011).

3.3. PRINCIPES DE GOUVERNANCE POUR METTRE EN ŒUVRE EFFICACEMENT LA MIXITÉ

3.3.1. NÉCESSITÉ D'UN PORTAGE POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE

Le montage de projets mixtes et la mixité fonctionnelle ne sont pas des buts en soi mais ils doivent être perçus comme un moyen d'accéder aux enjeux territoriaux tels que la cessation de l'étalement urbain et la limitation de la dépendance à la voiture. Le développement de projets mixtes qui répondent à ces objectifs et aux besoins actuels et futurs du territoire devrait être facilité par un fort portage politique régional et communal. Le soutien de l'autorité politique pour les projets mixtes voire d'être à l'initiative de ces projets renforcerait le montage de projets mixtes en centralité. Globalement, les experts interviewés partagent cette vision. Cela requiert une vision à long terme des enjeux territoriaux sur laquelle s'appuyer et passe par des actions publiques plus favorables à la régénération urbaine en termes de fiscalité, de politique de développement commercial et d'aménagement du territoire (J.-M. Halleux, 2012 cité dans P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018). Cela implique aussi de refuser le développement de projets opportunistes, comprenons ici « opportunistes » par des projets qui ne sont orientés uniquement que par les tendances du marché et par les profits potentiels à dégager.

3.3.2. ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Pour éviter les risques de réactions contestataires de type NIMBY, une étape importante du processus de montage de projet immobilier d'ampleur en général, mixte en particulier, doit être consacrée à l'acceptabilité sociale. E. Caron-Malenfant *et al.* définissent cette notion comme « le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain » (E. Caron-Malenfant, 2009, p.14 cité dans Y. Hanin *et al.*, 2020). D'autres suggèrent que « l'acceptabilité sociale, ni résultat, ni produit est plutôt à considérer tel un processus dynamique inscrit dans la durée et évolutif, au même titre que le sont les facteurs contextuels sociopolitiques. » (S. Baba, 2017 ; Labelle et Pasquero, 2006 cités dans Y. Hanin *et al.*, 2020). Une synthèse de cette notion d'acceptabilité sociale a été établie par l'IGEAT et le CREAT dans la note de recherche « Des outils au service de l'acceptabilité sociale des projets d'urbanisme ou d'aménagement

du territoire » comme étant un « processus itératif qui prend en compte à la fois les acteurs et la dynamique de leurs intérêts et manifestations et qui nécessite un dialogue constant entre parties prenantes, qui lorsqu'elles sont plus nombreuses peuvent faire croître sensiblement les probabilités de tensions (Baba, 2017 cité dans Y. Hannin *et al.*, 2020). Pour R. Boutilier (2019), l'acceptabilité sociale est enracinée dans les croyances, les perceptions et les opinions de la population locale et d'autres intervenants sur le projet. Elle est également immatérielle, sauf si des efforts sont faits pour les mesurer, les rendre palpables. Enfin, elle est dynamique et non permanente puisque les croyances, opinions et perceptions sont susceptibles de changer » (Y. Hannin *et al.*, 2020).

Pour donner suite à cela, il conviendrait d'orienter les processus de participation/consultation citoyenne dans une démarche de processus itératif continu plutôt que dans des démarches orientées « résultat ».

En termes de solution, on peut imaginer qu'une révision du processus participatif où le citoyen serait davantage inclus dans le processus de décision pourrait être bénéfique. Ce sont des démarches effectivement coûteuses, en temps et pécuniairement parlant, mais les résultats peuvent s'avérer probants comme le démontre le cas de l'Université de Belval au Luxembourg où les citoyens ont été impliqués dans le choix du projet. Profiter de l'expérience du citoyen en tant qu'acteur du territoire peut profiter au développement du projet. Pour ce faire, il conviendrait d'impliquer les citoyens concernés plus en amont et de les faire passer de spectateurs du projet à acteurs.

4. OUTILS ET MÉTIERS MOBILISABLES OU À CRÉER POUR FACILITER ET INCITER LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS MIXTES EN CENTRALITÉ

4.1. OUTILS DE PLANIFICATION

La planification est en première ligne pour promouvoir une mixité de qualité.

4.1.1. OUTILS DE STRATÉGIE TERRITORIALE : SDC ET PCDR

En Wallonie, le Schéma de Développement Communal (SDC), outil créé par le CoDT en 2017, éventuellement complété localement par un SOL (Schéma d'Orientation Local) et/ou une ZEC (Zone d'Enjeu Communal ; cf. point 4.1.3.), est très largement considéré par la majorité des secteurs interviewés comme un levier communal, certes pour renforcer la centralité, mais aussi et en particulier, pour soutenir la mixité fonctionnelle. Ce document d'orientation définit à l'échelle communale les lignes directrices d'une vision à plus ou moins long terme et garantit ainsi une cohérence dans l'aménagement du territoire. Il permet à la commune d'établir une stratégie de son territoire dans laquelle sont identifiées les zones à renforcer, notamment les zones où développer préférentiellement une diversité de fonctions, les priorités des ZACC (Zone d'Aménagement Communal Concertée), les zones à renaturer, les compensations, les modifications... c'est-à-dire comment et où urbaniser ou pas.

L'intégration dans cette vision globale de la stratégie de mobilité est par ailleurs indispensable pour répondre aux enjeux de proximité afin de permettre l'organisation de l'urbanisation en fonction de la multimodalité. Cette coordination entre la mobilité et le développement territorial favorise par ailleurs le développement par les promoteurs immobiliers de solutions qui tiennent compte du principe STOP. Intégrer la mobilité à la planification territoriale implique de penser la stratégie au niveau du bassin de vie, dans un souci de cohérence et de fluidité entre communes. Bien qu'elle puisse être difficilement mise en œuvre, réaliser la vision stratégique de la mixité fonctionnelle à l'échelle supracommunale s'avère en effet pertinente dans la mesure où elle permet de limiter la concurrence entre communes pour ce qui concerne, entre autres, les activités économiques et le commerce.

Outre cette clarté pragmatique, le SDC se doit également d'être souple afin de garantir une certaine flexibilité, non seulement à la commune pour adapter ses objectifs en fonction de l'évolution des contextes sociétaux locaux, mais aussi aux promoteurs pour tenir compte des besoins et des contraintes matérielles et financières de ce secteur et lui permettre de proposer des projets véritablement adaptés aux enjeux et besoins locaux.

Ce type de document explicite et flexible contribue à faciliter le travail du secteur privé et présente ainsi un véritable intérêt en termes d'attractivité des investissements, en leur assurant par ailleurs soutien administratif (et donc juridique) et politique. Un tel intérêt pourrait justifier d'inciter l'élaboration d'un SDC aux communes, premiers aménageurs de leur territoire, mais qui ont besoin de partenariats avec le privé pour financer les objectifs de leur vision. Le SDC constitue d'autant plus un levier d'attractivité, si les enjeux visés et décrits dans le SDC concordent avec la réalité des contextes locaux. Une telle convergence des temporalités entre les secteurs public et privé requiert un délai raisonnable entre l'élaboration d'un tel document et sa mise en œuvre effective (délai actuellement estimé au minimum à 5-6 ans), qui est actuellement critiqué en particulier par le monde des investisseurs et des promoteurs immobiliers. Or, du fait de la lourdeur administrative, bien que plusieurs SDC soient en cours d'élaboration, à l'heure d'écrire ces lignes, aucun n'a pour l'instant été approuvé. La réduction du délai d'élaboration implique une simplification du processus d'élaboration du SDC. Un délai plus raisonnable lui permettrait par ailleurs d'être plus en phase avec les échéances politiques et favoriserait l'indispensable portage politique de la vision défendue dans de tels documents (*cf.* point 3.3.1.).

Du fait de cette lourdeur d'élaboration du SDC, celui s'avère peu adapté aux petites communes qui lui préféreront un Programme Communal de Développement Rural (PCDR). Celui-ci permet en effet à une commune rurale de se doter d'une vision stratégique de développement de la commune sur 10 ans et de lignes directrices pour la mise en place de projets concrets, ainsi que de percevoir des subsides de la Région wallonne visant la requalification du territoire.

4.1.2. OUTILS DE PROGRAMMATION STRATÉGIQUE/DE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT : MASTERPLAN, SCOT

En complément ou en parallèle du précieux SDC, et pour pallier le manque d'opérationnalité et la lourdeur d'élaboration de ce dernier, des communes proactives ont également développé des Masterplan ou SCOT, outils de programmation stratégique informels car hors CoDT. L'intérêt pour de tels documents est également globalement admis selon les parties prenantes, ainsi que les chercheurs interrogés. Ces documents permettent d'apporter une vision stratégique spécifique à une partie de territoire, une direction au développement futur de celle-ci qui permettent de renforcer les centralités. Le schéma informel assure une mise en œuvre cohérente du projet et définit les lignes directrices pour les investisseurs et les promoteurs afin qu'ils prennent connaissance du cadre dans lequel ils s'inscrivent.

A l'instar du SDC, ces documents indicatifs ne présentent pas de caractère réglementaire mais ont l'avantage d'être relativement rapides à élaborer et d'offrir plus d'opérationnalité. Y sont définis, quartier par quartier, des gabarits, des densités de logements, espaces publics, privés, tout un travail par rapport à une approche pragmatique. Le schéma informel est transversal : on y retrouve une multiplicité de thématiques, aussi bien d'aménagement du territoire, d'urbanisme que de mobilité.

En outre, le schéma informel offre une certaine souplesse car il peut s'adapter aux évolutions des réalités et des besoins.

Contrairement au SDC, l'initiateur d'un Masterplan ou d'un SCOT n'est pas nécessairement le Conseil communal ; il peut en effet être porté par une structure extérieure telle qu'une régie foncière.

Enfin, signalons que les communes peuvent se tourner vers d'autres outils qui proposent également plus d'opérationnalité et contribuent aussi à soutenir la mixité fonctionnelle dans les centralités, mais qui ne relèvent pas de l'aménagement du territoire. Ainsi la PDU (Perspective de Développement Urbain) est un document à la fois stratégique, puisqu'il définit la vision pour la ville et un engagement durant la législature communale, et opérationnel puisqu'il identifie des actions concrètes ainsi que les moyens financiers et humains afin de contribuer à la construction de cette vision (M. Blaffard *et al.*, 2019, p. 15).

4.1.3. OUTILS RÉGLEMENTAIRES

La réglementation peut également constituer un levier à l'élaboration de la mixité fonctionnelle en centralité. Afin d'encourager sa mise en œuvre, la mixité fonctionnelle doit s'accompagner de réelles

contraintes réglementaires permettant une meilleure articulation entre planification stratégique et aménagement opérationnel. Le zonage devrait ainsi privilégier la mixité des fonctions, orienter celle-ci à l'échelle d'un quartier, d'un îlot ou d'un bâtiment, favoriser des destinations différentes pour les constructions (Cerema, 2021b).

4.1.3.1. Le Plan de Secteur

Au niveau régional, dans une volonté de promouvoir la mixité, et intrinsèquement d'inciter la densification à l'intérieur du tissu bâti, la révision totale du plan de secteur, outil qui tend plutôt à encourager l'étalement urbain, est non seulement souhaitée de manière consensuelle, mais semble indispensable du fait que cet outil soit désormais obsolète, ayant été élaboré à une période qui favorisait fortement le tout à la voiture. En effet, bien que le plan de secteur n'entrave pas à proprement parler la mise en œuvre de la mixité dans les centralités, puisque les zones d'habitats n'empêchent pas l'installation d'un panel d'activités assez diversifié (on y trouvera des commerces, des bureaux, etc.), dans les faits, ce document d'urbanisme ne l'encourage pas non plus car il n'empêche pas le développement de tissus urbains monofonctionnels parfois sur des grandes superficies.

4.1.3.2. Le site à réaménager

L'outil « site à réaménager » (SAR) est souvent invoqué, par les acteurs interrogés, comme une alternative aux prescriptions du plan de secteur. S'il soutient à la fois le renforcement des centralités et celui de la mixité fonctionnelle, puisqu'il favorise, via la régénération foncière, l'introduction, au sein d'un tissu bâti existant, de nouvelles fonctions, notamment celles du logement, dans des zones d'activités économiques mixtes. Si son utilisation permet de déroger au plan de secteur, elle ne le modifie cependant pas pour autant : l'affectation de zone initiale reste inchangée et recourir à l'outil SAR présente donc un risque de recours. En outre, cet outil n'est applicable qu'aux cas spécifiques de sites présentant une histoire d'activité économique abandonnée.

D'autres outils complémentaires au plan de secteur peuvent participer à préciser le plan de secteur dans le but de soutenir la mixité.

4.1.3.3. La Zone d'Enjeu Communale

Dans cette optique de préciser le plan de secteur, et de définir des zones dans lesquelles la mixité est souhaitée, a été mise en place, via le CoDT en 2017, l'outil « zone d'enjeu communal » (ZEC). Outil à la fois de renforcement de la mixité fonctionnelle et des centralités, il vise à repenser l'urbanisation dans un périmètre donné afin de redynamiser et renforcer l'attractivité de la centralité. Cet outil qui facilite le changement d'affectation d'une zone, d'après les praticiens interrogés et surtout les acteurs du secteur public aux niveaux communal et intercommunal, devrait être amélioré afin de répondre pleinement aux objectifs que sa création avait visé, à savoir l'accélération de la procédure de modification du plan de secteur (annoncée de 12 mois si pas de compensation). Il faudra par ailleurs veiller à prévenir le changement d'affectation d'activités économiques ou industrielles vers du logement uniquement et garantir une mixité de fonctions au sein de ces zones à soutenir pour éviter la dévitalisation de celles-ci et la spéculation immobilière qui risque de s'en suivre. A. Beaubois-Jude propose, au sujet des ZEMU (équivalent des ZEC en Région de Bruxelles Capitale), pour éviter la création de bulles immobilières dans le cas où la fonction logement est introduite dans des zones économiques, de « créer un périmètre de préemption [...] pour limiter la spéculation [ou encore un] mécanisme de captation de la plus-value, [...] via une charge d'urbanisme [liée aux transactions, vente et réaffectation] » (A. Beaubois-Jude, 2014, p. 86).

4.1.3.4. Les nodules commerciaux

A l'instar de l'outil ZEC, qui participe à préciser le plan de secteur, il pourrait être intéressant, en particulier selon les bureaux d'études et le milieu académique, de considérer une autre évolution de document d'urbanisme pour ce qui a trait spécifiquement au commerce. En effet, cette fonction

contribue pleinement à la mixité fonctionnelle, puisque l'association du commerce d'achat courant au logement, et la concentration du commerce semi-courant peu pondéreux dans un périmètre donné du centre-ville, permettent de réduire l'usage de la voiture. En Wallonie, un tel périmètre correspond pour partie aux « nodules » commerciaux définis dans le SRDC et utilisés dans les outils MOVE et LOGIC. Ce zonage devrait être plus contraignant, notamment en interdisant l'implantation de commerce lié au semi-courant peu pondéreux en dehors de ce nodule et en particulier en périphérie. Une telle politique restrictive similaire à celle des pays aménagistes (Pays-Bas ou Allemagne) permettrait ainsi de s'assurer du maintien de la vitalité des centres-villes, et s'accorderait ainsi avec le critère de décision de « protection de l'environnement urbain » du Décret de 2015 sur les Implantations Commerciales. Un plan de zonage ou une couche en surimpression de plan de secteur qui qualifie ces périmètres (comme les liserés du PRAS à Bruxelles) ou une annexe au plan de secteur (comme les « centres urbains protégés »), c'est-à-dire un zonage commercial des nodules, leur conférerait une valeur réglementaire contraignante. Cela impliquerait par ailleurs que soient définis les types d'achats dans le CoDT. En outre ces périmètres devraient être transparents, accessibles à tout un chacun, ce qui contribuerait à faciliter le travail des communes, des services publics de développement local et du privé en demande de prévisibilité. Ainsi, l'intégration de la question du commerce à la vision du territoire, afin de renforcer les centralités de manière générale, mais aussi dans une autre mesure la mixité fonctionnelle, impliquerait une réglementation plus aménagiste des implantations commerciales.

4.2. STRATÉGIE FONCIÈRE

4.2.1. MAITRISE PUBLIQUE FONCIÈRE

La maîtrise publique du foncier implique la notion de gouvernance. P.-F. Wilmotte *et al.* (2018) définissent la gouvernance territoriale comme étant « d'une part, les relations entre les acteurs privés et publics dans le cadre de projets urbains développés par des promoteurs privés et, d'autre part, la nécessaire spatialisation de toute politique de développement urbain ». Il est aussi à souligné qu'il existe une faible tradition du portage de la charge foncière en Wallonie et qu'une opération de recyclage urbain coûtera plus qu'une opération réalisée sur un terrain vierge et que dans le cas de potentiels partenariats public-privé, ce sera le privé qui se verra supporter dans la plupart des cas les coûts/risques du portage foncier (P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018). Cette maîtrise de la part du/des acteur(s) public(s) renforcerait les centralités car elle favoriserait le développement de projet en lien avec les enjeux territoriaux définis par l'autorité et si ces enjeux vont dans le sens de la mixité fonctionnelle et de l'attractivité territoriale alors, les projets mixtes seront favorisés.

Concernant l'augmentation de l'acquisition du foncier par l'acteur public, la recommandation, partagée par les acteurs publics et académiques interviewés, consisterait à simplifier les démarches d'expropriation ou de préemption afin d'inciter les autorités publiques à y recourir. Pour s'assurer du maintien du caractère mixte d'un projet dans le temps, il conviendrait de recourir au mécanisme d'emphytéose car la maîtrise du foncier dans le temps permet de s'assurer des fonctions présentes dessus. Une autre possibilité pour s'assurer maintien du caractère mixte d'un projet dans le temps est la vente conditionnée ou l'appel à projet avec clauses intégrées aux contrats de cession de terrain.

Afin que cette prise en charge du foncier par l'acteur public soit plus efficace, la solution de l'anticipation foncière semble intéressante pour le renforcement des centralités. Elle consisterait en une politique volontariste des collectivités locales via :

- l'identification des futures zones d'enjeu sur le territoire ;
- une maîtrise foncière progressive par acquisitions simples (préemption et expropriation) ;
- un portage foncier facilité au moment de la réalisation des projets d'envergure.

L'exemple des Etablissements Publics Fonciers (EPF) en France établis à l'échelle régionale a prouvé l'efficacité de cette logique. Les EPF assurent les procédures d'expropriation et de portage foncier pour les projets d'envergure français en faveur des collectivités locales (Fontaine, 2014 cité par P.-F. Wilmotte *et al.*, 2018). S. Hendrickx *et al.* (2016) ont travaillé sur la question « Les EPF interviennent en amont des projets d'aménagement pour aider les collectivités à assurer la maîtrise foncière de leurs projets. D'un point de vue opérationnel, ils mettent à disposition des collectivités leur ingénierie foncière

(acheter, porter, vendre) ainsi que leur expertise technique en prenant en charge des opérations de dépollution. En effet, certains EPF gèrent les problématiques de dépollution du foncier pour qu'il soit aménageable. Ils constituent ainsi de véritables recycleurs de foncier. L'avantage de l'EPF est qu'il offre une mutualisation de moyens. C'est une force de frappe au niveau régional ou supra-communal, qui supplée à des collectivités territoriales qui n'ont pas les moyens d'entretenir des services fonciers aptes à pratiquer aisément des achats et des ventes. Les EPF permettent aussi aux collectivités d'anticiper en leur donnant du temps pour approfondir les projets. Ils accompagnent les territoires dans la mise en œuvre de projet urbains complexes et ils assistent les collectivités dans la définition de leur stratégie foncière. La stratégie de gouvernance qui oriente les actions de l'EPF est décrite dans son Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Grâce au PPI, les EPF vérifient que leur action s'inscrit bien dans les cadres stratégiques définis par les collectivités pour lesquels ils opèrent. Ce volet stratégique est adopté par l'ensemble des acteurs publics des territoires présents au Conseil d'Administration. La stratégie de l'EPF est donc le fruit d'un dialogue entre acteurs. L'EPF est compétent sur tout le territoire qu'il couvre [...]. Il n'intervient toutefois que sur les territoires des collectivités qui souhaitent conventionner avec lui. En effet, chaque intervention de l'EPF s'inscrit dans un cadre conventionnel qui définit les périmètres où l'EPF est autorisé à acheter du foncier pour le compte de la collectivité. ». Quant aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), elles « agissent dans les marchés des terres non urbanisées, à la fois pour les terres agricoles et pour les espaces forestiers. Leur objectif est de contribuer à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2 du code rural. Elles ont pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Il n'appartient pas aux SAFER de définir la politique foncière, mais de contribuer aux politiques publiques qui la définissent, qu'il s'agisse des politiques de l'État ou des collectivités. Il existe une complémentarité entre EPF et SAFER, l'un s'occupant des espaces urbains et naturels, l'autre des espaces agricoles et sylvicoles. Récemment, une charte de collaboration a vu le jour entre les deux acteurs dans le but de mener des actions coordonnées. » (S. Hendrickx *et al.*, 2016).

En France, la loi ALUR de 2014 a permis la création d'Organismes Fonciers Solidaires (OFS) qui permettent d'acquérir des terrains ou des immeubles et de les mettre à disposition à des acquéreurs au moyen de baux de longue durée, le but étant de dissocier le bâti du foncier afin de permettre de proposer des logements abordables. Les contrats se réalisent sous la forme de Bail Réel Solidaire (BRS), un nouveau contrat spécifique à ces cas, qui spécifie la durée du contrat et la forme de revente à la fin dudit contrat. Utilisées ici spécifiquement pour le logement, la logique pourrait s'appliquer à d'autres fonctions toujours dans le but de maîtriser la partie foncière, de capter la plus-value et d'orienter les projets vers les enjeux territoriaux.

Outre la facilitation dans l'acquisition et dans la maîtrise foncière dans le chef de l'acteur public, le concept de *community land trust* (CLT) semble être prometteur en termes de maîtrise de l'activité et de développement territorial (N. Bernard *et al.*, 2010). Ces organismes gèrent, développent et possèdent les propriétés de la collectivité locale en collaboration avec les parties prenantes au projet. Selon N. Bernard *et al.* (2010). Les principales caractéristiques sont :

- La séparation entre propriété foncière et propriété du logement ;
- La création de logements accessibles à perpétuité ;
- Une gestion démocratique de la collectivité ;
- Une insertion territoriale poussée ;
- L'accompagnement des habitants ;
- Mixité sociale et **mixité fonctionnelle du bâti**.

La captation de la plus-value foncière réalisée par le CLT peut être réinvestie dans le développement d'équipement communautaire. Nous envisageons la piste des CLT en raison de la maîtrise foncière qu'elle confère à l'acteur public, en raison de l'implication citoyenne dans le *trust* et en raison de la maîtrise de l'activité et du développement territorial possibles.

Il semble important de retenir qu'il n'existe pas de recette unique dans la construction d'un *community land trust* ce qui permet que le concept reste malléable et adaptable à la situation des enjeux du territoire en question. De plus, dans une démarche de CLT le citoyen devient réellement acteur de l'aménagement du territoire car il fait partie de la structure juridique dans laquelle son bien évolue ce qui permet de diminuer aussi les réactions NIMBY excessives et permet la co-construction.

Dans les freins liés au foncier, nous avons fait référence à une politique foncière active. En effet, l'élaboration de projets mixtes nécessiterait que les terrains ou bâtiments sur lesquels des projets de mixité fonctionnelle peuvent être envisagés soient disponibles pour les acteurs. Selon les acteurs interviewés, ce serait à la puissance publique de mettre en œuvre cette politique foncière active qui devrait s'organiser en 3 phases :

- une phase d'aménagement stratégique impliquant une vision des autorités favorisant la mixité fonctionnelle ;
- une phase de liaison qui traduirait cette vision dans les outils de stratégie ;
- une phase d'aménagement opérationnel actif qui viserait cette politique publique foncière active en rendant les terrains et bâtiments disponibles.

4.2.2. BANQUES DE DONNÉES DES ESPACES OU TERRAINS DISPONIBLES

La mise à disposition, aux administrations communales et au secteur privé, d'une base de données des cellules commerciales et des locaux (bureaux, entrepôts, ateliers) vides ou des terrains disponibles, à l'instar d'InventImmo de CityDev en Région de Bruxelles-Capitale, ce, en complément d'une plateforme ou SIG recensant les activités économiques en place, constituerait un levier pour renforcer l'attractivité des centralités et la mise en œuvre de la mixité. Si un équivalent existe en Wallonie, sous le nom de *bospace*²⁷, cet outil mériterait d'être mis à jour et amendé. Ce cadastre, pour qu'il soit cohérent, devrait être réalisé par une seule et même structure (par exemple au niveau régional) dans un souci d'homogénéité méthodologique. Il devrait en outre être effectué de manière transversale et à un niveau supracommunal, puisque les investisseurs ou promoteurs immobiliers en quête de local disponible ou d'opportunité ne s'arrêtent pas aux limites administratives d'une commune. Cette plateforme ou SIG offrirait aux promoteurs ou investisseurs une meilleure vue d'ensemble des opportunités, des potentiels dans un secteur particulier, des fonctions manquantes en un lieu donné, ou au contraire des risques de suroffre et de concurrence. Une telle connaissance fine du foncier, grâce à un monitoring régulier de celui-ci, permettrait d'anticiper les effets d'une nouvelle implantation sur la structure sociale et économique existante et d'assurer une harmonie au niveau territorial en évitant toute concurrence intra-territoriale.

En proposant une offre immobilière alternative, cet outil faciliterait le recyclage urbain, l'intensification et la variété d'usages de bâtiments existants et surtout l'orientation d'installation des entreprises compatibles avec du résidentiel vers des « sites intégrés ou accolés aux noyaux d'habitat » (A. Bastin et T. Chevau, 2008, p.1), plutôt que systématiquement et par défaut, vers des zones monofonctionnelles des parcs d'activités économiques en périphérie.

Une telle banque de données permettrait à des organes opérationnels locaux tels que ADL, Gestion de Centre-Ville, RCA, service développement économique, d'acquérir davantage de maîtrise foncière, de devenir plus proactifs en proposant aux futurs acteurs économiques un catalogue des surfaces disponibles, en facilitant la mise en relation entre propriétaires et entrepreneurs ou *retailers*. Ces acteurs locaux pourraient ainsi fournir un meilleur service au secteur privé en se positionnant comme un réel interlocuteur et en offrant une porte d'entrée pour pouvoir inciter certains développements dans des endroits stratégiques.

27 <https://www.bospace.be/sp/>

4.3. OUTILS D'ANTICIPATION DE LA MIXITÉ

4.3.1. IDENTIFICATION DES TENDANCES SOCIO-ÉCONOMIQUES

L'identification des tendances socio-économiques est à réaliser à deux échelles. Au niveau macro tout d'abord, il s'agit d'apporter des éléments prospectifs utiles aux communes pour réfléchir aux grands enjeux au niveau du territoire, ce afin de renforcer les centralités. Au niveau local ensuite, l'examen des besoins réels permet d'orienter la réflexion urbanistique, notamment pour renforcer la mise en œuvre de la mixité fonctionnelle. Se doter de baromètres à l'échelle d'un quartier, d'outils d'évaluation des tendances, mais aussi des risques (par exemple, le départ du moteur économique d'un quartier) ou de référentiels d'opportunité économique permettrait d'anticiper les besoins et attentes spécifiques à un emplacement donné pour un projet mixte, afin de définir les fonctions qui y seraient les plus pertinentes, celles qui peuvent cohabiter et celles qui peuvent être mutualisées. De même, il est indispensable de systématiser la consultation et l'étroite collaboration entre, d'un côté, développeurs, promoteurs et, de l'autre, communes, via une démarche participative telle que les fabriques urbaines, mais aussi les associations de quartiers, les institutions en charge de la dynamisation urbaine ou rurale (telles que des ADL, Gestions de Centre-Ville, GAL...) ou encore les instituts statistiques et structures locales de développement économique qui disposent d'indicateurs de performance de certaines fonctions et de diagnostics sur les besoins de quartier. Si dans en théorie ces recommandations semblent faire l'objet d'un consensus, dans les faits, leur mise en œuvre étant particulièrement chronophage et énergivore, elle semble être peu pratiquée.

4.3.2. ANALYSE DES FLUX DE DÉPLACEMENTS

En amont de tout projet, l'analyse des flux locaux de déplacements (fréquentation, modes de déplacement...) permet de comprendre comment les lieux de vie s'articulent entre eux. Ainsi l'adéquation d'un projet avec la mobilité et l'accessibilité du site doit être évaluée à partir de l'analyse en amont des déplacements afin de mieux intégrer le flux dans la planification et d'évaluer comment réduire les besoins de déplacements individuels motorisés, de s'assurer de l'accessibilité au travail, écoles, loisirs, commerces (V. Becue et J. Teller, 2005). La fréquentation piétonne d'une rue peut constituer un critère décisionnel important pour un futur commerçant. L'accessibilité et la fréquentation des rues par des véhicules motorisés sont des critères essentiels aux choix d'implantation pour des professions libérales, ainsi que pour des PME productives, pour évaluer la faisabilité et l'impact de leur installation en termes de logistique. Le risque de congestion, la fluidité de la circulation, la présence de stationnement pour vélos, véhicules PMR, véhicules partagés, d'arrêts de transport en communs, sont également des arguments participant à l'évaluation de la faisabilité de la mixité pour certaines fonctions. Il conviendrait ainsi de fortement recommander une étude de mobilité aux porteurs de projet, en amont de celui-ci. Si globalement peu de praticiens vont à l'encontre de cette préconisation, dans la pratique, celle-ci n'est pas véritablement mise en œuvre car couteuse et chronophage, sans paraître indispensable à la mise en œuvre de la mixité.

4.3.3. GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT À UNE MIXITÉ QUALITATIVE

À l'instar des balises proposées par Canopea (anciennement Inter-Environnement Wallonie) pour freiner l'étalement urbain²⁸, il pourrait s'avérer intéressant de mettre à disposition des communes et des promoteurs un outil consultatif de bonnes pratiques pour les accompagner dans l'évaluation de la pertinence d'un projet mixte ou un test tel que l'Échelle de l'urbanisation durable (*ladder duurzame verstedelijking*)^{29,30} des Pays-Bas qui vise à justifier l'intérêt d'un nouveau projet qui entraîne une emprise sur le foncier de plus de 500m²³¹. Le test implique de prouver que le projet répond à un besoin,

28 <https://www.iew.be/les-8-balises-et-les-espaces-publics/>; L'IEW a par exemple mis en place une grille d'analyse de 8 balises, outil d'aide à la décision pour évaluer les projets d'urbanisme : <https://www.iew.be/8-balises-pour-analyser-les-projets-durbanisme-etude-de-cas/>.

29 <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

30 <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/winkels/>

31 <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

qu'il ne peut être réalisé à l'intérieur du tissu urbain existant et qu'il n'impactera pas la vitalité du centre-ville.

Pour un tel guide d'accompagnement, le niveau régional pourrait fournir des recommandations générales, des prérequis qui devraient s'appliquer à tout projet. À un niveau local, cette grille de lecture serait précisée grâce au SDC dont elle constituerait un outil opérationnel.

Une telle grille d'évaluation pourrait intégrer les critères objectivables suivants :

- la pertinence des fonctions, l'utilité des activités urbaines, des lieux urbains,
- la compatibilité entre fonctions, notamment entre logement et activité économique, ce au sein d'un tissu urbanisé existant, afin de garantir un développement harmonieux entre elles, la « prise en compte intégrée d'une série de nuisances pour gérer au mieux la cohabitation de la résidence et des entreprises dans des conditions favorables à chacune des fonctions » (A. Bastin et T. Chevau, 2008, p.16) ; à cet égard, la grille d'analyse de l'approche intégrée du zonage environnemental aux Pays Bas peut constituer un bon modèle (A. Bastin et T. Chevau, 2008, p.3) pour objectiver la compatibilité des entreprises avec le tissu urbanisé traditionnel ;
- l'adéquation du projet avec la mobilité et l'accessibilité du site ;
- la qualité du cadre de vie (via les aménités, le patrimoine bâti ; l'intégration de la biodiversité..) et la qualité de l'organisation spatiale (via des modules d'évaluation basées sur la densité, la proximité, la polycentralité, le paysage, la mobilité) (V. Becue et J. Teller, 2005) ;
- la flexibilité des espaces par rapport à de nouvelles activités, le caractère reconvertible (V. Becue et J. Teller, 2005).

Là encore, bien que cette recommandation de renforcement de la mixité soit surtout supportée par le secteur de la recherche, dans les faits, les praticiens n'y semblent pas apporter trop d'importance.

4.4. OUTILS OPÉRATIONNELS

4.4.1. PERMIS

Il est communément admis par les praticiens du secteur privé et à tous les échelons de l'administration que les démarches administratives sont contraignantes et extrêmement complexes—même le permis unique dont la création avait pourtant pour vocation de simplifier les procédures. Cette complexité a pour effet de démotiver les acteurs, de freiner la requalification du milieu urbain et ainsi de manquer l'objectif visé de promotion de la mixité fonctionnelle. Aux difficultés d'obtention des autorisations qui engendrent des retards et donc des surcoûts, il conviendrait de développer des « voies rapides » administratives afin de limiter le risque financier pour les promoteurs et ainsi favoriser les opérations en centralité (M.-L. De Keersmaecker *et al.*, 2005, p.52). Il s'agirait entre autres de simplifier davantage les demandes de permis.

Autre aspect du permis, il conviendrait de lui accorder une certaine flexibilité afin de faciliter la combinaison de normes (PEB, prévention incendie) pour des bâtiments à affectation multiple et de simplifier le travail des monteurs de projets et ainsi de favoriser la mise en œuvre de la mixité fonctionnelle.

En outre, pour le secteur privé, formuler, dans les demandes de permis, une gamme de fonctions plutôt qu'une seule fonction définie permettrait de s'affranchir d'une nouvelle demande d'autorisation dans le cas d'un changement d'affectation au sein d'un même bâtiment (par exemple, d'une extension d'une activité économique entraînant le changement d'affectation d'une cellule voisine). Enfin, toujours dans le cas de changement d'affectation, conditionner les permis à la démonstration d'une reconversion possible d'une fonction vers une autre (par exemple d'un commerce vers un bureau) permettrait à la commune de s'assurer du maintien d'une vitalité socio-économique.

4.4.2. GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT AU CHANGEMENT D'AFFECTATION

En complément du point précédent, pour prendre en compte la réalité des changements sociétaux et économiques auxquels les territoires doivent faire face, et la rapidité à laquelle s'effectuent ces changements, un guide d'accompagnement au changement d'affectation de manière qualitative pourrait être confectionné à l'attention des propriétaires afin de s'assurer d'un maintien d'une activité socio-économique en rez-de-chaussée de ville et/ou une certaine qualité architecturale. Il s'agit surtout ici d'une recommandation pour renforcer la mixité fonctionnelle, issue de la recherche, sans véritable intérêt de la part des praticiens des secteurs privés et publics.

4.4.3. OUTILS DE FINANCEMENT DE LA MIXITÉ

4.4.3.1. Outils publics

Pour soutenir la mixité souhaitée au niveau des pouvoirs publics, des solutions sont proposées pour adapter les outils de financement existants. Il peut s'agir de proposer des montants de subsides plus élevés pour le public, une formule de subsides mixtes, ou encore de simplifier les procédures de subsidiarisation.

Pour renforcer la mise en œuvre de la mixité fonctionnelle en la soutenant financièrement, la mise en place d'une formule de subsides mixtes, d'un incitant formel, permettrait de réduire les risques financiers lors de l'introduction de fonctions autres que le logement, et contribuerait à inciter les promoteurs ou intercommunales à développer ces fonctions économiquement moins rentables. Cette recommandation concerne surtout les intercommunales.

Une analyse critique détaillée des principaux mécanismes wallons a été menée et synthétisée dans le rapport « Politique de la Ville – Dynamisation des cœurs de ville » de 2015 de la CPDT³² (Bastin F., et al, 2015, pp 7-9). Les experts interrogés dans le cadre de la présente recherche ont le plus souvent cité, à l'échelle d'un quartier, l'outil de rénovation urbaine, et à l'échelle du site, l'outil de revitalisation et le SAR. Ces derniers permettent de proposer plus de mixité et de créer de l'attractivité pour les investisseurs via des investissements préalable par le public. Les experts souhaiteraient cependant plus de flexibilité dans ces outils, et des procédures de demandes plus simples, dans un souci de rapidité et de souplesse de mise en œuvre et ainsi d'une adéquation avec l'accélération des défis et des changements de contextes auxquels il sera nécessaire pour les territoires de s'adapter les territoires doivent s'adapter.

Bien qu'elle entraîne un risque de dilution des moyens sans mécanisme d'encadrement, une autre recommandation suggérée serait de répartir directement les subsides entre les communes, plutôt que de passer par un système chronophage d'appel à projets auquel doivent répondre les communes. C'est ce qui est fait dans le cadre de la Politique Intégrée de la Ville, au départ a été conçu dans le cadre du Décret « Grandes villes »³³, et qui s'appuie sur son outil de mise en œuvre « Perspective de Développement Urbain ». Une enveloppe de 240 millions d'euros, est ainsi répartie au prorata du nombre d'habitants entre les 9 villes wallonnes de plus de 50.000 habitants, et vise à financer les actions contenues dans un plan d'actions que chaque ville doit néanmoins élaborer.

Autre source de soutien, les outils européens, notamment FEDER et URBACT, dont les atouts et inconvénients sont également listés dans F. Bastin et al, 2015, pp12-13, mais qui impliquent une lourdeur administrative.

Enfin, il semble indispensable de soutenir les communes dans l'obtention de ces subsides. En effet, pour pallier la complexité et la démultiplication des appels à projet et autres demandes de subventions, la lenteur de la délivrance des subsides aux communes et leur manque d'anticipation, les communes devraient être mieux informées des multiples mécanismes d'aide auxquels elles peuvent prétendre, qu'il s'agisse des outils d'aménagement du territoire ou de ceux de politique urbaine, pour augmenter leur

32 Bastin, F., Bianchet, B., Lacroix, G., May, X., Ruelle, Ch., Wilmotte, P.-F. (2015). Rapport de synthèse des travaux de recherche R4. Politique de la Ville – Dynamisation des cœurs de ville. CPDT. 44p. <https://cpdt.wallonie.be/recherches/finalisees/annee-2014-2015/politique-de-la-ville-r4> .

33 <https://www.platforme-villes-wallonie.be/legislation>

participation aux appels à projets et/ou disposer d'un « subsidiologie communal » qui aurait la charge, outre de répondre aux appels à projets, de développer des partenariats privés-publics.

4.4.3.2. Budget participatif

Selon un acteur du secteur public interviewé, la piste du budget participatif rencontre les objectifs de renforcement des centralités et potentiellement ceux de développement de projet mixtes (ou du moins de plus de mixité fonctionnelle dans les centralités). Outre le processus participatif, le concept de budget participatif pourrait permettre aussi de réduire les effets NIMBY. En effet, si le projet a été directement envisagé par la population locale, il existe moins de probabilité qu'il suscite du mécontentement. Le budget participatif, tel qu'il est appliqué dans certains pays d'Amérique du Sud par exemple, repose sur cinq principes que sont la volonté politique ; des ressources disponibles ; la mobilisation de la population ; le croisement d'intérêt et la révision collective des règles (Perifeira aisbl, 2014). Né dans les années quatre-vingt au Brésil, la pratique s'est répandue dans les Amériques et l'Europe. On peut définir le budget participatif comme « un processus de démocratie direct, volontaire et universel, par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. Le citoyen ne limite sa participation au seul vote pour élire l'exécutif et le parlement, mais il décide aussi les priorités en termes de dépenses et contrôle la gestion du gouvernement. Il n'est plus celui qui aide à la politique traditionnelle, mais devient le protagoniste permanent de la gestion publique. Le Budget Participatif combine démocratie directe et démocratie représentative. » (Perifeira aisbl, 2014)

Comme expliqué ci-dessus, le citoyen dispose dans ce cas de figure d'un outil supplémentaire que le vote afin d'affirmer ses choix de dépenses de l'argent public. Ce faisant, des projets seraient directement décidés par les citoyens et cela diminuerait *de facto* le risque de NIMBY. Il convient d'établir une typologie des budgets participatifs. Tout d'abord, l'échelle territoriale est à fixer pour établir son budget participatif : on peut envisager l'échelle communale, l'échelle du quartier ou l'échelle régionale. En Belgique et pour les recommandations liées à cette recherche, nous envisagerions l'échelle de la commune étant donné l'autonomie communale en termes de développement territorial. Cependant, une réflexion à l'échelle intercommunale est envisageable. Ensuite, il faut déterminer le public à qui s'adresse ce budget participatif car il existe des cas où le budget est réservé à une frange de la population ayant peu l'occasion de s'exprimer dans le débat public. Toujours concernant la typologie des budgets participatifs, il faut déterminer des thématiques ou des enjeux spécifiques à ces budgets. Dans ce cas-ci, l'allocation de ce genre de démarche pourrait favoriser le développement territorial et la réponse aux enjeux du territoire concerné. On remarque qu'il n'y pas de budget participatif type et qu'il est à adapter à la situation en question. Ci-dessous, les différentes logiques de budgets participatifs.

Bien que le lien semble ténu entre le développement de projets mixtes et la favorisation de budgets participatifs dans les centralités nous y voyons une recommandation. En effet, à la suite de nos entretiens de nombreux acteurs (publics, académiques et privés) nous ont parlé du citoyen comme un véritable acteur de l'aménagement de son territoire. C'est pourquoi nous estimons qu'en confiant aux citoyens la possibilité d'agir via un budget participatif, l'essor de projets mixtes pertinents et répondants aux enjeux territoriaux pourraient être encouragé.

Il semble que la logique gestionnaire, administrative, soit la plus adaptée afin de lever les freins et blocages à l'élaboration de projets mixtes. Elle permettrait, d'une part, d'améliorer l'efficacité de l'administration en rationalisant les dépenses et de garantir que les investissements soient utiles et souhaités par les citoyens.

À travers le concept de budget participatif, nous retrouverions le concept d'acceptabilité sociale et la recommandation d'orienter la participation citoyenne vers un processus itératif continu. En effet, l'implication des citoyens dans un budget participatif permettrait d'atténuer les phénomènes de type NIMBY car le citoyen jouerait un rôle de partie prenante active dans les processus de décisions. Cela se conjuguerait aussi avec la recommandation de prendre en compte l'expérience du citoyen en tant qu'acteur de l'aménagement du territoire.

Les étapes de la création d'un budget participatif peuvent être résumées à sept principes (Perifeira aisbl, 2014) :

- information de la population sur le budget ;
- liste des demandes prioritaires ;
- analyse par les services techniques des demandes (afin de vérifier la faisabilité et le caractère finançable du/des projet(s)) ;
- vote ;
- évaluation du processus, des règles pour la bonne réalisation du prochain budget ;
- exécution des projets ;
- contrôle de l'utilisation des ressources publiques.

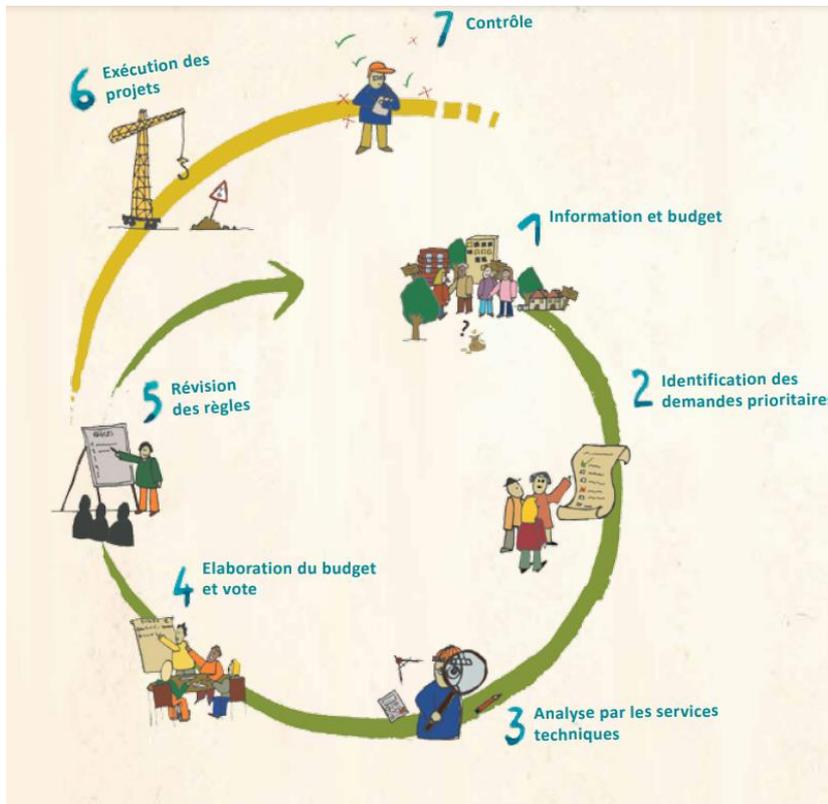


FIGURE 5 : LES GRANDES ÉTAPES D'UN BUDGET PARTICIPATIF (D'APRÈS PERIFEIRA AISBL, 2014).

Même si, depuis les années 2000, on aperçoit l'émergence de budgets participatifs en Belgique, l'utilisation de ceux-ci est éloignée du concept de base. En effet, il semble que les budgets participatifs belges sont galvaudés pour n'être qu'au final une somme d'argent allouée afin qu'une partie de la population réalise un projet au moyen de celle-ci. La prise de décision de la part du citoyen dans le l'utilisation du budget public ne se retrouve pas dans cette utilisation (Perifeira aisbl, 2020). Pour qu'il soit efficace dans les communes, il faudrait réviser la définition que donne le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation de la Région Wallonne : « Selon les modalités qu'il détermine, le Conseil Communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique » (décret du 26 avril 2012, art. L1321-3). On parlera plutôt d'« enveloppe citoyenne ». De plus les montants restent faibles et des projets de grandes échelles ne peuvent aboutir de ce fonctionnement. Il n'existe aujourd'hui pas de commune en Belgique qui se voit aventurée dans le budget participatif tel que décrit ici et qui « met en débat son budget d'investissement » (Perifeira aisbl, 2014). Pour ce faire, il faudrait une volonté politique pour mettre sur pied un tel processus à la différence des enveloppes citoyennes. Ci-dessous, une analyse comparative entre budget participatif et enveloppe citoyenne. On remarque la différence d'implication du niveau politique et l'inexistence de la mise en débat du financement afin de se pencher vers des enjeux territoriaux.

Principes du budget participatif	Enveloppes et appels à projets citoyens	Budgets participatifs
Volonté politiques des élus	<ul style="list-style-type: none"> * Pas toujours d'origine politique * Rare implication des élus 	<ul style="list-style-type: none"> * Les élus sont parties prenantes * Implication des services publics (finances, techniques...)
Des ressources publiques à redistribuer	<ul style="list-style-type: none"> * Un fonds mis à disposition, sans connexion au budget public 	<ul style="list-style-type: none"> * Une partie du budget communal/régional * Travail de compréhension des finances publiques
Mobilisation de la population	<ul style="list-style-type: none"> * Ciblée sur un type d'acteurs spécifiques ou sur une thématique * Responsabilisation via la réalisation, voire la gestion des projets 	<ul style="list-style-type: none"> * Destinée à l'ensemble de la population (la plupart du temps) * Via des assemblées publiques où sont élaborés des choix
Des croisements d'intérêts	<ul style="list-style-type: none"> * Chaque groupe/personne propose son projet, sans mise en débat collective 	<ul style="list-style-type: none"> * Définition collective des besoins prioritaires et enjeux de société * Décision entre plusieurs acteurs
Révision collective des règles	<ul style="list-style-type: none"> * Pas nécessairement * Souvent définies par les initiateurs du fonds / de l'appel 	<ul style="list-style-type: none"> * Fait partie des étapes fondamentales du budget participatif

FIGURE 6 : ANALYSE COMPARATIVE ENTRE BUDGETS PARTICIPATIFS ET EXPÉRIENCES D'ENVELOPPES OU D'APPELS À PROJETS (D'APRÈS PERIFEIRA AISBL, 2014).

La mise en place de budgets participatifs communaux permettrait de concilier les citoyens, l'administration et les élus autour des enjeux du territoire des actions à y mener, et potentiellement la mixité fonctionnelle si elle est un des enjeux du territoire en question, tout en s'assurant du suivi des projets, de leur conformité et de la remise en question perpétuelle du processus. Cette remise en question du processus assure aussi une vision à long terme des enjeux territoriaux. Enfin, la mise en place de ces budgets participatifs dans les communes permet d'identifier en partie les enjeux qui nécessitent des projets de mixité fonctionnelle car l'élaboration de tels projets n'est pas un but en soi mais bien un moyen de répondre aux enjeux territoriaux.

4.4.3.3. Captation et redistribution des plus-values : fonds d'initiative et/ou charges d'urbanisme

Une solution pour promouvoir une mixité qualitative, notamment la qualité du cadre de vie pour contribuer à l'acceptation de la densité, serait d'instaurer des leviers financiers pour mieux partager la valeur créée par les projets immobiliers mixtes. Cela impliquerait de prélever les plus-values de réalisations immobilières ou de mieux affecter les investissements pour les infrastructures (i.e. les charges d'urbanisme) (J. Baratier *et al.*, 2022, p.52). La captation et redistribution de la plus-value créée par de nouveaux projets mixtes contribuant à la requalification de quartiers pourrait prendre la forme de contribution aux équipements publics (c'est-à-dire de charges d'urbanisme). Elle pourrait également se présenter comme un fonds d'initiative tel qu'il en existe aux Pays-Bas, via un capital d'investissement commun par et pour les entrepreneurs locaux. Ainsi, aux Pays-Bas, le fonds BIZ-O^{34,35} vise à contribuer aux événements, à l'animation dans l'espace public, à la promotion et au dynamisme d'un périmètre donné, le plus souvent en centre-ville, et/ou pour des équipements supplémentaires dans l'espace public, dans l'intérêt commun des entrepreneurs et l'intérêt public général.

4.4.4. SOLUTIONS POUR AMÉLIORER LA COORDINATION

La pluralité d'acteurs et d'enjeux impliqués dans le montage de projets mixtes sont les principales raisons de la difficile coordination entre les différentes parties prenantes, les différentes temporalités, les différents enjeux (T. Croughs, S. Hendrickx, 2021).

À l'échelle du projet, une solution à la coordination entre acteurs pourrait être de clarifier la situation sur qui coordonne le projet. Cela nécessiterait donc une assistance à maîtrise d'ouvrage, rôle que certaines

34 <https://vng.nl/artikelen/biz-bijdrage>
35 <https://www.cmweert.nl/biz>

intercommunales de développement territorial exercent déjà. Cette pratique pour qu'elle soit optimale, devrait être systématisée pour les projets d'envergure.

Autre solution au problème de coordination entre acteurs et d'appui et de supervision au montage de projets : l'instauration d'un acteur ensemblier aux projets d'envergure, en particulier à l'échelle supracommunale, pour évaluer la plus-value d'un projet immobilier mixte à l'échelle du territoire et sa réponse aux enjeux territoriaux. Cet ensemblier devrait être **transversal aux opérations et à plusieurs administrations**. Il aurait pour rôle de rassembler les visions afin de tendre vers un objectif commun et précis, un rôle de facilitateur de projets afin de s'assurer de la bonne coordination entre acteurs impliqués et/ou de la qualité architecturale et urbaine et de l'avancement des projets mixtes. Cet acteur n'aurait non pas un rôle de décisionnaire, mais plutôt de porteur de projet qui s'assurerait de la qualité et de l'avancement du projet. Il n'existe cependant pas de consensus sur l'acteur qui endosserait ce rôle : s'agirait-il d'un maître-architecte, un fonctionnaire-délégué, une régie foncière ou encore une intercommunale ? Il est à noter que l'ajout d'un nouvel intervenant ne fait pas consensus, en effet, pour certains des acteurs (publics et privés), cela complexifierait davantage les processus.

Bien que cette dernière assume parfois ce rôle en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage et possède déjà une « vision de projet » et un mode de fonctionnement du privé et du public, à l'instar de la régie foncière, elle est surtout spécialisée dans le développement de zones d'activités monofonctionnelles économiques et peu sur les questions de réduction de l'étalement urbain et de la mixité fonctionnelle.

La participation d'un maître-architecte à l'élaboration de projets immobiliers présente l'avantage d'assurer une qualité architecturale des projets et une plus-value au territoire. L'ajout de ce nouvel acteur et donc d'une nouvelle « couche » à la lasagne administrative aurait cependant pour effet de complexifier et ralentir davantage la procédure. Par ailleurs, le maître-architecte détient un pouvoir décisionnaire et exerce sa fonction seul, ce qui engendrerait une vision unique.

Enfin, un organisme indépendant qui rassemblerait un noyau d'experts (architectes, urbanistes, environnementalistes, fiscalistes, etc.) peut être envisagée comme solution en raison du caractère neutre d'un tel groupement, ce qui permettrait d'éviter tout développement de projet qui suivrait des logiques d'opportunisme. Il a aussi été spécifié que cet acteur ensemblier ne devait pas forcément être décisionnaire dans les projets où il intervient.

A défaut d'acteur ensemblier, il semble indispensable d'instaurer des réunions en amont par le porteur de projet. Ces réunions permettraient de réduire les risques de désaccords durant l'avancée du projet en expliquant à tous les acteurs les tenants et aboutissants du projet en question.

4.5. GESTION DE LA COPROPRIÉTÉ

Si la programmation du projet est essentielle, s'assurer, une fois que celui-ci est construit et occupé, de son bon fonctionnement l'est tout autant, afin d'atténuer le frein lié aux conflits d'usage. D'après des chercheurs qui ont étudié cette problématique, cela devrait passer par un mécanisme de convention de négociation pour gérer les conflits, et de consultation d'informations, pour discuter sur d'éventuelles modifications d'usage. Cela impliquerait des contrats plus souples que les contrats conventionnels de copropriété, qui devrait néanmoins conserver leur rôle de garde-fou. Cette considération et les coûts qui y seront associés devraient être idéalement intégrés dans l'ingénierie du projet (comme pour le logement partagé).

Parallèlement et dans la pratique, un nouveau métier serait à créer afin d'assurer le bon fonctionnement de la copropriété, via un équivalent du syndic d'immeuble résidentiel pour la mixité horizontale : un gestionnaire de site/*on-site manager*, soit un syndic de copropriété multifonctionnelle. Cette sorte de conciergerie avancée disposerait à la fois des compétences techniques pour gérer la maintenance de l'infrastructure, des communs, mais aussi des capacités interpersonnelles d'arbitrage, de concertation entre les différentes parties prenantes afin de faire respecter l'usage de la parcelle, les horaires, d'éviter les nuisances et de permettre la cohabitation des différentes fonctions, mais aussi de réfléchir aux possibles changements d'affectation.

5. CONCLUSIONS SUR LES RECOMMANDATIONS POUR SOUTENIR LA MIXITÉ EN CENTRALITÉ

L'étalement urbain et sa logique urbanistique fondée sur le zonage fonctionnaliste avec ses travers en termes de mobilité, contribuent à l'artificialisation des sols et aux émissions de gaz à effet de serre, et ainsi, au déclin de la biodiversité, la diminution de la résilience et de l'autonomie alimentaire de la région, au réchauffement climatique et à la pollution de l'air. L'étalement urbain et la monofonctionnalité qui y est associée condamnent donc la soutenabilité du territoire qui les accueillent. D'une part, ces logiques non durables sont déconnectées des tendances socio-économiques puisqu'elles continuent de progresser plus vite que, d'autre part, les besoins démographiques et économiques. Pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture, la mixité fonctionnelle, qui vise à concentrer les fonctions urbaines et activités humaines dans des zones bien connectées, apparaît comme la solution pour aller vers un urbanisme durable, frugal et raisonné, puisqu'elle participe à l'utilisation parcimonieuse du sol, à la rentabilité spatiale des activités humaines et, du fait de leur proximité, au soutien aux alternatives à la voiture. En dépit de la reconnaissance de son utilité/efficacité, la mixité est dans les faits difficilement mise en œuvre et en particulier dans les territoires peu denses, dans la mesure où il reste plus simple et moins onéreux/plus avantageux d'y poursuivre l'étalement urbain, sans réelle considération pour ce qui a trait à l'accessibilité multimodale et à la préservation de l'environnement.

Or le renforcement de la mixité fonctionnelle est intrinsèquement lié au renforcement des centralités. En effet une centralité sera d'autant plus attractive qu'elle offrira, en plus d'un cadre de vie qualitatif et une multiaccessibilité, une proximité des fonctions. De l'autre côté, une centralité facilitera davantage les conditions de mise en œuvre des projets mixtes qu'elle sera attractive pour le secteur de l'immobilier. La recherche présentée ici sur la mixité fonctionnelle s'inscrit ainsi dans le cadre de la recherche « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture » menée par la CPDT entre 2020 et 2022. Cette recherche est basée, en partie, sur la collation de l'expérience et des recommandations des praticiens de l'aménagement du territoire et en particulier de la mise en œuvre de projets mixtes qui ont été interviewés, qu'il s'agisse des pouvoirs publics du territoire wallon (au niveau communal, intercommunal, provincial ou régional) mais aussi du secteur privé (investisseurs et promoteurs) et de quelques experts issus du milieu académique. Elle vise à comprendre les mécanismes qui contribuent à freiner ou à bloquer la mise en œuvre de la mixité dans les centralités, afin d'en dégager des pistes de solution de leviers pour atténuer les freins et pour atteindre les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture en soutenant l'élaboration de projets mixtes qui y contribuent.

Il en ressort qu'une partie des freins apparaissent en amont des projets et sont liés à leur complexité, à la multiplication des fonctions et des acteurs qui sont impliqués. Les promoteurs sont peu enclins à mettre en œuvre de tels projets du fait qu'en aval, ceux-ci soient plus sujets à provoquer des difficultés en termes de commercialisation notamment dans le cas de choix de fonctions peu ou pas viables, mais aussi des difficultés liées aux risques de conflits d'usage qu'entraîne la densification inhérente aux projets mixtes.

L'enquête menée auprès de praticiens a permis de proposer une série de recommandations pour atténuer ces freins dont certains sont en fait communs à tous projets immobiliers en centralité, mais amplifiés du fait de la multiplication des intervenants et des fonctions. D'autres sont plus spécifiquement inhérents aux projets mixtes.

Pour s'assurer en amont de la bonne commercialisation et donc de la réussite d'un projet mixte, il faut tout d'abord s'assurer de la pertinence de celui-ci dans son contexte, c'est-à-dire de la pertinence des fonctions choisies pour la situation socio-économique dans laquelle elles s'insèrent. Il s'agit donc ici d'anticiper la mixité. Cela nécessite d'abord, à l'échelle macro, de s'enquérir des tendances socio-économiques et d'établir un diagnostic du territoire afin d'élaborer une stratégie sur le moyen ou long terme. Cette stratégie de renforcement des centralités dans laquelle sont définis les enjeux du territoire, permet d'identifier les différentes zones à développer ou à soutenir, et en particulier celles où renforcer la mixité. L'intégration de la mobilité et du développement économique à cette vision du territoire, en complément d'un cadre de vie qualitatif et dynamique, contribuent renforcer les centralités et donc

l'attractivité du territoire auprès des investisseurs privés à même de réaliser des projets immobiliers qualitatifs. Ensuite, au niveau du site, pour renforcer la mixité fonctionnelle, il s'agit d'évaluer plus finement les besoins et la demande locale, mais aussi les opportunités en termes d'accessibilité et de foncier.

Les outils stratégiques de planification ou de programmation clairs, flexibles et élaborés dans des délais raisonnables, doivent être accompagnés d'une réglementation adaptée aux objectifs de mixité, favorisant en particulier les changements d'affectation au sein des tissus bâtis tout en conservant un garde-fou pour éviter tout débordement vers plus de monofonctionnalité ou toute spéculation immobilière. Les outils opérationnels indirects que sont les permis, qui servent ces outils de liaison entre stratégie et opérationnalisation, doivent à leur tour soutenir la mixité en centralité tout en faisant preuve d'un équilibre entre flexibilité et rigueur, en facilitant leur obtention dès lors qu'un projet s'inscrit dans ces objectifs, mais aussi, par exemple, en les conditionnant pour favoriser la reconversion des espaces.

Enfin, il s'agirait de mettre en place des outils formels de financement de projets intégrant diverses fonctions en complément du logement de manière à inciter la mise en œuvre de la mixité et à la financer. Par ailleurs, il convient de simplifier, homogénéiser, voire fusionner les outils opérationnels actifs visant à renforcer les centralités pour attirer les investisseurs et promoteurs. Ces outils visent le même objectif : octroyer des subsides aux pouvoirs locaux pour des projets de requalification de l'espace public ou de régénération du foncier. Cette recommandation aurait pour but d'inciter les communes à prétendre à ces subsides, c'est-à-dire de permettre aux pouvoirs locaux de se tenir informés des appels, d'y répondre et d'en assurer le suivi.

Globalement, il conviendrait donc de simplifier les procédures d'élaboration des outils stratégiques, qui doivent être par ailleurs suffisamment clairs et souples. La simplification concernerait aussi les procédures d'application des outils de liaison et enfin de celles de demandes de reconnaissance de périmètres ou de sites et plus largement de subsidiarisation.

Ainsi les recommandations proposées peuvent concernées :

- d'un côté, le renforcement des centralités afin de créer une attractivité pour faire revenir les fonctions exurbanisées depuis 50 ans et, du fait de la disponibilité limitée du foncier en tissu bâti existant, de les rapprocher. Il s'agit des outils de stratégie territoriale pour créer un territoire attractif avec un espace public de qualité, une accessibilité favorisée grâce à une réflexion sur la mobilité et des facilitateurs d'installation pour les investisseurs tels que des données sur les tendances socio-économiques, la disponibilité foncière - terrains ou bâtiments -, les subsides de type partenariat privé-public tels que les outils de revitalisation, les SAR...
- de l'autre côté, le renforcement de la mixité fonctionnelle pour assurer en amont l'adéquation du projet avec la demande et la bonne gestion en aval de la copropriété, et pour faciliter l'élaboration du projet dans l'opérationnel. Il s'agit par exemple, pour inciter les promoteurs à développer ce type de projet, de leur assurer une sécurité juridique, une facilitation administrative et un soutien politique. Il peut s'agir également de mettre en œuvre les conditions favorisant une bonne coordination entre les parties prenantes et une acceptabilité sociale. Et enfin, de proposer des subsides mixtes pour inciter le développement de projets immobiliers mixtes.

Cette recherche a permis de mettre en lumière que la prise en considération du renforcement des centralités dans une volonté de renforcement de la mixité fonctionnelle ne doit pas être négligée car elle permet d'avoir une approche transversale de la problématique et d'optimiser les conditions d'installation des projets immobiliers mixtes.

REMERCIEMENTS

L'équipe de recherche remercie les coordinateurs de ce travail Sébastien HENDRICKX (Lepur-ULiège) et Jean-Marc LAMBOTTE (Lepur-ULiège) qui l'ont accompagnée tout au long du processus d'élaboration de cette présente note de recherche, ainsi que les membres du LEPUR qui ont contribué à enrichir les réflexions sur le sujet de la mixité fonctionnelle lors de tables-rondes, Bruno BIANCHET, Joël PRIVOT, Sylvain MARBEHANT, Anne-Sophie STENUIT, Charlotte BERNIER, Fabian MASSART, Hubert MALDAGUE, Réginald FETTWEIS, Nadège DUVIVIER, Sophie BOODTS.

Que les experts qui ont accepté de donner de leur temps pour répondre à nos questions et partager leur expérience en contribuant ainsi au contenu de ce travail, trouvent également ici l'expression de notre reconnaissance. Nous remercions ainsi les différentes institutions qui les emploient : la DAOV, les fonctionnaires délégués de Liège, du Hainaut, de Namur, les intercommunales SPI, IDEA, BEP, InBW, la régie foncière de la province du Brabant Wallon, CityDev, les services de l'urbanisme de Liège, Verviers et Marche-en-Famenne, le Bouwmeester de Charleroi, la régie foncière de Seraing : ERIGES, UpCity, l'asbl Habitat & Participation, Pluris, Diversis, UPSI, BPI Real Estate, Matexi, Thoas et Piron, Noshag, IdeaConsult, ainsi que les universités de Liège (services du LEMA et du LEPUR), de Leuven et de Mons.

6. TABLE DES ABREVIATIONS

- ADL : Agence de Développement Local
- BRS : Bail Réel Solidaire
- CLT : *Community Land Trust*
- CoDT : Code de Développement du Territoire
- CPDT : Conférence Permanente du Développement Territorial
- CREAT : Centre de Recherches et d'Etudes pour l'Action Territoriale
- DPR : Déclaration de Politique Régionale
- EEA : *European Environmental Agency*
- EPF : Etablissement Public Foncier
- FD : fonctionnaire délégué
- GAL : Groupe d'Action Local
- GES : Gaz à Effet de Serre
- HoReCa : Hôtel Restauration Café
- IGEAT : Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire
- IWEPS : Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique
- MaaS : *Mobility as a Service*
- NIMBY : *Not In My Back Yard*
- NIMEY : *Not In My Election Year*
- OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
- OFS : Organisme Foncier Solidaire
- PCDR : Programme Communal de Développement Rural
- PDU : Plan de Déplacement Urbain
- PEB : Performance Energétique du Bâtiment
- PME : Petites et Moyennes Entreprises
- PMR : Personne à Mobilité Réduite
- PPI : Plan Pluriannuel d'Investissement
- PRAS : Plan Régional d'Affectation du Sol
- RCA : Régie Communale autonome
- SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
- SAR : Site A Réaménager
- SCoT : Schéma de Cohésion Territorial
- SDC : Schéma de Développement Communal
- SDER : Schéma de Développement de l'Espace Régional
- SOL : Schéma d'Orientation Local
- SPW : Service Public Wallon
- SRDC : Schéma Régional de Développement Commercial
- STOP (principe) : *Stappers – Trappers – Openbaar vervoer – Privé vervoer*
- SUV : *Sport Utility Vehicle*
- ZACC : Zone d'Aménagement Communal Concerté
- ZEC : Zone d'Enjeu Communal
- ZEMU : Zone d'Entreprises en Milieu Urbain

7. BIBLIOGRAPHIE

- Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies. (2005). Quartiers durables- Guide d'expériences européennes. ARENE Ile-de-France - IMBE- Avril 2005. https://www.ared-idf.fr/fileadmin/DataStorageKit/AREC/Etudes/pdf/quartiers_durables_guide.pdf
- Antoni, J.-P. (2013). L'étalement urbain. In : Wackermann, G. (dir.). La France en villes. Ellipses, pp. 164-176. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01075776/file/Etalement_urbain-3.pdf
- AUTOPARTAGE - Une alternative aussi pour les territoires peu denses. (2022). Dans *La CeMathèque*. <https://mobilite.wallonie.be/files/cematheque1/Cematheque-53.pdf>
- Baratier, J., Pankratieva, I., Hermand, S., Allaouzi, Y. (2022). Densité urbaine : cahier de recommandations. La densité au service de la qualité de vie, vers une nouvelle équation urbaine. https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/20220922_projecting_densite_cahier.pdf
- Bastin, A., et Cheveau, T. (2008). Localisation des entreprises et mixité fonctionnelle. Note de recherche de la CPDT « Identification des localisations optimales des activités économiques locales », Septembre 2008, 22p. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/1localisation_des_activites.pdf
- Beaubois-Jude, A. (2014). La Mixite fonctionnelle en milieu urbain comme réponse à l'accroissement démographique de la Région Bruxelles-Capitale. Efficacité des Zones d'Entreprises en Milieu Urbain (ZEMU), Master Aménagement, Urbanisme et Développement des Territoires, Institut d'Aménagement et Urbanisme de Lille.
- Becue, V., & Teller, J. (2005). Comment concevoir un quartier « multifonctionnel » pour promouvoir un développement durable. COM (2004) 60. Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain. <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/28970/1/mixite.pdf>
- Bellefontaine, L., Bottieau, V., Léonard, F., Meuris, C. (2011). Ecoquartiers. Note de recherche de la CPDT n°16, avril 2011, https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr-16_0.pdf
- Berger, C., Berger, N., Bottieau, V., Demeulemeester, S., Le Fort, B., Sinzot, A., & Van Ngoc, H. (2019). Des projets d'urbanisme pour renforcer le territoire. Référentiel. SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie.
- Bernard, N., De Pauw, G., & Géronnez, L. (2010). Coopératives de logement et Community Land Trusts. Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P., 2073(28), 5–52. <https://doi.org/10.3917/cris.2073.0005>
- Bianchet, B., Berger, N., Claeys, D., Maldague, H., Massart, F., Veys, M., & Wilmotte, P.-F. (2022). Dynamiques économiques émergentes et territoire(s) - Un regard sur les économies numérique, circulaire et créative. Notes de recherche, 82. <https://hdl.handle.net/2268/290992>
- Blaffart, M., Bianchet, B., Mathieu, A. (2019). Guide méthodologique, Perspective de Développement Urbain, 60 p. https://www.plateforme-villes-wallonie.be/_files/ugd/277150_65ab7323004e4b73a38f39f77f249583.pdf
- Blain, S., Defer, V., Lambotte, J.-M., Hendrickx, S. (2021). Annexe 5B Volet 5 : Benchmark consacré aux dispositifs de régulation des implantations commerciales. Recherche R1 : Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture. Rapport scientifique final, décembre 2021. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/cpdt_annexe_r1.5b_benchmark_commerces.pdf
- Boniver V., Daxhelet, D., Klinkenberg, A.-C., Lambotte, J.-M., De Coninck, S., Derzelle, C., Hagelstein, R., Keita, F., Sinzot, A., & Xanthoulis, S. (2005). Protocole de Kyoto : aménagement du territoire, mobilité et urbanisme. Belgique, Namur : Service Public de Wallonie.
- Cerema³⁶ (ed.) (2021a). Fiche-outil 17 : Oser la densité avec des formes urbaines de qualité. in : Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols. Ministère de la Transition écologique, France, 2021. https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_7_Formesurbaines_web.pdf
- Cerema (ed.) (2021b) Fiche-outil 18 : Mixer les fonctions, les pratiques et les usages urbains. in : Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols. Ministère de la Transition écologique,

- France, 2021. https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/GuideSF_8_mixitefonctionsurbaines_web.pdf
- COM/2011/0571 : Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources
 - Constanty, V., Darley, A., Jarousseau, E., & Zunino, G. (2011). La mixité fonctionnelle : un objectif à définir et négocier au cas par cas. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme - Ile de France. https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_854/La_mixite_fonctionnelle__Un_objectif_a_definir_et_negocier_au_cas_par_cas.pdf
 - Croughs, T., et Hendrickx, S. (2021) Annexe 5B Volet 5. Identification des freins et blocages à l'élaboration de projets mixtes dans les centralités. Recherche R1 : Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture. Rapport scientifique final, décembre 2021.
 - De Keersmaecker, M.-L., Deneff, J., Harou, R., Picard, L., Billen, C., Gaiardo, L., Merenne-Schoumaker, B., Gathon, H.-J., Bastin, A., Lambotte, J.-M., Nguyen, A., Perin, V., et Pirotte, B. (2005). Reconstruire la ville sur la ville - Recyclage des espaces dégradés. Belgique, Namur : Conférence Permanente du Développement Territorial.
 - décision n°1386/2013/UE : 7e programme d'action de l'Union européenne pour l'environnement
 - Déclaration de Politique Régionale pour la Wallonie 2019-2024, https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf
 - European Environment Agency. (2006). Urban Sprawl in Europe: The Ignored Challenge. Report No: 10/2006, Copenhagen: European Commission, Joint Research Centre
 - GeoConsulting. (2020). La mixité fonctionnelle au cœur des projets immobiliers. Mars 2020 <https://geoconsulting.eu/la-mixite-fonctionnelle-au-coeur-des-projets-immobiliers/>
 - Gilbart, A. (2019). La ville productive : un nouveau paradigme pour le projet urbain ? 21èmes Rencontres Internationales en Urbanisme de l'APERAU à Strasbourg du 16 au 21 juin 2019. Métropoles au XXIe siècle : Coupures - coutures – soudures : comment (re)faire la ville ? https://orbi.umons.ac.be/bitstream/20.500.12907/18903/1/La_ville_productive_-_article.pdf
 - Gilbart, A. (2021). La ville productive, émergence d'une thématique en faveur d'un développement urbain équilibré et durable. Colloque international des doctorants 'COP21 : 5 Years later'. <https://di.umons.ac.be/details.aspx?pub=08da5b5d-ca41-4d35-9942-5f5a793f4b0b>
 - Godart, M.-F., et Ruelle, C. (dir.) (2019). Réduisons l'artificialisation des sols en Wallonie. Une information – Un projet de territoire – Des mesures applicables. Conférence Permanente du Développement Territorial. 86 p.
 - Grandjean, M., Hollaert, L., Leclercq, A. (2014). Structure territoriale et mobilité. Articuler mixité, densité et accessibilité. Méthodologie et résultats de l'analyse descriptive. Note de recherche de la CPDT n°45 janvier 2014. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/ndr_45.pdf
 - Grant, J. (2002). Mixed Use in Theory and Practice: Canadian Experience with Implementing a Planning Principle. *Journal of the American Planning Association*, 68(1), 71–84. <https://doi.org/10.1080/01944360208977192>
 - Grimmeau, J.-P., & Wayens, B. (2016). Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015). In *Courrier hebdomadaire, CRISP n°2301-2302*.
 - Güder, S. (2021). Comment l'étalement urbain se donne-t-il à voir ? Une recherche sensible auprès des professionnels de l'aménagement du territoire romands, Maîtrise universitaire ès sciences en géographie, Février – 2021.
 - Guillems, P., & Halleux, J.-M. (2008). La réaffectation des friches d'activité dans les régions de tradition industrielle wallonnes et anglaises : comparaison entre Liège et Sheffield. Territoire(s) wallon(s). Séminaire de l'Académie Wallonie-Europe. Mai 2008. 101-112. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/11._guillems.pdf
 - Halleux, J.-M. (2005). Le rôle des promotions foncières et immobilières dans la production des périphéries : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels. *Revue géographique de l'Est*, 45(3-4), 161–173. <https://doi.org/10.4000/rge.285>
 - Halleux, J.-M. (2008). Mobilité relâchée et surabondance foncière : pourquoi et comment gérer l'offre de manière parcimonieuse ? In *Mobilité relâchée et surabondance foncière : pourquoi et*

comment gérer l'offre de manière parcimonieuse ? Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M. et Bruck, L. (2008). Etalement urbain et services collectifs : les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 21-42. <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/63390>
- Halleux, J.-M. (2020). La généalogie du mouvement Community Land Trust.
- Hanin, Y., Godart M.-F., Berger, C., Berger, N., Harou, R., Verelst, S. (2020). Des outils au service de l'acceptabilité sociale des projets. https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/rapport_scientifique_2.pdf
- Hendrickx, S., Sarciat, J., Van der Kaa, C., & Halleux, J.-M. (2016). L'observation foncière en France, à Bruxelles et en Flandre.
- Hoppenbrouwer, E., & Louw, E. (2005). Mixed-use development: Theory and practice in Amsterdam's Eastern Docklands. *European Planning Studies*, 13(7), 967–983. <https://doi.org/10.1080/09654310500242048>
- Huet, M., (1993). Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie. Conseil économique et social, Paris.
- Jacobs, J. (1961). *Death and life of great American cities*, Random House, New York, 458p.
- Jaeger, J., & Schwick, C. (2014). Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland. *Ecological Indicators*, Vol 38, March 2014, Pages 294-308.
- La CeMathèque № 41 (Novembre 2015). Stationnement 4 - Besoins de stationnement de voitures et projets immobiliers : quelle stratégie ? <https://ediwall.wallonie.be/la-cematheque-no-41-novembre-2015-stationnement-4-besoins-de-stationnement-de-voitures-et-projets-immobiliers-quelle-strategie-numerique-080957>
- Lacasse, G. (2021). La mixité fonctionnelle, vecteur d'innovation pour le développement urbain, *Liège Créative*, 16.11.2021, comm. orale., <https://www.liegecreative.be/evenements/la-mixite-fonctionnelle-vecteur-dinnovation-pour-le-developpement-urbain>
- Lambotte, J.-M., Bastin, A., Pirart, F. & Mérenne-Schoumaker, B. (2009). Expertise spécifique 1 Implantations commerciales –Rapport final de la subvention 2008-2009, CPDT, 3 p. (+ 7 Annexes : 290 p.) - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2008-2009/implantations-commerciales-2008-2009>
- Leclercq, A., Cocle, D., Neri, P., Hanin, Y. (2012). Les secteurs. 8.Le transport des personnes et des marchandises. in Géron (ed.), *Diagnostic territorial de la Wallonie*, juin 2013, Hors-Série CPDT.
- Ménard, F. (2015). Mixité fonctionnelle, de quoi parle-t-on ? Rappel de la question initiale. *Premier Plan*, n° 32, p. 2-4.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques. (2018). *Repenser l'étalement urbain : Vers des villes durables*. Éditions OCDE, Paris
- Perifeira aisbl. (2014). Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique ? Dans <https://periferia.be/budget-participatif-possible-belgique/>. http://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2014/Pub_periferia_2014_manuel_bp.pdf
- Uyttebrouck, C. (2021). [La mixité fonctionnelle, vecteur d'innovation pour le développement urbain, Liège Créative, 16.11.2021](https://www.liegecreative.be/evenements/la-mixite-fonctionnelle-vecteur-dinnovation-pour-le-developpement-urbain), comm. orale., <https://www.liegecreative.be/evenements/la-mixite-fonctionnelle-vecteur-dinnovation-pour-le-developpement-urbain>
- Wilmotte, P.-F., Ruelle, Ch., Bianchet, B. (2018). Les enjeux de l'investissement privé en milieu urbain : l'exemple de la Wallonie. *BSGLg*, 71, pp 111-126. <https://doi.org/10.25518/0770-7576.5700>