

Mixité : comprendre, accompagner, agir

Quel rôle des politiques publiques dans la composition sociale des territoires girondins ?

Mise au fronton des politiques de l'habitat, la mixité sociale serait la garantie de la cohésion sociale et du vivre ensemble. Plébiscitée à toutes les échelles, du quartier au bassin de vie, en passant par la commune, une multitude d'actions et d'outils lui sont dédiés. Il est toutefois difficile de mesurer les effets de ces politiques sur la composition sociale des territoires, autrement dit leur diversité de peuplement. Au regard des moyens déployés, on peut même s'interroger sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs visés.

À l'échelle du département de la Gironde comme à celle de Bordeaux Métropole, tous les documents règlementaires¹ comportent des objectifs de mixité sociale. Ce concept structure la stratégie girondine et métropolitaine en matière d'habitat et constitue le fil conducteur de politiques fédérées autour des idées d'égalité et de solidarité. Toutefois, si la notion de mixité est consen-

suelle, elle reste très discutée dans ses modalités de mise en œuvre.

En 2009, une étude de l'a-urba et de la Caisse d'allocations familiales de Gironde mettait en évidence une spécialisation sociale des couronnes résidentielles autour de l'agglomération bordelaise, avec des flux d'allocataires démunis de plus en plus éloignés du cœur métropolitain. Qu'en est-il dix ans après ? Une nouvelle étude vient éclairer l'analyse de façon originale, grâce aux lectures croisées des équipes de l'agence d'urbanisme et de la Caf 33.

À l'occasion de la présentation de cette étude, l'Observatoire de l'Habitat et des Modes de vie a réuni des élus et des experts pour échanger sur la définition de mixité sociale et le rôle des politiques publiques dans la composition sociale des territoires.

1. Plan Départemental de l'Habitat de la Gironde, Programme d'Orientations et d'Actions « Habitat » du Plan Local d'Urbanisme de Bordeaux Métropole.

1. Regards croisés sur la composition sociale des territoires girondins

Une analyse des migrations résidentielles des allocataires de la Caf de la Gironde

- Cécile Rasselet, directrice de l'équipe socio-économie à l'a-urba.
- Caroline De Vellis, statisticienne à l'a-urba.
- Camille Garcelon, urbaniste à l'a-urba.

• Une première étude réalisée en 2009 par l'a-urba et la Caisse d'allocations familiales de Gironde mettait en avant une spécialisation sociale des couronnes résidentielles autour de la métropole bordelaise.

- Les allocataires les plus favorisés investissaient les premières couronnes qui étaient déjà des territoires relativement aisés.
- Les allocataires les plus défavorisés déménageaient dans les territoires périurbains et ruraux de seconde couronne.

L'analyse des mouvements des allocataires de la Caf permet de comprendre leurs stratégies résidentielles et de mesurer l'évolution de la composition sociale des territoires.

La tendance évolue-t-elle vers davantage de mixité ou la spécialisation entre les populations se renforce-t-elle ?

• Réalisée entre 2009 et 2014, la nouvelle étude s'attache à deux catégories d'allocataires :

- Les populations les plus défavorisées bénéficiaires des minimas sociaux comme l'AAH¹, le RSA socle².

- Les populations les plus aisées bénéficiant de prestations familiales sans conditions de ressources.

Sont exclus de l'analyse : les étudiants, les ménages âgés, les bénéficiaires de la MSA, les personnes qui ne font pas valoir leurs droits et les ménages non éligibles aux prestations de la Caf.

Malgré ces limites, les données de la Caf apparaissent comme une source pertinente pour analyser la composition sociale des territoires. En effet, la géographie de la composition sociale de la Gironde réalisée avec les données de la Caf est conforme aux conclusions de travaux de l'a-urba réalisés en 2016 sur la fragilité des territoires à partir de données Insee.

La période 2009-2014 a été choisie car il n'y a pas eu de changement dans les modèles de prestations et dans leur versement auprès des allocataires.

Synthèse de l'étude

• Le nombre d'allocataires de la Caf a augmenté de 10 % entre 2009 et 2014 contre 8 % pour l'ensemble des ménages en Gironde. Le public Caf progresse donc plus rapidement que l'ensemble de la population.

• On observe dans le même temps une précarisation des allocataires. En effet, le nombre d'allocataires bénéficiaires des minimas sociaux a augmenté de 28 %. Les allocataires les plus aisés ont vu leur nombre progresser de 13 %.

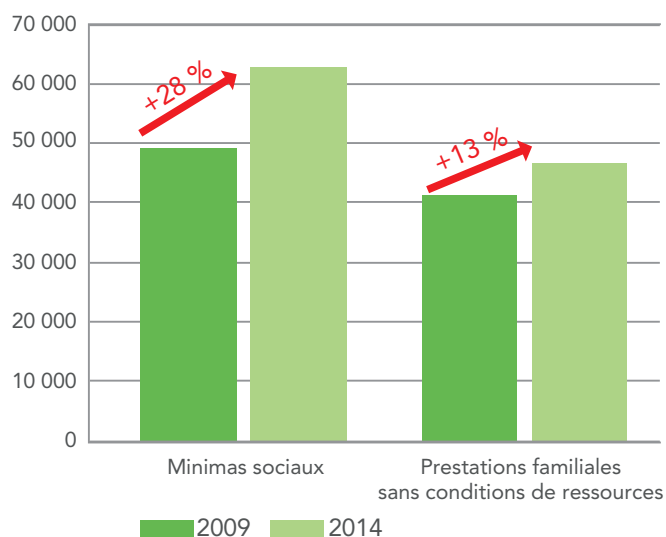
• Les territoires girondins présentent des profils très hétérogènes. On note un écart de 15 points entre la part de bénéficiaires des minima sociaux dans la communauté de communes du bassin d'Arcachon nord et la communauté de communes de Blaye.

ATTENTION, dans certains territoires agricoles du département, les allocataires MSA peuvent avoir un poids important ; or, ils ne sont pas intégrés aux résultats de l'étude.

1. Allocation aux Adultes Handicapés.

2. Revenu de Solidarité Active.

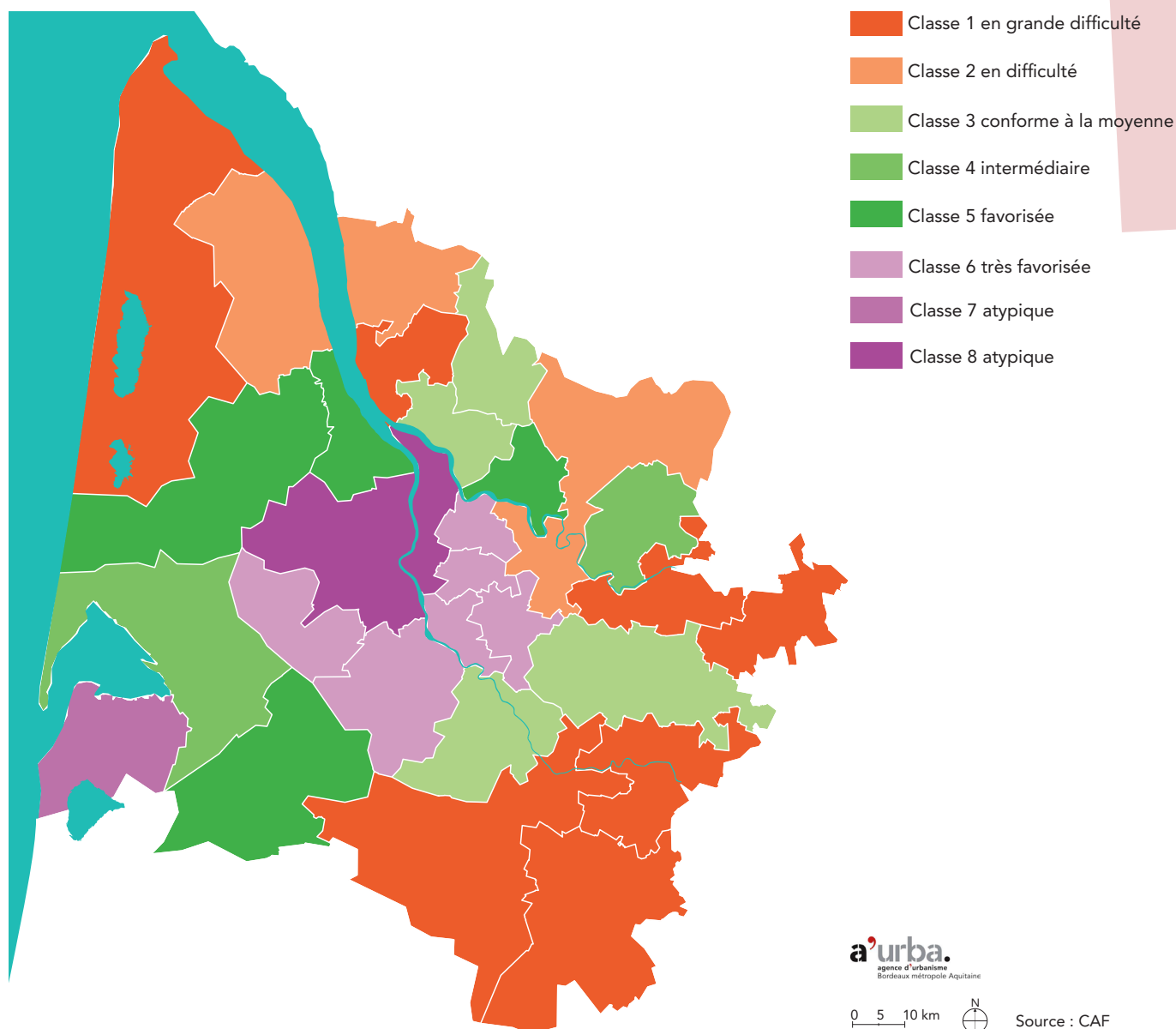
3. Mutualité Sociale Agricole. Régime de protection sociale obligatoire des salariés et non salariés agricoles.



• Bordeaux Métropole est le territoire qui accueille le plus d'allocataires :

- 55 % des allocataires girondins vivent dans Bordeaux Métropole ;
- 60 % des allocataires bénéficiaires de minimas sociaux vivent dans Bordeaux Métropole ;
- 62 % des allocataires entrants bénéficiaires de minimas sociaux s'installent dans Bordeaux Métropole.

Profil des allocataires stables Caf : catégories de territoires en Gironde



À partir des informations sur les allocataires stables¹ de la Caf, l'a-urba a défini une classification des territoires girondins. Sur la base d'une analyse multivariée, l'agence dessine ainsi une géographie de la composition sociale des territoires girondins.

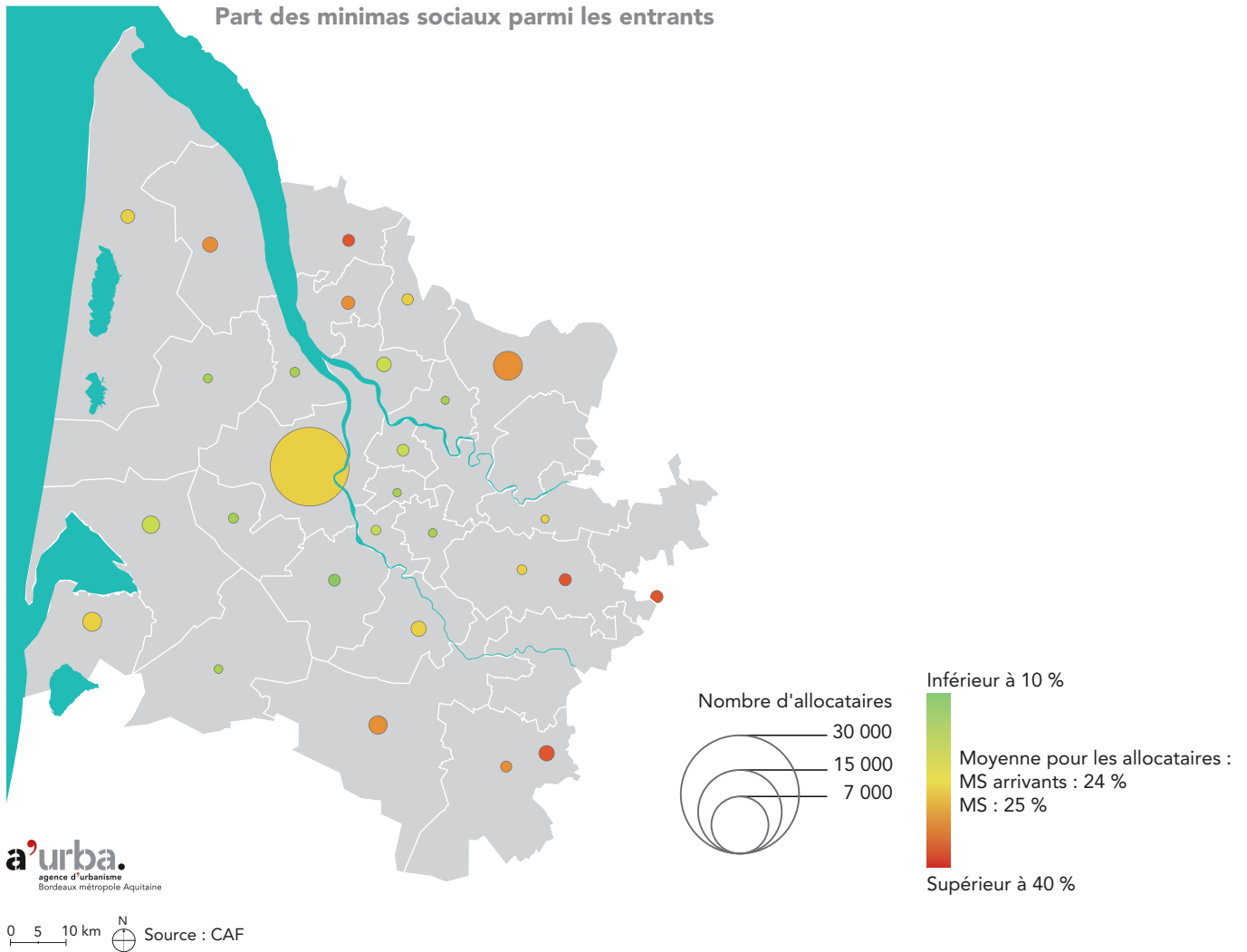
Les territoires du Nord et de l'Est du département apparaissent comme particulièrement fragiles. Le Sud et l'Ouest de l'agglomération bordelaise présentent des contextes socio-économiques plutôt favorables.

La métropole et la communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon sud (Cobas) ont chacune un profil atypique lié à l'offre sociale (notamment en logements) proposée par leur territoire.

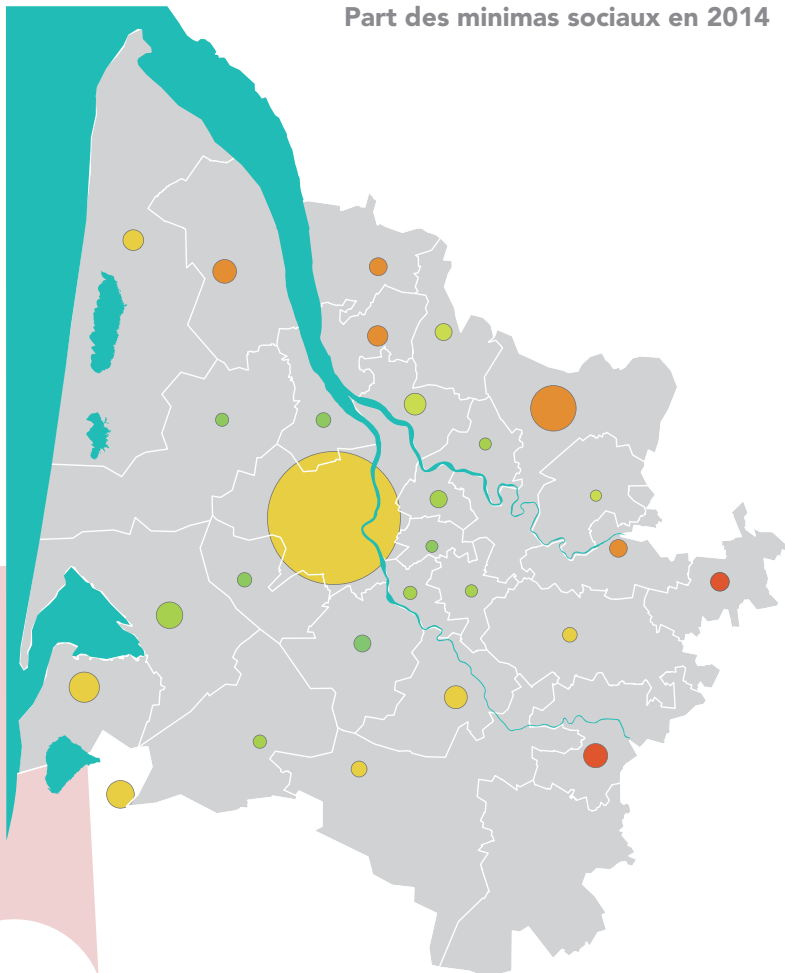
La Cobas se distingue également dans la typologie Caf du fait de la très forte part de familles monoparentales sur son territoire.

1. Allocataires aux deux dates d'étude et qui vivent dans le même territoire.

Part des minimas sociaux parmi les entrants



Part des minimas sociaux en 2014



L'étude des flux d'allocataires met en évidence qu'ils ont tendance à renforcer les caractéristiques structurelles des territoires. On observe une surreprésentation de minimas sociaux parmi les nouveaux arrivants dans les territoires en difficulté et une surreprésentation des allocataires aisés dans les territoires familiaux de première couronne autour de la métropole bordelaise.

EN RÉSUMÉ

- Cette nouvelle étude confirme une tendance à la spécialisation des territoires. En Gironde, deux types de territoires sont accessibles aux ménages modestes :

- Bordeaux Métropole avec une offre de prestations et de logements sociaux, de services, d'emplois.
- Les territoires périurbains et ruraux de deuxième couronne.

Ces conclusions soulèvent plusieurs questions :

- Comment prendre en compte les arbitrages sur l'ensemble des ménages et en particulier les plus fragiles ?

Malgré les moyens importants déployés sur le territoire de Bordeaux Métropole en matière d'offre sociale, on

continue à observer des flux de ménages défavorisés vers des territoires excentrés. Il semble donc que l'offre urbaine et sociale de la métropole ne corresponde pas à tous les besoins et à toutes les aspirations des populations les plus fragiles.

- Comment mieux organiser la solidarité entre les territoires et la redistribution des ressources à différentes échelles ?

L'accueil de publics précaires nécessite des dispositifs d'accompagnement qui sont difficiles à mettre en place à l'échelle communale. Les difficultés que peuvent rencontrer les territoires d'accueil des ménages fragiles posent la question de la solidarité territoriale et de la redistribution des ressources.



2. Parole d'expert

Alain Bourdin, sociologue et urbaniste, professeur des universités à l'école d'urbanisme de Paris

Malgré ses imperfections, la mixité sociale a été pensée pour répondre à un enjeu de solidarité entre les territoires. Plusieurs études au moment de la loi SRU¹, en 2000, montraient déjà des différences importantes de traitement entre les communes.

Les problématiques liées à l'absence de mixité sociale -effets ghettos, dérives de certains territoires, populations marginalisées...- doivent trouver des solutions. **Pour autant, un idéal peut-il être défini ?** Le modèle d'une égalité territoriale absolue a longtemps prévalu, avec l'idée que la société doit se construire sur le principe d'une égalité des chances au départ.

« Les inégalités sont à combattre mais l'égalité territoriale absolue reste un mythe. »

Les sociologues parlent aujourd'hui de « faire société », de « vivre ensemble ».

« Au-delà des catégories de populations, pauvres ou riches, incluses ou exclues, la question est de savoir si un territoire fonctionne encore socialement. »

L'exemple des favelas brésiliennes est intéressant. Des quartiers de Rio se retrouvent ainsi partagés entre deux réalités radicalement différentes qui se côtoient quotidiennement. D'un côté, l'ordre social ultraviolent des narcotrafiquants qui répond uniquement à leurs règles. De l'autre, l'organisation d'une société démocratique, avec des institutions, des écoles, une population diverse... Des diplômés de l'université, originaires de ces favelas, retournent y vivre pour construire de nouveaux modèles d'organisation sociale.

Ne devrait-on pas d'abord s'interroger sur ce qui peut améliorer le quotidien des populations plus défavorisées et sur le type de société que l'on veut fabriquer ?

« Une société sans opportunités est une société malade. »

Une autre question est celle de la résilience : un territoire pauvre peut-il accueillir des entreprises, des activités favorables à son développement, à son ouverture ?

« L'effet ghetto devient grave quand il n'y a plus aucune ouverture. »

Ces questions complexes appellent des solutions qui ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre et les politiques de la ville s'y emploient depuis de nombreuses années.

« Vivre ensemble c'est créer des lieux où l'on peut expérimenter l'autre, être en interaction avec des gens différents. L'habitat mais aussi les espaces publics, de loisirs, de commerces ou même les transports en commun. »

Le concept d'Escape Game a ainsi été intégré à la réflexion sur un nouveau quartier d'une métropole française, pour favoriser les rencontres entre les habitants. Des enquêtes dans ces lieux de divertissement ont montré qu'ils rassemblent une grande diversité de populations. Autre exemple, plus symbolique, la corniche de Beyrouth est devenue en pleine guerre civile une vaste promenade urbaine où toutes les populations se côtoient sans conflits.

« Il faut inventer des lieux et des usages qui vont plus loin qu'une simple idée statistique de la mixité sociale. »

Comment fabriquer ces mixités d'usages ? À Cergy-Pontoise, ville nouvelle construite dans les années 1970 avec un urbanisme sur dalle, la municipalité a souhaité développer un campus international à l'intérieur de la ville, pour favoriser une mixité entre les étudiants et les habitants plutôt défavorisés vivant sur place. Très vite, des conflits d'usages sont apparus sur l'utilisation des équipements sportifs, sur des modes de vie différents au quotidien...

« L'une des questions à se poser est la manière de faire évoluer les équipements et leur gestion pour résoudre les conflits d'usages et favoriser la mixité. »

Enfin se pose la question des échelles. La mixité sociale doit-elle s'imposer jusqu'à la cage d'escalier d'un immeuble ? Elle devrait pouvoir se définir en fonction des contextes.

« La mixité sociale n'est pas une norme mais une réflexion stratégique. Elle doit d'abord répondre à un objectif de projet, qu'il soit urbain ou de territoire. »

1. Depuis 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a imposé aux communes de disposer d'au moins 20 % puis 25 % de logements sociaux qui sont considérés comme un des leviers de la mixité sociale.

3. Table ronde

Mixité : comprendre, accompagner, agir

- Sophie Piquemal, présidente de la commission Habitat et Logement au conseil départemental de la Gironde.
- Alain Bourdin, sociologue et urbaniste professeur des universités à l'école d'urbanisme de Paris.
- Patrick Tournache, responsable du service Stratégies et Solidarités urbaines, Bordeaux Métropole.

La spécialisation des territoires mise en avant par l'étude de l'a-urba et de la Caf de Gironde, ainsi que l'appauvrissement de certains secteurs, sont des problématiques intégrées au plan départemental pour l'habitat et abordées avec les élus locaux, tant sur le plan du logement que de l'action sociale. Malgré ses limites, la loi SRU de 2000 a favorisé de nombreuses évolutions et permis de développer significativement le logement locatif social.

Bordeaux Métropole pense la solidarité à l'échelle des 28 communes de son territoire et en direction des autres territoires girondins. L'objectif de mixité sociale s'appuie sur un ensemble de dispositions législatives qui donnent un rôle nouveau aux EPCI, avec comme ligne directrice l'accompagnement des plus pauvres, même si dans la réalité les problématiques sont beaucoup plus vastes. Le rôle des bailleurs sociaux apparaît comme indispensable pour intervenir dans une très grande proximité et favoriser le lien social.

La loi SRU impose 25 % de logements sociaux dans les communes. Le PLU de Bordeaux Métropole favorise une programmation équilibrée entre logement locatif social, accession sociale et accession libre dans les opérations d'aménagement. Mais cette approche quantitative est-elle suffisante ? Il apparaît que dans les logements libres du parc privé financés via des produits défiscalisés, les habitants ne sont pas beaucoup plus aisés que ceux du parc social, sans l'encadrement dont ces derniers bénéficient. L'obligation réglementaire n'est pas donc pas la clé unique. Elle permet toutefois un équilibre qui ne serait jamais accepté par les habitants déjà en place ou les futurs acquéreurs de produits immobiliers.

Cette culture du collectif dépend vraiment des contextes : régionaux, urbains et la forme architecturale a aussi son rôle à jouer.

Les mentalités évoluent et la qualité du bâti également, en particulier les espaces extérieurs, fondamentaux pour la qualité d'usage des logements. Certains programmes intègrent des services : salle de sports, aide aux devoirs pour les enfants... Les innovations ne manquent pas, encore faut-il qu'elles soient accessibles financièrement.

La question de la cohésion sociale peut également poser problème dans les territoires périurbains. Loin des équipements, contraints par des rythmes de vie pendulaires, les habitants ont moins d'occasions de se retrouver, à l'exception des associations sportives.

La question des modèles joue aussi beaucoup : nombre de ménages « actifs » restent attachés à un idéal résidentiel qui vise en priorité un confort de vie pour soi et ses enfants... Et c'est souvent une maison individuelle avec un jardin.

Faut-il mieux anticiper le développement de la ville, surtout quand il est rapide comme à Bordeaux, en prévoyant les équipements et les services qui faciliteront les équilibres sociaux, en menant des politiques locales fortes autant sur le développement urbain que sur l'accompagnement social ? L'attractivité d'un territoire rend d'autant plus sensible les enjeux de mixité.

« La mixité sociale ne se décrète pas, elle se construit, mais sans la loi il n'y aurait rien. »
Sophie Piquemal

« Le logement social n'est pas là que pour accueillir les populations les plus pauvres. N'oublions pas que 60 % de la population y est éligible. »
Patrick Tournache

« Il faudrait systématiquement créer des tiers-lieux dans les quartiers pour que les gens se rencontrent et que les immeubles vivent différemment. »
Sophie Piquemal

« En matière de logement social, les équipes du département accompagnent les petites communes pour choisir des solutions adaptées à leur territoire. La mixité sociale ne naît pas de la forme urbaine. Les difficultés viennent davantage de l'absence d'accompagnement et de la diversité des modes d'usages des habitants... Nous sommes aussi dans un pays qui n'accepte pas le collectif, surtout quand les revenus ne sont pas les mêmes. »
Pierre Coumat, professionnel de l'immobilier

« Il faut encourager toutes les réflexions permettant de concevoir des logements collectifs qui conviennent à différentes catégories de populations. »
Alain Bourdin

Les typologies d'habitat comptent aussi pour y parvenir. Il est essentiel de penser le logement en regard des évolutions de la société, des besoins des usagers, des familles.

Toutefois, les professionnels de l'immobilier indiquent qu'ils manquent souvent de retours sur les usages du bâti, ce qui leur permettrait d'affiner leur offre.

La ville d'Amsterdam a ainsi créé une Direction de l'Équilibre qui veille à un développement urbain conciliant les usages, notamment entre habitants et touristes, mais qui pourrait s'appliquer à d'autres domaines.

La question de l'habitat est probablement survalorisée en matière de mixité sociale. La société actuelle a certainement perdu ses grands lieux de fabrication du lien social, exceptée peut-être, la pratique sportive. Probablement aussi que les espaces de communication virtuels, comme les réseaux sociaux, contribuent à de nouvelles formes d'isolement. La mixité doit être encouragée et travaillée dans des espaces publics qui ne sont pas forcément pensés pour elle au départ. Il faut donc sans cesse diversifier les pratiques.

« Bordeaux Métropole doit être un territoire attractif pour tout le monde et le rôle de la collectivité est d'accompagner ceux qui ont le plus de difficultés à se loger. »

Patrick Tournache

« Les urbanistes doivent aussi s'intéresser aux périodes hors travail et réfléchir à ce qui peut être proposé comme équipements, comme offre de loisirs, pour favoriser une mixité d'usages, car la mixité se fabrique culturellement. »

Alain Bourdin

« Aujourd'hui, au niveau du département, on parle de politiques d'investissement social pour définir une action commune en faveur du vivre ensemble. »

Sophie Piquemal

« Nous vivons aujourd'hui une très forte diversification des modes de vie, probablement liée à la métropolisation. Ne faudrait-il pas tout simplement encourager une généralisation de la cohabitation, entre tous ceux qui vivent dans une ville ou qui la pratiquent : résidents, étudiants, touristes... »

Jean-Marc Offner, directeur général, agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine

Crédits

Sous la direction de :

Cécile Rasselet

Chef de projet :

Camille Garcelon

Équipe projet :

Caroline De Vellis

Conception graphique :

Olivier Chaput
Christine Dubart

© a'urba | Mars 2019