

# Informations sociales

# 182

Mars - Avril  
2014



ALLOCATIONS  
FAMILIALES

## Le vécu de la pauvreté



n° 182  
2014  
6,50 E

# Équité territoriale et pouvoir d’agir dans l’espace métropolisé : vers un nouveau régime de politiques publiques

Stéphanie Morel – directrice d’études, Acadie

En collaboration avec Philippe Estèbe – Acadie ; Nicolas Rossignol et François Delepoule – conseil général du Pas-de-Calais ; Christel Fagnoni et Hélène Dinh – conseil général du Nord <sup>(1)</sup>



*La dynamique métropolitaine ne bénéficie pas de la même façon à tous. Sous l’effet notamment de la mobilité des activités et des populations, elle redessine la carte des territoires mais aussi celle de la précarité, qui se diffuse, et de la pauvreté, dont les formes se diversifient. Confrontées à des questions sociales inédites, les politiques publiques doivent changer et innover. Les Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais relèvent le défi.*

La dynamique métropolitaine, dont les effets résidentiels et économiques se diffusent dans les territoires les plus éloignés de l’agglomération centrale, par multipolarisation, accroît l’interdépendance entre les territoires. Si elle permet un accès démultiplié aux ressources métropolitaines, elle est également productrice de contradictions sociales fortes. En effet, la diffusion urbaine et l’intensification des mobilités des ménages, ainsi que la complexification des formes de précarité, transforment en profondeur le rapport entre question sociale et territoire et incitent à repenser l’équité territoriale dans le contexte métropolitain. D’un côté, sous l’effet des mobilités et de la précarisation des ménages, une multiplicité de questions sociales territoriales se pose aujourd’hui. De l’autre, la métropolisation, qui incite et rend possible la dispersion urbaine, érige la mobilité et l’accessibilité en facteurs déterminants de l’égalité et de la promotion sociales. Si l’inscription spatiale des inégalités et des précarités n’est pas neuve, nous souhaitons dans cet article montrer, d’une part, la complexité de ses expressions actuelles dans le contexte métropolitain et, d’autre part, en quoi ces évolutions imposent de porter un regard différent sur les politiques sociales. Nous prendrons appui



sur les réflexions produites dans le cadre d'une étude menée entre 2011 et 2013 pour les Conseils généraux du Pas-de-Calais et du Nord portant sur les « Impacts sociaux de la métropolisation lilloise ».

### Des questions sociales territoriales différenciées

Le processus de globalisation et de métropolisation dans lequel sont entrés les territoires depuis une vingtaine d'années est marqué par l'intensification de la logique des flux, une dilatation continue des aires urbaines et une croissance des interdépendances entre les territoires (Béhar, 2010). Ces interdépendances sont liées à l'intensification des mobilités de toutes sortes, qu'elles soient résidentielles, professionnelles, dans le cadre des études ou des loisirs. La « toile métropolitaine » (Halbert, 2010) est ainsi caractérisée par un mouvement de dissociation de l'habitat, des emplois et des lieux de consommation, de loisirs, de formation... Cette « *urbanisation diffuse, diffusée et diffusante* » <sup>(2)</sup> rompt avec la vision binaire du centre et de la périphérie et démultiplie l'accès potentiel aux ressources offertes dans et par la métropole. C'est ce que l'on observe dans le Nord-Pas-de-Calais, un territoire longtemps marqué par la domination de l'agglomération lilloise aux dépens du reste de la région. Au gré des mobilités des activités et des populations, ce territoire s'est progressivement inscrit dans une géographie polycentrique, avec l'émergence de villes telles qu'Arras, Douai, Cambrai, Lens, Béthune ou encore Valenciennes. Ces dernières constituent ainsi autant de pôles relayant efficacement le développement métropolitain, lequel déploie ses impacts sur une « *aire métropolitaine lilloise* » qui s'étend jusqu'à Maubeuge, située à près de 40 kilomètres de Lille.

« *L'analyse des impacts sociaux de ce processus métropolitain invite tout d'abord à porter le regard sur les effets de la redistribution des ménages sur les territoires.* »

L'analyse des impacts sociaux de ce processus métropolitain invite tout d'abord à porter le regard sur les effets de la redistribution des ménages sur les territoires. Les mobilités résidentielles ont provoqué un certain nombre de mouvements, redessinant le peuplement des différents espaces (Estèbe, 2008). Au cours de ce processus, la diffusion de la précarité sur les territoires ainsi que la complexification des formes de pauvreté ont fait émerger en Nord Pas-de-Calais de nouvelles questions sociales territoriales de plusieurs ordres.

- La fragmentation territoriale et la paupérisation de certaines cités du bassin minier, notamment dans sa partie est. Ces territoires se vivent comme « victimes » de la métropolisation en raison du développement résidentiel et de l'arrivée de cadres et de classes moyennes, de la saturation des axes routiers, de l'inaccessibilité à l'emploi pour les populations « locales », anciennement installées, et de la persistance d'une précarité « incrustée ».
- La paupérisation des centres-villes. Ceux-ci accueillent une population très vulnérable, vivant notamment en foyers monoparentaux, en particulier dans

les portions de parcs de logement les plus vétustes, contrastant avec les quartiers embourgeoisés où résident les « nouvelles » populations, issues des classes moyennes et supérieures accédant à l'habitat amélioré ou aux maisons de ville.

■ Les franges périurbaines. De qualité de vie et d'accessibilité inégales, elles sont peuplées de ménages disposant de façon inégale des ressources nécessaires, en termes monétaires, de stabilité de l'emploi ou de mobilité, pour vivre en périurbain et faire face au surendettement ou aux événements de la vie.

■ Les Zones urbaines sensibles (Zus). Nombreuses sur le territoire, elles sont historiquement paupérisées et continuent d'accueillir les populations les plus fragilisées.

■ En termes de mobilités interrégionales, il faut enfin noter la fonction d'accueil que remplit le Nord Pas-de-Calais envers des populations modestes venues du nord-est de la France (Davezies, 2013).

L'aire métropolitaine lilloise a ainsi connu ces dernières années une profonde recomposition sociologique intraterritoriale sous l'effet des migrations résidentielles, produisant une nouvelle carte de la précarité, avec l'émergence de situations différenciées de précarisation territoriale à différentes échelles. La métropolisation impacte les territoires mais aussi les individus et les groupes sociaux, notamment dans les formes de précarité qu'ils peuvent connaître et dans leurs parcours résidentiels, éducatifs ou encore professionnels, conditionnés par leur « place » dans l'espace et leur « capacité » (Sen, 2012) à se déplacer et à accéder aux ressources métropolitaines.

### **Une diversité des figures territoriales de la précarité**

La question de l'équité territoriale se pose de manière particulière dans le contexte de métropolisation et de complexification des formes de précarité. D'un côté, le processus de métropolisation démultiplie les opportunités d'accès aux ressources éducatives, de logement, d'emploi, de culture ou de formation. Cependant, les individus et les groupes sociaux apparaissent très inégalement armés pour tirer bénéfice des dynamiques métropolitaines et concourir dans une compétition qui exige une capacité élevée à accéder à ces ressources et à être mobile. Dans cette reconfiguration des territoires, les ménages les plus précaires peuvent ainsi être doublement pénalisés, lorsqu'ils résident sur un territoire exclu de la dynamique métropolitaine, parce que leur potentiel d'accessibilité aux ressources et aux territoires est moindre. La localisation résidentielle et l'accessibilité constituent ainsi des facteurs qui accentuent les inégalités liées à la position sociale. Si cet effet n'est pas nouveau, il est exacerbé et complexifié dans le contexte métropolitain.

De l'autre côté, la question de la précarité s'est complexifiée. La « pauvreté » apparaît aujourd'hui multidimensionnelle. Les bouleversements des configurations familiales ainsi que la précarité de beaucoup d'emplois alimentent



une pauvreté active (Damon, 2007). Le risque de basculement dans la pauvreté s'accroît, notamment pour toute une partie de la population appartenant aux classes populaires mais aussi aux « *classes moyennes inférieures* » (Chauvel, 2006). La dynamique métropolitaine contribue à cette complexification de la pauvreté et à ces risques de basculement. En repoussant toujours plus loin les populations les plus modestes, la dilatation métropolitaine a conduit à l'émergence d'une catégorie de « *captifs du périurbain* » (Rougé, 2005) ou encore d'une forme de « *néo-ruralisme* » précaire (Sencébé et Lepicier, 2007), c'est-à-dire de formes de précarité nouvelles dans des territoires moins urbanisés et moins accessibles.

Aussi l'extension géographique et sociale des marchés du travail et le décloisonnement des bassins d'emplois tendent-ils à accroître la proportion des travailleurs pauvres et des ménages « *pauvres en conditions de vie* » <sup>(3)</sup> dans la population active. En effet, le coût réel d'accès à l'emploi, intégrant les coûts de transport et de garde d'enfants, peut ne pas être compensé par des gains d'activité suffisants. Sur l'aire métropolitaine lilloise, ce risque de marginalisation progressive des actifs est réel : en 2007, seulement 26,5 % des actifs travaillaient dans leur commune de résidence contre 35 % en moyenne nationale. Par ailleurs, l'écart se creuse entre les ménages de deux actifs qui ont les moyens d'assurer une double mobilité quotidienne et les ménages à un seul revenu. Sur ce territoire, le taux d'emploi féminin est inférieur à la moyenne nationale, 51 % contre 59 % (Insee, 2012). Au plan national, le constat est celui d'une pauvreté croissante des foyers monoparentaux, dont le taux de pauvreté a augmenté de dix points entre 1999 et 2009 pour atteindre 30,9 %. Au plan local, la population du Nord Pas-de-Calais se distingue par un taux particulièrement élevé de ménages monoparentaux, notamment ceux avec plus de trois enfants (16 % contre 11,5 % au niveau national, Insee 2012). Cette population monoparentale constitue, avec les adultes isolés et les jeunes sans qualification, les populations les moins mobiles et les plus à risque actuellement (Onpes, 2012).

Sur le territoire de l'aire métropolitaine lilloise, les figures de la précarité se sont diversifiées depuis une quinzaine d'années. Il existe une pauvreté « héritée », celle de territoires historiquement pauvres où la pauvreté se transmet de génération en génération et que la métropolisation paupérise davantage. On trouve dans cette catégorie les chômeurs de longue durée, les ménages monoparentaux résidant dans les villes centres ou encore les personnes isolées, sans insertion professionnelle, en périphérie des grandes villes (Insee, Nord Pas-de-Calais, 2006). Les acteurs du social voient également émerger d'autres profils de populations fragiles : les *travailleurs pauvres* qui, d'après l'Insee Nord Pas-de-Calais, représenteraient 56 % des allocataires à bas revenus, mais aussi les *couches inférieures* des classes moyennes. Ces dernières sont marquées par leur

“ Sur le territoire de l'aire métropolitaine lilloise, les figures de la précarité se sont diversifiées depuis une quinzaine d'années. ”

vulnérabilité sociale ; elles ont pu accéder aux ressources métropolitaines, à travers par exemple un logement dans le périurbain ou un emploi dans les services, mais demeurent fragiles, à l'équilibre, ou sont susceptibles de connaître, suite à une perte d'emploi de l'un des deux conjoints ou à une rupture familiale, un basculement dans une situation de précarité.

Ainsi les capacités des individus ou des ménages à accéder et à saisir les opportunités métropolitaines apparaissent fort inégales, du point de vue de leur localisation résidentielle et de leur potentiel de mobilité, et instables dans le temps. Ces facteurs d'incertitude et de fragilisation, dans un contexte économique et social tendu, expliquent la diversification des figures de la précarité dans l'espace métropolitain.

### De nouvelles ambitions pour les politiques publiques

L'analyse des impacts sociaux de la métropolisation sur la transformation des territoires et sur les parcours de vie des individus conduit à poser de nouvelles ambitions pour les politiques publiques. L'objectif est triple : anticiper les effets de fragmentation territoriale, faire accéder les individus aux ressources offertes par la dynamique métropolitaine et limiter les effets de concurrence dans une logique de facilitation et de sécurisation des parcours métropolitains. Dans cette perspective, deux infléchissements des politiques publiques semblent possibles.

Le premier axe d'évolution concerne la capacité à articuler, dans les politiques publiques, l'entrée par publics et l'entrée par territoires. En France, depuis trente ans, ces deux types de politiques sociales coexistent, entretenant chacune un rapport spécifique au territoire : d'une part, les politiques nationales de redistribution et, d'autre part, la politique de la ville. En forçant le trait, on peut affirmer que les politiques sociales universalistes et redistributives traitent les individus indistinctement, en fonction de leurs situations catégorisées, sans aucune différenciation territoriale, alors que la politique de la ville promeut le traitement territorialisé de la pauvreté circonscrite sur des territoires-quartiers en visant un objectif de réduction des écarts territoriaux. Face à l'épuisement de ces deux types d'intervention qui ne traitent que partiellement les questions sociales territoriales actuelles, de nouvelles modalités de politiques publiques sont à initier pour traiter les précarités, à l'interstice de ces deux catégories d'intervention.

Par ailleurs, les politiques d'aménagement du territoire et les politiques urbaines peinent à prendre en compte les enjeux sociaux inscrits dans les territoires. La segmentation administrative et la spécialisation professionnelle des acteurs caractérisant les politiques urbaines et les politiques sociales rendent difficile l'articulation des objectifs de développement territorial et de promotion des parcours des individus. Ainsi, les modes actuels de catégorisation des politiques publiques, alternant entrée par publics et entrée par territoires, apparaissent impuissants à qualifier et à traiter ces risques et, partant, à



combiner la prévention de la fragmentation territoriale et l'anticipation des inégalités d'accès aux ressources. Pour exemple, comment faire en sorte qu'un projet d'aménagement urbain comme celui de la Zone de l'Union, un projet économique et urbain à la croisée des villes de Roubaix, Wattrelos et Tourcoing, puisse concilier l'excellence métropolitaine pour les populations *hyper mobiles* bénéficiant de l'offre résidentielle et/ou d'emploi « haut de gamme » sur le territoire, et l'accès aux ressources métropolitaines pour les populations précarisées de ce territoire ? Scènes d'interpellation partenariale, travail sur les parcours professionnels par les entreprises et les opérateurs de l'insertion, légitimation et positionnement des acteurs sociaux dans les projets urbains... : les pistes sont nombreuses pour organiser une gouvernance qui parvient à croiser mutations des territoires et trajectoires des individus. Le deuxième infléchissement que doivent connaître les politiques publiques porte sur la nature de l'intervention sociale, avec une double nécessité : changer de *méthode* mais aussi de *cible*. Changer de méthode, car pour répondre aux besoins sociaux actuels et lutter contre les inégalités, il est nécessaire d'adapter le système de réponses au contexte de métropolisation, en faisant de la mobilité, de l'accessibilité et de la « mise en capacité » des populations un objectif premier des politiques sociales (Sen, 2012 ; Fol et Gallez, 2013). Cela suggère de dépasser la seule logique de « secours » qui caractérise l'action sociale en France pour adopter une perspective davantage dynamique et préventive qui s'attacherait aux *parcours* des individus. Cela suppose également, pour les politiques publiques, de ne plus fonctionner sur l'unique registre de la compensation et de la réparation *ex post* mais de prévenir et de sécuriser les parcours des individus *ex ante*, en portant une stratégie « fondée sur une logique d'investissement social » (Esping-Andersen et Palier, 2008, p. 12). Il s'agit enfin de changer de posture dans l'intervention sociale afin de travailler sur la mise en capacité des individus dans l'espace globalisé et sur les conditions de leur accessibilité aux opportunités métropolitaines, afin qu'ils puissent disposer des ressources nécessaires pour construire leur parcours. Ce changement de posture consisterait à changer de focale territoriale et à dépasser les frontières des ressources locales dans la relation d'accompagnement social. Il suppose un travail sur l'égalisation de l'accès aux compétences sociales à travers une intervention publique qui, dépassant la seule offre de biens et services, permettrait *effectivement* l'appropriation de l'information et l'acquisition des « modes d'emploi » par les personnes et le renforcement d'une capacité à convertir ces ressources en « libertés réelles », en *capabilities*, selon la terminologie d'Amartya Sen (2012), pour maîtriser sa trajectoire de vie. Enfin, les cibles de l'action publique doivent évoluer vers un élargissement des publics, dans la mesure où les services sociaux sont de plus en plus sollicités par les classes moyennes précarisées ou en risque de précarisation qui ressentent un fort sentiment d'injustice sociale mais ne recourent pas systématiquement aux droits sociaux (Warin, 2011 ; Onpes, 2012). Dans le

contexte métropolitain, face aux basculements rapides des situations sociales, les politiques publiques devront dès lors être particulièrement vigilantes sur les moments de rupture ou les passages clés dans les parcours de vie des individus, notamment ceux des groupes les moins armés dans la compétition que sont les femmes, les personnes les moins qualifiées et les jeunes. Cet élargissement préventif, axé sur une méthodologie d'action publique *capacitaire*, sur des temps ciblés des parcours des individus et sur une logique de la « deuxième chance », pourrait constituer un investissement social pertinent dans une société où les formes de précarité continuent de se diversifier.

\*\*\*

Afin de pouvoir répondre aux défis en matière d'équité territoriale tels qu'ils s'expriment et se différencient dans les territoires, et notamment d'intégrer les effets spatiaux démultipliés dans l'espace métropolisé, les politiques publiques doivent changer de régime. Accomplir ce changement requiert de savoir mobiliser l'innovation sociale dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de transports et dans l'accompagnement des individus en situation fragile. Les futures politiques publiques devront ainsi tenir compte des différentes échelles de vie, d'activités et d'opportunités – locale, métropolitaine, régionale... – mais aussi d'expression des questions sociales territoriales. Elles devront également être capables de traiter une diversité de situations précaires et de promouvoir le pouvoir d'agir des individus, à travers une politique de sécurisation et de promotion capacitaire. C'est dans cette voie que se sont engagés les conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, en faisant de la question sociale métropolitaine une préoccupation collective et en testant *in vivo* les conditions de la prise en compte des enjeux de la métropolisation dans les politiques départementales et dans les projets d'aménagement. Ils inaugurent ainsi un positionnement nouveau des départements en matière d'équité territoriale qui pourra prendre tout son sens dans le cadre de la réforme territoriale en cours.

## Notes

---

1 – Cet article est issu d'un travail collectif conduit par Acadie avec les Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, impliquant notamment Philippe Estèbe, consultant à Acadie, Nicolas Rossignol, directeur de la prospective et des partenariats, et François Delepouille, chargé de mission au conseil général du Pas-de-Calais, ainsi que Christel Fagnoni, directrice des partenariats, de l'attractivité et de l'économie et Hélène DINH, chef de la mission études et prospective, au Conseil général du Nord. Nous remercions ces derniers en leurs qualités à la fois de commanditaires de l'étude sur les « impacts sociaux de la métropolisation lilloise » et d'actifs contributeurs à la réflexion.

2 – Selon l'expression de Michel Lussault dans son article « L'urbain s'étale ! », *Esprit*, n° 393, mars-avril 2013, p. 131-143.



3 – Le taux de pauvreté en conditions de vie touche, d'après l'Onpes, 13,3 % de la population en 2010. Ce taux était de 12,4 % en 2007 (Onpes, 2012). Il est mesuré par l'indicateur qui synthétise les réponses des ménages à vingt-sept questions relatives aux contraintes budgétaires, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés de logement.

## Bibliographie

- Acadie, 2009, *Étude prospective exploratoire sur les futurs territoires de la politique de la ville*, rapport pour le SG-CIV/Mission Prospective et stratégie.
- Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A., 2012, *La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*, Paris, Albin Michel.
- Avenel C., 2013, *Les villes et la cohésion sociale*, recherche-action sur la gouvernance locale et la cohésion sociale menée avec les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes, rapport final, Odas/SG-CIV, janvier 2013.
- Béhar D. et Morel S., 2012, « **Quelles politiques sociales dans la société mobile ?** », *Regards*, EN3S, n° 41, p. 139-150.
- Béhar D., 2010, « **Métropolisations : version française d'un paradigme universel** », in Cailly L. et Vanier M. (dir.), *La France, une géographie urbaine*, Paris, Armand Colin, p. 113-124.
- Caradec V., Ertul S. et Melchior J.-P. (dir.), *Les dynamiques des parcours sociaux. Temps, territoires, professions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.
- Chauvel L., 2006, *Les classes moyennes à la dérive*, Paris, Le Seuil.
- Cohen D., 2006, *Trois leçons sur la société postindustrielle*, Paris, Le Seuil.
- Damon J., 2007, « **Les travailleurs pauvres en France. De la pauvreté active à la solidarité active ?** », *Futuribles*, n° 333, p. 5-17.
- Davezies L., 2013, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Le Seuil.
- Dubet F., 2010, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris, Le Seuil.
- Duvoux N., 2012, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Le Seuil.
- Esping-Andersen G. et Palier B., 2008, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Le Seuil.
- *Esprit*, 2013, *Tous périurbains !*, n° 393, mars-avril.
- Estèbe P., 2008, « **Des ménages qui aménagent le territoire... en déménageant** », in Frémont A., Allemand S. et Heurgeon É. (dir.), *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Colloque de Cerisy, Presses universitaires de Caen (Puc), p. 181-196.
- Fol S. et Gallez C., 2013, « **Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville** », colloque international du Labex Futurs urbains, Enjeux interdisciplinaires émergents pour comprendre, projeter et fabriquer la ville de demain, Marne-La-Vallée, 16-18 janvier 2013.

- Fol S., 2009, *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin, 2009.
- Halbert L., 2010, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France (Puf).
- Insee Nord-Pas-de-Calais, 2012, « **Contrastes sociaux et systèmes métropolitains - Volet 1** », *Pages de Profils*, n° 103, février ; 2006, « **Pauvretés et Territoires en Nord-Pas-de-Calais** », *Dossier de Profils*, n° 82, juin.
- Lussault M., 2009, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2012, *Le rapport de l'Onpes 2011-2012*.
- Observatoire national de l'action sociale décentralisée, 2013, « **Décentralisation et cohésion sociale. Contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation** », *Cahier de l'Odas*, janvier.
- Palier B., 2011, « **Sortir de la crise par le haut : investir dans la qualité pour tous** », *Esprit*, novembre, p. 74-85.
- Rougé L., 2005, « **Les "captifs" du périurbain. Voyage chez les ménages modestes installés en lointaine périphérie** », in Capron G., Guetat H. et Cortes G. (dir.), *Liens et lieux de la mobilité*, Paris, Belin, p. 129-144.
- Sen A., 2012, *Repenser l'inégalité*, Paris, Le Seuil.
- Sencébé Y. et Lepicier D., 2007, « **Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale** », *EspacesTemps.net*, 10 mai.
- Vallerie B. (dir.), 2012, *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, Paris, L'Harmattan.
- Veltz P. et Davezies L. (dir.), 2005, *Le grand tournant – Nord Pas-de-Calais 1975-2005*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Wagner A.-C., 2007, *Les classes sociales dans la mondialisation*, Paris, La Découverte.
- Warin P., 2011, « **Le non-recours aux droits sociaux** », *Regards*, EN3S, « La gestion du risque », n° 39, janvier, p. 97-111.