



Inspection générale
des affaires sociales

RM2009-102P



Conseil général de l'agriculture, de
l'alimentation et des espaces ruraux

N° 1883

Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural

RAPPORT TOME I

Établi par

Marianne BERTHOD-WURMSER

Roland OLLIVIER

Michel RAYMOND

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Sophie VILLERS

Dominique FABRE

Membres du Conseil Général de l'Agriculture,
de l'Alimentation et des Espaces Ruraux

- Septembre 2009 -

Synthèse

[1] La mission conjointe du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER) et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) a réalisé ses investigations sur la période d'avril à juillet 2009.

[2] Le rapport présenté, conformément aux options arrêtées avec les commanditaires au moment du lancement de la mission, est plus un document d'orientation qu'un texte à visée opérationnelle. La mission, à l'occasion de ses déplacements dans cinq départements et de l'analyse récente de l'évolution du milieu rural, dégage quelques lignes forces sur ces questions de précarité.

L'économie et la composition socioprofessionnelle du milieu rural l'exposent au développement de situations de précarité

[3] Onze millions d'habitants, soit 18 % de la population de France métropolitaine, résident dans « l'espace rural », tel que le définissent les outils statistiques. La quasi-totalité des indicateurs montrent que les territoires concernés, comme leurs habitants, se situent au-dessous des moyennes nationales tant en termes de participation à l'économie nationale, que de revenus, de qualification ou d'emploi.

[4] Près de soixante pour cent des bassins de vie ruraux consacrent en effet l'essentiel de leur activité à la satisfaction des besoins des seules populations locales, « l'économie résidentielle » étant associée parfois au tourisme ; une « économie industrielle », présente de longue date, absorbe la majorité des emplois dans un dixième des bassins de vie ; l'activité « agri-alimentaire », enfin, n'est dominante que dans moins d'un centième d'entre eux. Les activités de caractère « tertiaire qualifié », majeures en milieu urbain, sont peu représentées dans l'espace rural.

[5] Les personnes âgées en milieu rural sont proportionnellement plus nombreuses : 27 % de plus de 60 ans, contre 21 % en milieu urbain. Mais surtout les catégories les moins qualifiées sont surreprésentées parmi les actifs en emploi : 32% d'ouvriers et 27 % d'employés, contre 7 % de cadres et professions intellectuelles (7% d'agriculteurs). Dans les dernières années, le milieu rural a subi de plein fouet les réductions d'emploi qui ont touché les secteurs de l'industrie et de l'agriculture.

[6] La régression démographique, qui s'est longtemps accompagnée d'un vieillissement de la population, ne se poursuit que sur certains territoires ; dans la dernière décennie, un dynamisme démographique rural significatif est apparu, essentiellement causé par des migrations de l'urbain vers le rural. Malheureusement, ces migrations principalement composées de ménages d'employés, ouvriers et professions intermédiaires, renforcent le déséquilibre socioprofessionnel rural antérieur.

La pauvreté rurale, fréquente, a de multiples visages.

[7] Le taux de pauvreté monétaire moyen dans l'espace rural en 2006 est de 13,7 %, contre 11,3 % dans l'espace urbain. Les ruraux sont donc en moyenne « plus souvent pauvres ». En outre, dans plus d'un tiers des départements de France métropolitaine, le taux de pauvreté dans la population rurale dépasse 19 %, dont quatre pour le Nord de la France ainsi que tous les départements des régions PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Auvergne et Limousin, débordant largement sur Poitou-Charentes, un peu sur l'Aquitaine et le sud de Rhône-Alpes.

[8] Les situations ne sont pas identiques selon le degré d'enclavement des territoires ruraux, la densité et la nature de leur tissu économique, le dynamisme de leur démographie.

- [9] Pour décrire ces populations en difficulté, plusieurs figures-types caractéristiques des populations concernées par la pauvreté et la précarité sont présentées. Leurs fréquences respectives, qu'il serait sans doute vain de chercher à quantifier, varie selon les territoires. Elles comprennent aussi bien des ruraux d'origine que de « nouveaux » arrivants.
- [10] Dans la première catégorie, on trouve les agriculteurs de certains départements dont l'exploitation dégage peu de revenus, des personnes victimes de la désindustrialisation, des personnes âgées à faible revenu isolées et mal logées ainsi que des jeunes sans qualification et parfois en rupture familiale. Ces catégories de population font peu valoir leurs droits.
- [11] Sont concernées par la seconde catégorie, les néo ruraux installés à la campagne pour des raisons de coût du logement et confrontés à des difficultés à la fois financières et liées à l'isolement, des familles urbaines en situation de pauvreté s'installant en milieu rural et des personnes en « errance ». Pour les publics concernés, le milieu rural a parfois été idéalisé, sans prise en compte suffisante des problèmes de mobilité (coût du transport, ou accès à des transports collectifs), d'organisation de garde d'enfants, de rareté de l'emploi, d'accès à divers services et notamment au logement très social.
- [12] Pour aider ces populations en difficulté, des politiques d'une ampleur variée sont mises en œuvre au plan local. Une des difficultés importantes du travail social en milieu rural tient aux attitudes « taiseuses », de personnes ou de familles qui supportent sans se manifester de très mauvaises conditions de vie, se replient sur elles-mêmes, ou se protègent du qu'en dira-t-on.

Les territoires ruraux aux profils multiples sont animés par des dynamiques locales variables

- [13] Une partie des territoires ruraux cumule différents handicaps qui se cristallisent au fil du temps. Il est possible de parler à leur endroit de véritables territoires de relégation ainsi que le fait la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). En effet, une partie de la population est isolée, que cet isolement soit physique ou qu'il relève de blocages à la mobilité d'ordre culturel et social.
- [14] Les réponses apportées au plan local sont variables. Les outils d'observation et de diagnostic ne sont pas toujours suffisants mais on relève surtout une absence fréquente de maîtrise d'œuvre sociale permettant d'engager des actions coordonnées (pour le repérage des situations fragiles, la mise en place de services collectifs à la population ou l'amélioration de l'habitat par exemple). Pour porter des projets dans ces domaines, le bon niveau est clairement intercommunal, au regard de la taille modeste des communes rurales.
- [15] Une intercommunalité de projet peut être difficile à réaliser si elle n'est pas portée par des élus mobilisés en ce sens. Les communautés de communes ne sont pas toujours constituées, en milieu rural, et leur taille n'est pas forcément suffisante pour leur permettre de jouer un rôle de maîtrise d'ouvrage en matière de développement local. C'est au vu de ce constat qu'ont été constitués des territoires de projet correspondant pour certains aux « pays ».
- [16] La réussite de l'action de tels ensembles est fonction de la présence sur le terrain d'élus ou de décideurs capables de jouer un rôle d'entraînement et de s'appuyer sur des professionnels de bon niveau. Ce peut être localement le fait de l'Etat, sous réserve qu'il ait de façon plus permanente le souci d'inscrire son action dans la durée. La succession et l'interruption des divers dispositifs qu'il génère ou qu'il accompagne (s'agissant des interventions de l'Union Européenne) ne lui a en effet pas toujours permis de jouer pleinement le rôle qui lui revient en tant que garant de la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire national.

- [17] Par ailleurs, les interventions des organismes sociaux, tout comme celles des administrations publiques, sont encore trop cloisonnées. Si des objectifs de travail interinstitutionnel sont définis et promus par certains acteurs comme la CCMISA¹, leur mise en œuvre effective est loin d'être généralisée.
- [18] C'est à l'implantation ou au renforcement d'une ingénierie locale du développement économique et social en milieu rural, porté par des collectivités publiques regroupées, qu'appelle la mission. Les administrations locales de l'Etat doivent prendre toute leur place dans cette orientation comme garant, soutien et conseil des acteurs dans les territoires.

Des perspectives se dessinent au plan de l'intervention de l'Etat et de l'engagement d'effets leviers pour les territoires ruraux

- [19] Divers instruments d'action existent ; les ressources et les savoir-faire de l'Etat, des collectivités territoriales, comme ceux des organismes de protection sociale, peuvent être coordonnés au profit de la cohésion sociale dans les territoires ruraux.
- [20] Au niveau national, la création du nouveau ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, les compétences du ministère chargé de l'agriculture, le déploiement des missions de coordination de la future direction générale de la cohésion sociale doivent constituer le support d'une action interministérielle en faveur du milieu rural avec le concours de la DIACT, et d'instances comme le CNIAE, le CILE ou l'ONPES².
- [21] Une approche transversale est en effet nécessaire au niveau national : les espaces ruraux souffrent de l'attention limitée portée aux effets sociaux, sur ces territoires, des politiques des transports, du logement, de la santé, de l'emploi. Il est significatif que les données statistiques sur ces domaines, pourtant existantes, fassent rarement l'objet d'une présentation selon la variable spatiale. Cette attention insuffisante prêtée aux difficultés rurales, en s'accumulant et en se combinant avec des crises affectant l'économie de ces espaces, finit par cristalliser des problèmes graves sur des « territoires de relégation » dans certains cantons.
- [22] Au niveau régional, les directions régionales de la cohésion sociale doivent disposer des outils de veille sociale et fournir, en collaboration avec les autres services déconcentrés, un accompagnement dans la construction d'une ingénierie adaptée à leurs caractéristiques.
- [23] Il est clair que dans le domaine du développement local comme dans les domaines sociaux qui lui sont étroitement associés, seuls des outils partenariaux, formalisés, encourageant les acteurs locaux, peuvent aujourd'hui être efficaces. La mission a observé avec intérêt des expériences de ce type, conduites notamment dans le cadre des chartes territoriales de cohésion sociale mises en place en 2005. Dans cette perspective, quelques voies sont à considérer :

Développer une intercommunalité de projet incluant des volets sociaux pour proposer notamment des réponses adaptées aux besoins des publics fragiles. Ces projets constituent souvent la première base d'un projet de développement. Or, dans la sélection des domaines de compétence des intercommunalités, la thématique « sociale » n'est pas assez fréquemment retenue alors que les actions qui en relèvent constituent souvent un levier indispensable au développement local. Les actions des intercommunalités ne peuvent être fructueuses sans le soutien au plan local d'opérateurs comme Pôle Emploi, les missions locales ou les organismes locaux de protection sociale, dont les antennes organisées à l'échelon des « pays » ou des arrondissements apportent un support essentiel à de telles initiatives.

¹ Caisses centrales de la mutualité sociale agricole.

² DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, CILE : Comité interministériel de lutte contre les exclusions, CNIAE : Conseil national de l'insertion par l'activité économique, ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Mettre à disposition des territoires ruraux des moyens d'ingénierie. Dès lors que le développement local est en jeu, une ingénierie de développement dotée de professionnels qualifiés est indispensable pour monter les projets, comme pour mobiliser les ressources à tous les niveaux : financements de l'Union Européenne (programme LEADER+ notamment), interventions de la région au titre de ses responsabilités économiques ou dans le domaine de la formation, financements ciblés de l'Etat ou d'autres partenaires. Parmi les leviers d'action soutenus par ces partenaires figurent d'ailleurs des financements pour mobiliser ces professionnels.

Le rôle de la région dans le cadre de ses compétences propres en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de transport, de formation, est essentiel, de même que celui du conseil général en matière sociale.

Prendre en considération les surcoûts de certains dispositifs en milieu rural. La mission a noté par exemple des besoins de moyens de transport pour les personnes aidés par des missions locales et des structures d'insertion, les coûts d'hébergement pour des périodes de stage ou de formation, les besoins de garde d'enfants, mais aussi les temps de transport pour les travailleurs sociaux qui se déplacent au domicile de personnes isolées, et plus spécifiquement l'utilité d'une répartition des fonds d'action sociale des organismes de protection sociale tenant compte de ces facteurs.

La situation préoccupante des adolescents et des jeunes ruraux sous qualifiés, peu mobiles et confrontés à des difficultés de logement, mérite une attention particulière qui touche tant l'appareil de formation (général et agricole) que les mesures d'accompagnement vers l'emploi en milieu rural.

Le déploiement du RSA comporte certains risques en milieu rural

- [24] Au moment de son passage dans les cinq départements visités, la mission n'a pu apprécier l'impact du revenu de solidarité active (RSA), dont le dispositif n'était pas encore déployé.
- [25] Le nombre d'exploitants et de salariés agricoles éligibles figure parmi les questions que suscite sa mise en œuvre. En particulier, les modalités de l'accompagnement d'agriculteurs modestes éligibles au RSA et poursuivant leur activité seront à évaluer.
- [26] Au-delà du bénéfice avéré que les populations rurales tireront de ce dispositif à condition que des activités (par le biais de l'insertion notamment) leurs soient proposées, le risque le plus important est celui de la pérennisation d'un emploi à temps incomplet. En milieu agricole, la tentation peut être forte pour des groupements d'employeurs ou des organismes de gestion de remplacement de maintenir un nombre important de temps partiel sachant que le RSA vient apporter un complément de ressources.
- [27] Il conviendrait donc d'intégrer la composante rurale dans les mécanismes d'évaluation du RSA.
- [28] La mission n'avait pas le dessein, dans la durée de ses investigations, d'arrêter des options définitives. Elle ne suggère pas de définir de nouveaux dispositifs.

- [29] Ses travaux doivent être prolongés, de son point de vue, dans un cadre interministériel en vue d'arrêter une stratégie globale d'intervention au profit des populations fragiles en milieu rural, essentiellement sous l'angle de l'accompagnement d'une ingénierie locale de développement. Cela est nécessaire, car, quand bien même le poids des ruraux précaires diminue en valeur relative dans la population totale, les situations observées sont suffisamment graves pour appeler la construction d'un cadre cohérent et durable au profit des territoires en difficulté. L'élaboration d'une telle stratégie doit se faire en concertation avec les collectivités territoriales, ainsi que les autres organismes concernés. Elle pourrait prendre la forme d'assises du développement économique et social rural, organisées au niveau régional, avec l'appui des services de l'Etat.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE | 3 |
| SOMMAIRE..... | 9 |
| PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL..... | 13 |
| INTRODUCTION | 13 |
| 1. L'ECONOMIE ET LA COMPOSITION SOCIOPROFESSIONNELLE DU MILIEU RURAL L'EXPOSENT AU DEVELOPPEMENT DE SITUATIONS DE PRECARITE | 14 |
| 1.1. <i>L'appareil statistique, qui peut aujourd'hui fournir un grand nombre de données spatialisées, est inégalement mobilisé pour approcher le monde rural.</i> | 14 |
| 1.1.1. La ville mord sur la campagne : un tiers des cantons ruraux sont « en voie de périurbanisation » ou « en transition »..... | 14 |
| 1.1.2. « L'espace rural » comprend 60% du territoire de la France métropolitaine et 18% de la population y réside | 15 |
| 1.1.3. Une « économie résidentielle » prédomine dans près de 60 % des « bassins de vie » des bourgs et des petites villes | 17 |
| 1.1.4. Malgré un appareil statistique assez complet, l'analyse du monde rural est inégalement développée selon les niveaux territoriaux | 19 |
| 1.2. <i>Le monde rural cumule des spécificités démographiques et économiques anciennes peu favorables et de nouvelles caractéristiques qui ne le sont guère plus.</i> | 20 |
| 1.2.1. La démographie du monde rural est devenue dynamique, mais l'emploi ne suit pas..... | 21 |
| 1.2.2. Plus de la moitié des emplois sont des emplois d'ouvriers et d'employés, principalement dans des activités de services et industrielles..... | 25 |
| 1.2.3. Conditions de vie et mode de consommation rapprochent populations rurales et urbaines, mais l'accès des ruraux à certains équipements et services reste malaisé..... | 30 |
| 2. LA PAUVRETE RURALE, HETEROGENE, EST D'AMPLEUR SIMILAIRE A LA PAUVRETE URBAINE... 33 | |
| 2.1. <i>Les indicateurs de pauvreté de l'espace rural sont globalement aussi dégradés que ceux du monde urbain.</i> | 34 |
| 2.1.1. Les indicateurs de pauvreté monétaire et en conditions de vie ne donnent pas exactement la même vision des différences entre le rural et l'urbain..... | 35 |
| 2.1.2. Les taux de pauvreté les plus élevés caractérisent un grand nombre de départements du Sud de la France et quelques départements du Nord | 38 |
| 2.1.3. La pauvreté rurale se caractérise par des revenus d'activité faibles et elle concerne des ménages en moyenne plus nombreux..... | 40 |
| 2.1.4. Les prestations sociales constituent une part des revenus des ménages pauvres ruraux significative, mais moins importante que pour les ménages pauvres urbains | 42 |
| 2.2. <i>La pauvreté rurale présente une pluralité de figures-types.</i> | 44 |
| 2.2.1. Parmi les ruraux de toujours | 44 |
| 2.2.2. Parmi différentes catégories de « néoruraux » | 48 |
| 2.2.3. Certaines des difficultés qui se présentent mériteraient des investigations complémentaires | 51 |
| 3. LES TERRITOIRES RURAUX ONT DES PROFILS MULTIPLES ET SONT ANIMES PAR DES DYNAMIQUES LOCALES TRES VARIABLES | 52 |

| | |
|---|----|
| 3.1. <i>En se cristallisant, les cumuls de handicaps contribuent à former des territoires de « relégation »</i> | 52 |
| 3.1.1. Les insuffisances en matière de formation et d'emploi, de logement, d'accès aux services se cumulent et favorisent la précarité..... | 52 |
| 3.1.2. La pauvreté a une forte dimension collective et territoriale | 54 |
| 3.1.3. Une partie de la population est physiquement isolée..... | 55 |
| 3.1.4. L'isolement est aussi culturel et social et il débouche parfois sur la « peur de bouger » | 56 |
| 3.2. <i>La qualité des institutions structurant les politiques locales reste variable</i> | 56 |
| 3.2.1. Des communautés de communes viables n'existent pas partout | 58 |
| 3.2.2. Certains « pays » et parcs naturels régionaux ont constitué des territoires de projet à bonne échelle | 60 |
| 3.2.3. La question d'un leadership local est posée | 61 |
| 3.2.4. L'appui de l'Etat joue un rôle appréciable et souvent apprécié..... | 61 |
| 3.2.5. Les dispositifs publics sont peu évalués | 62 |
| 3.3. <i>Les interventions sociales sont rarement décloisonnées</i> | 63 |
| 3.3.1. Les institutions sociales sont insuffisamment coordonnées | 63 |
| 3.3.2. Les associations concentrent leur action sur leur objets sans toujours se coordonner..... | 64 |
| 3.3.3. Les interventions des administrations publiques sont souvent cloisonnées | 64 |
| 3.4. <i>Les dynamiques politiques, économiques et sociales sont très hétérogènes</i> | 65 |
| 3.4.1. L'ingénierie, clé du développement économique, social, culturel n'est pas assez développée | 65 |
| 3.4.2. La capacité d'utiliser les procédures de projet et les financements de l'Union européenne, de l'Etat, de la région et du département, est variable selon les territoires | 65 |
| 3.4.3. L'intérêt d'une intercommunalité de projet pour porter le territoire n'est pas toujours compris localement..... | 66 |
| 4. LA MISSION PROPOSE DE POURSUIVRE QUELQUES PISTES D'ACTION ET DE REFLEXION | 66 |
| 4.1. <i>L'Etat a un rôle essentiel à jouer en tant que garant de la cohésion sociale au bénéfice du milieu rural</i> | 66 |
| 4.1.1. L'élaboration d'un diagnostic national et régional complet et partagé sur la précarité en milieu rural est indispensable..... | 67 |
| 4.1.2. Le travail d'observation et de définition d'objectifs s'inscrit nécessairement dans un cadre interministériel | 68 |
| 4.1.3. Le cadre de la réforme de l'Etat doit permettre une mobilisation régionale et départementale des services déconcentrés | 68 |
| 4.2. <i>Divers leviers d'action sont mobilisables autour des compétences et moyens de l'Etat et des collectivités territoriales</i> | 69 |
| 4.2.1. Les territoires ruraux ont divers leviers à leur disposition | 69 |
| 4.2.2. L'Etat, notamment avec le concours de l'Union Européenne, met des moyens à disposition des territoires | 69 |
| 4.2.3. Les régions viennent en soutien au développement des territoires ruraux | 70 |
| 4.2.4. Les conseils généraux mettent en place des outils adaptés au profit des territoires ruraux | 70 |
| 4.2.5. Les leviers d'action mobilisables sont partenariaux | 72 |
| 4.3. <i>Les territoires ruraux ont besoin d'ingénierie et d'organisation</i> | 73 |
| 4.3.1. Il convient d'assurer la cohérence des interventions sociales en renforçant les partenariats..... | 73 |
| 4.3.2. Les initiatives en matière d'ingénierie du développement s'inscrivent dans la durée et sans « modèle unique » | 73 |
| 4.3.3. L'intercommunalité de projets est à promouvoir..... | 74 |
| 4.3.4. La montée en puissance des régions dans le soutien aux territoires ruraux est nécessaire ; elle doit être accompagnée par les départements dans certains domaines..... | 75 |

| | |
|---|-----------|
| 4.3.5. Une action partenariale de l'ensemble des collectivités publiques doit être engagée rapidement pour écarter de la précarité les jeunes ruraux..... | 75 |
| 4.4. <i>Les effets du RSA, non encore mesurés au moment de la mission, peuvent présenter des risques</i> | 76 |
| 4.4.1. Le RSA concernant la population des exploitants et des salariés agricoles peut présenter quelques risques d'usage..... | 76 |
| 4.4.2. L'outil RSA peut contribuer à diminuer la pauvreté en milieu rural sous certaines conditions..... | 77 |
| 4.4.3. Le dispositif du RSA doit tenir compte des contraintes spécifiques au milieu rural. | 77 |
| CONCLUSION..... | 78 |
| PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION | 81 |
| LETTRE DE MISSION..... | 83 |
| LISTE DES PERSONNES AVEC LESQUELLES LA MISSION A EU DES ENTRETIENS | 85 |
| DISPOSITIFS D'INTERVENTION CITES DANS LE RAPPORT, BREF GLOSSAIRE | 89 |

Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural

INTRODUCTION

- [30] La mission, commanditée par lettre du 9 mars 2009 adressée au chef du service de l'IGAS et du CGAAER, s'est déroulée dans la période d'avril à juillet 2009.
- [31] Elle a fait l'objet d'un cadrage après concertation avec les cabinets de Monsieur le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et de Monsieur le Haut Commissaire aux Solidarités actives. Cette phase de définition du champ d'intervention des inspections a conduit à s'orienter vers la remise d'un rapport d'orientation, présentant les principaux enjeux dans le domaine du traitement de la précarité en milieu rural et permettant un approfondissement ultérieur des thèmes qui ont été mis en évidence.
- [32] Pour mener à bien ses travaux, la mission a exploité un ensemble large mais non exhaustif de données statistiques, rencontré au plan national les principaux services ministériels concernés, la Caisse centrale de mutualité agricole ainsi que les représentants de grandes associations. Elle s'est rendue aussi dans cinq départements aux profils différents quant à leurs modes d'agriculture, à la pondération de leur population rurale et aux situations de précarité observées, et y a rencontré les acteurs locaux sur des territoires infra départementaux particulièrement touchés par la pauvreté.
- [33] Les questions sur la pauvreté et la précarité en milieu rural ont fait l'objet de rapports et de travaux variés soit directement soit sous l'abord des politiques territoriales de lutte contre les exclusions, des modes d'interventions sociales localisées soit sous l'angle du développement rural. Elles ont constitué un sujet spécifique d'intérêt pour la direction générale de l'action sociale (DGAS), qui a identifié certains problèmes spécifiques du milieu rural.
- [34] Aussi, la mission ne peut prétendre avoir pu exploiter dans sa totalité une information abondante et dont les sources sont diverses. En effet, si les ruraux sont minoritaires parmi les pauvres, les conditions de vie difficiles, la pauvreté monétaire et la précarité en milieu rural sont plus fréquentes qu'en moyenne, en milieu urbain. L'histoire économique des dernières décennies a dessiné des territoires de pauvreté rurale divers, bien marqués et spécifiques. Il n'existe pas de milieu rural unique. Certains secteurs sont dans la mouvance urbaine et connaissent concomitamment des difficultés similaires, d'autres sont enclavés et certains sont frappés par une désindustrialisation amplifiée par la crise économique.
- [35] Des dispositifs et moyens d'action pour lutter contre la précarité en milieu rural, existent. La mission n'a pas souhaité prendre un angle d'attaque consistant à proposer de nouveaux instruments d'intervention.
- [36] C'est en fonction de ces caractéristiques que le rapport présente l'option d'une ingénierie de développement, portée par ces territoires aux profils différents, et adaptée à leurs situations et à leurs projets.

1. L'ECONOMIE ET LA COMPOSITION SOCIOPROFESSIONNELLE DU MILIEU RURAL L'EXPOSENT AU DEVELOPPEMENT DE SITUATIONS DE PRECARITE

[37] Faire le point sur la pauvreté *rurale* suppose de spécifier quel espace humain et physique on observe et de fournir les informations indispensables sur les outils (définition, zonage) disponibles. Les principaux outils actuellement en usage par les observateurs de l'espace et des territoires dessinent en effet plusieurs contours possibles selon les définitions du « rural » (Paragraphe 1.1). Celui-ci a connu des évolutions rapides dans les dernières décennies et admet d'autant mieux une pluralité de définitions qu'il se diversifie et s'écarte sensiblement d'une image centrée sur l'agriculture. (Paragraphe 1.2).

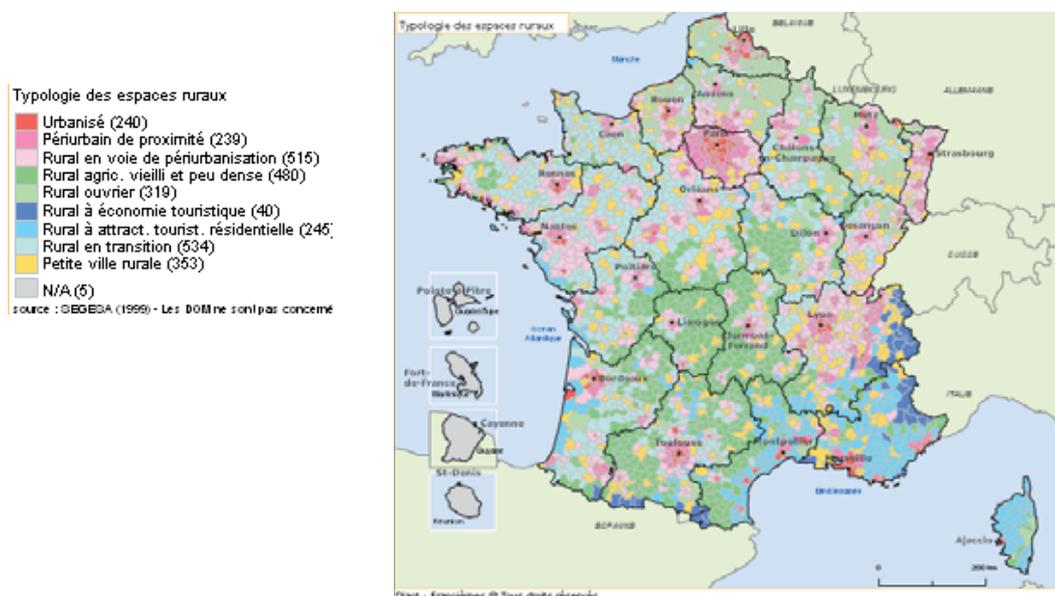
1.1. *L'appareil statistique, qui peut aujourd'hui fournir un grand nombre de données spatialisées, est inégalement mobilisé pour approcher le monde rural.*

[38] L'étude de l'urbanisation et des phénomènes « urbains », questions majeures des derniers siècles, a d'abord conduit à définir différentes catégories d'espace *urbain*, principalement en fonction du cadre bâti – l'espace *rural* trouvant alors son contour uniquement en contrepoint. Dans les quinze dernières années des analyses synthétiques ont progressivement permis de définir des unités spatiales plus adaptées à l'observation du milieu rural. Des ensembles d'indicateurs sont désormais pris en compte, incluant notamment l'emploi ainsi que les équipements et services disponibles. Les outils disponibles ne sont pas également mobilisés aux différents niveaux territoriaux. On rappellera donc quelques grandes caractéristiques nationales de l'espace rural aujourd'hui et on mentionnera brièvement les données spatialisées qui peuvent être mobilisées à d'autres niveaux (européen, régional, infrarégional).

1.1.1. **La ville mord sur la campagne : un tiers des cantons ruraux sont « en voie de périurbanisation » ou « en transition »**

[39] Les unités administratives offrent des limites pertinentes si on peut caractériser les évolutions des espaces qu'elles délimitent – ruraux ou urbains : par exemple la carte ci-dessous, extraite du site interactif de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (DIAT), permet de visualiser différentes catégories d'espaces identifiés dans le cadre administratif du canton ; elle fournit déjà un ensemble important d'informations.

Carte 1 : Typologie des espaces ruraux



- [40] La démarche consiste ici à définir un contour, et à chercher dans un second temps comme caractériser ce qui s'y passe en mobilisant différentes informations sur la population, l'activité, etc. Ce type de cartographie conduit à noter des observations intéressantes :

L'ampleur des zones bleu clair et rose clair présentes un peu partout sur le territoire, correspondant respectivement à des cantons « ruraux en transition » (534 cantons sur près de 3000) et « ruraux en voie de périurbanisation (515 cantons). Ces cantons « intermédiaires » représentent à peu près la moitié des cantons identifiés comme « non urbains » (hors les petites et grandes villes avec leurs périphéries – soit 830 cantons environ) ;

La concentration respective des zones vert foncé « rural agricole vieilli et peu dense » (480 cantons) dans le Massif central et dans le Sud ouest, et des zones vert clair « rural ouvrier » (319 cantons), dans le Nord et l'Est ;

La place (relative) que prend, dans les zones rurales, le tourisme qui concerne au total un peu plus de 280 cantons (notamment dans le Sud-est et les zones côtières).

- [41] Cette cartographie pourra être utilisée pour interroger la localisation de la pauvreté en rapport avec les différents profils de la typologie de la DIACT.

- [42] Une telle démarche ne permet pas toutefois de définir ce qu'on entend par *rural*. L'analyse selon les unités administratives présente en outre des limites, notamment par suite de la grande disparité de taille qui affecte ces unités. Ainsi la population de 63,3 millions d'habitants de la France métropolitaine³ au 1^{er} janvier 2006 se répartit-elle entre 36 000 communes, mais près de 1000 ont moins de 50 habitants, et 11, plus de 200 000. Dans ces conditions, on peut être réticents à utiliser les domaines communaux pour définir des frontières entre le monde « urbain » et le monde « rural ».

1.1.2. « L'espace rural » comprend 60% du territoire de la France métropolitaine et 18% de la population y réside

- [43] L'INSEE a défini d'abord les *communes rurales* par défaut :

Encadré 1 : unités urbaines, agglomérations et communes rurales

La notion d'**unité urbaine** repose sur la continuité de l'habitat. Une unité urbaine est un ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants. Les unités urbaines sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement de la population.

Dans cette zone bâtie, les constructions sont séparées de leurs voisines par 200 mètres au plus (...). Si la zone bâtie se situe sur une seule commune, on parlera de **ville isolée**. Dans le cas contraire, on a une **agglomération multi communale**. Pour chacune des agglomérations multi communales, on a défini un « centre ». Il s'agit d'un ensemble composé d'une ou plusieurs communes entières déterminé comme indiqué ci-dessous :

Si une commune représente plus de 50 % de la population de l'unité urbaine, elle est seule **ville centre**. Dans le cas contraire, toutes les communes qui ont une population supérieure à la moitié de celle de la commune la plus importante, ainsi que cette dernière, sont villes centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes centres constituent la **banlieue** de l'unité urbaine.

Les **communes rurales** sont celles qui n'appartiennent pas à une unité urbaine.

³ Dans toutes ses références statistiques, la mission s'est volontairement limitée à relever des données concernant la France métropolitaine. La pauvreté dans les départements d'outremer, en effet, présente des caractéristiques particulières que la mission n'a pu investiguer. Il a paru préférable de conserver une cohérence entre présentation statistique et réflexions liées aux observations de terrain.

[44] Cette définition a l'inconvénient de reposer uniquement sur l'observation du cadre bâti, et de laisser les communes « rurales » dans un ensemble indifférencié. Un certain nombre d'enquêtes et d'études se réfèrent ces définitions ; les résultats peuvent en être alors présentés par taille d'agglomération (pour l'enquête emploi, par exemple), ce qui laisse largement ouverte la question du monde rural.

[45] Depuis 1997, l'INSEE a défini un zonage *en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural*, qui fait intervenir la notion d'unité urbaine définie par la continuité de l'habitat ainsi que le nombre et la répartition des emplois dans ou hors commune. Ce zonage permet de raffiner l'analyse de l'espace rural et de sa structuration. On peut en effet distinguer plusieurs catégories d'espaces ruraux : les pôles d'emploi de l'espace rural (les petits bourgs), par exemple, n'ont pas les mêmes caractéristiques en matière de démographie, d'emplois, de logement, de santé, d'activité et de dynamique économique, que le rural profond avec un habitat isolé.

Encadré 2 : zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural

L'espace à dominante urbaine :

- **pôle urbain** : unité urbaine (même définition que précédemment) offrant 5000 emplois ou plus et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain ; [36,6 millions d'habitants]
- **couronne périurbaine** : ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain ; [10,3 millions d'habitants]
- **communes multi polarisées** : communes ou agglomérations situées hors des aires urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines différentes, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ; [3,2 millions d'habitants].

Une aire urbaine est composée d'un pôle urbain et de sa couronne périurbaine. Un espace urbain multipolaire est un ensemble d'un seul tenant de plusieurs aires urbaines et des communes multipolaires qui s'y rattachent.

L'espace à dominante rurale :

Il se définit comme l'ensemble des communes qui ne se situent pas dans l'espace à dominante urbaine :

- **pôle d'emploi de l'espace rural** : commune ou agglomération n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et offrant 1500 emplois ou plus ; [3,1 millions d'habitants]
- **couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural** : ensemble des communes ou agglomérations n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40 % ou plus des actifs résidents vont travailler dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural ; [0,27 millions d'habitants]
- **autres communes de l'espace rural**; [7,7 millions d'habitants].

Une aire d'emploi de l'espace rural est composée d'un pôle d'emploi de l'espace rural et de sa couronne.

[46] On remarque que ce zonage introduit des appréciations nuancées : on parle d'espaces à dominante urbaine ou rurale, sans plus évoquer d'opposition tranchée urbain / rural ; de petites agglomérations peuvent être identifiées comme appartenant à l'espace à dominante rurale.

- [47] L'espace à dominante rurale ainsi défini couvre environ 60 % du territoire métropolitain, mais il rassemble naturellement une part plus faible de la population. Si, en Europe, la France se caractérise par une densité moyenne de population faible (113 habitants au km²) nombreuses en effet y sont les zones de très faible densité. Le tableau 1 présente synthétiquement ces données.

Tableau 1 : Superficie et population de la France métropolitaine en 2006 par catégories d'espaces

| | Population 2006 (millions d'habitants) | Part de la population totale | Part de la superficie totale | Densité (hab.au km2) |
|----------------------------|---|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| Espace à dominante urbaine | 50,34 | 82,0 % | 41,1 % | 225 |
| Espace à dominante rurale | 11,06 | 18,0 % | 58,9 % | 35 |

Source : INSEE, recensement de la population

- [48] La localisation par zone des unités observées (individus, ménages, entreprises...) est enregistrée dans un nombre important de bases de données de l'INSEE (recensement, enquêtes, relevés de données administratives comme les données fiscales et sociales ou répertoire des entreprises). C'est ce zonage qui a permis à la mission, avec l'aide de l'INSEE, de rassembler les principales données permettant de mieux connaître les spécificités démographiques et économiques du monde rural et ses caractéristiques en matière de revenus, de pauvreté monétaire ou en conditions de vie, ou de logement.
- [49] Le classement de chaque commune dans l'une ou l'autre zone peut changer en fonction de données qui ont une évolution plus rapide que celle du bâti (pertes d'emplois, création de nouvelles activités...) – ce qui peut rendre malaisées certaines comparaisons dans le temps.

1.1.3. Une « économie résidentielle » prédomine dans près de 60 % des « bassins de vie » des bourgs et des petites villes

- [50] En 2003, à la suite d'un comité interministériel (CIADT du 13 décembre 2002), une nouvelle nomenclature spatiale a été établie⁴. Le zonage en *bassins de vie* vise à identifier « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à l'emploi et aux équipements courants ». Il est déterminé par l'analyse statistique (sophistiquée) d'une pluralité de sources : offre de services et d'équipements disponibles et leurs zones d'attraction, migrations alternantes de travail, notamment.
- [51] Inversant les logiques précédentes dans lesquelles le « rural » se définissait principalement par défaut, c'est après qu'aient été dessinés les 1745 bassins de vie des bourgs et petites villes – moins de 30 000 habitants – dont la délimitation constituait l'objet central de l'exercice, qu'a été construit comme un *résidu* le traitement des grandes agglomérations – auxquelles s'applique assez mal au demeurant la notion de « bassin de vie ».

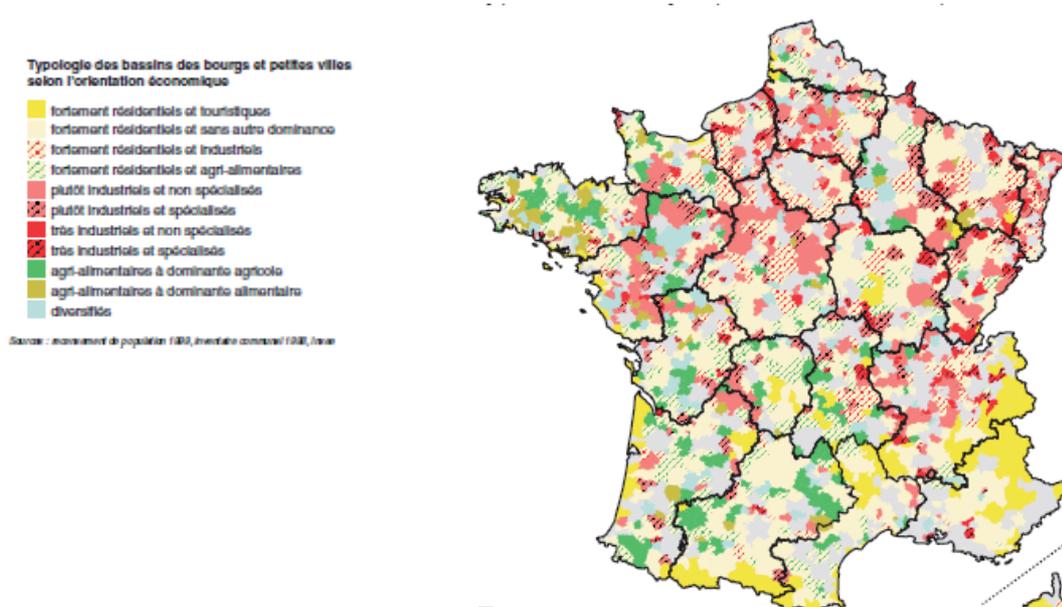
⁴ Par l'INSEE en collaboration avec l'INRA (Institut national de recherche agronomique), l'IFEN (Institut français de l'environnement), le SCEES (Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture) et la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale).

[52] L'étude des types d'activité qui structurent l'économie de ces 1745 bassins « ruraux » permet de préciser les observations présentées avec la typologie de la DIACT. Trois grands types d'activités structurent l'économie de ces bassins, dans un ordre d'importance qui n'est pas toujours celui qui vient spontanément à l'esprit⁵. Il en ressort en effet que la vie s'organise très majoritairement en milieu rural autour de la satisfaction des besoins des résidents. La production industrielle et surtout la production agricole n'y occupent plus qu'une place restreinte. On distingue :

- « *L'économie résidentielle* ». Elle regroupe les activités essentiellement destinées à satisfaire les besoins des populations locales : services aux particuliers et commerce de détail, activités financières et immobilières, services administrés.... Elle *domine* dans plus de la moitié de ces bassins de vie (977 bassins sur 1745) ; elle est toujours fortement présente et n'absorbe moins du quart des emplois que dans 10 bassins sur 1745. Elle se combine de façon significative dans certaines zones avec une activité touristique.
- « *L'économie industrielle* ». Plus d'un bassin de vie sur trois présente une tendance industrielle assez marquée (hors industrie agroalimentaire) : l'industrie est la source d'emplois *dominante* dans 169 bassins sur 1745 et absorbe plus du tiers des emplois dans 643 bassins. Ces bassins sont pour la plupart animés par un « pôle d'emploi de l'espace rural », dont beaucoup (mais pas tous) ont hérité d'industries diverses anciennement et fortement implantées en milieu rural.
- « *L'économie agri-alimentaire* ». Le nombre de bassins où l'agriculture et l'industrie agroalimentaire pèsent dans l'emploi local est faible. Ces activités ne sont *majoritaires* que dans les emplois de 11 bassins sur 1745 ; dans 355 bassins, un sixième des emplois se situent soit dans l'agriculture (pour les $\frac{3}{4}$ de ces bassins, essentiellement dans l'Ouest et le Massif central) soit dans l'industrie agro-alimentaire (pour un quart de ces 355 bassins, principalement en Bretagne).

[53] La carte 2 ci-dessous illustre ces observations :

Carte 2 : Géographie des bassins de vie des bourgs et des petites villes selon leur orientation économique



⁵ Voir Eric Ambiaud, Michel Blanc et Bertrand Schmitt, « *Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle* », 2006. La carte ci-dessous est extraite d'INSEE Première n°954, qui a précédé cette publication en avril 2004.

- [54] C'est également cette approche par « bassins de vie » qui a permis de faire les constats, qui ont eu un certain écho public, sur l'accessibilité aux équipements et services de la population résidant dans les communes rurales. Le temps d'accès moyen à un éventail de ressources indispensables à la vie contemporaine (commerces, services, éducation, emploi...) paraît en effet à première vue raisonnable (16 minutes de trajet par la route). 32 bassins de vie seulement sont à plus de 30 minutes de ces ressources (soit 164 000 habitants). Ce temps de trajet peut toutefois s'avérer très théorique en l'absence de moyens de transport adéquats.
- [55] Au-delà des moyennes nationales, en identifiant les territoires les plus proches des habitants, la conception de ce zonage en fait un support stable dans le temps et utile à la discussion entre les acteurs locaux de la vie économique et sociale. Ces quelques éléments n'épuisent pas la question des zonages ; seuls les plus usuels au niveau national ont été présentés ici. Différents découpages de l'espace peuvent être conçus en outre pour répondre à des questions particulières. Ils ont donné lieu à une cartographie abondante et souvent très pédagogique⁶.
- [57] Parmi les bases de données importantes de l'INSEE, beaucoup, comme la base des données fiscales, le dispositif revenus disponibles localisés (RDL), le répertoire des entreprises et des établissements SIRENE ou encore les résultats des recensements, constituent des sources valides sur le plan statistique à un niveau infra national, et souvent accessibles en ligne. Des informations régionales, départementales ou infra-départementales sont donc désormais accessibles selon des maillages fins (arrondissement, bassins d'emploi...), abordant de nombreuses dimensions de la vie économique et sociale territoriale (démographie, emploi, activité par secteurs, revenus, taux de pauvreté...). Les statistiques transmises par les organismes locaux, notamment de protection sociale, le sont souvent aussi.
- [58] On peut dire qu'au cours des dernières années, l'appareil statistique s'est doté d'outils performants d'analyse spatiale qui permettent de répondre à de nombreuses questions concernant notamment le monde rural. Il reste à voir quel usage a pu être fait de ces outils.

1.1.4. Malgré un appareil statistique assez complet, l'analyse du monde rural est inégalement développée selon les niveaux territoriaux

- [59] L'usage qui a été fait des outils performants et sophistiqués conçus dans la dernière décennie paraît inégal notamment selon les niveaux territoriaux.
- [60] – *Au niveau national*, l'appareil statistique a largement pris en compte ces nouveaux outils dans la mesure où le codage par catégories d'espaces est inclus dans plusieurs bases de données. La mission a pu apprécier la réactivité à ses demandes en demandant spécifiquement à l'INSEE quelques exploitations par catégories d'espaces, présentées au paragraphe 1.2 et en partie 2. Pourtant, sur les thèmes intéressant la pauvreté rurale et les sujets connexes, elle a trouvé peu d'analyses finalisées (études, articles, rapports...) fondées sur cette ressource accessible.
- [61] Les instruments mis en place à la fin des années 1990 et au début des années 2000 ont été nettement sous-utilisés. Après le mouvement d'intérêt pour l'approfondissement des questions d'organisation spatiale, les acteurs publics semblent avoir prêté à ces sujets une attention faible, et formulé peu de demandes.
- [62] – *Au niveau régional*, la mission a pu constater que de nombreux dossiers en revanche avaient été constitués notamment par les directions régionales de l'INSEE, associant souvent à leur élaboration d'autres sources de données – notamment les organismes régionaux ou locaux de sécurité sociale, les collectivités publiques.

⁶ Voir la carte dite « des territoires vécus », par exemple, qui permet de visualiser où les habitants des 36 000 communes s'approvisionnent préférentiellement et accèdent à différents services.

- [63] Au cours de ses déplacements, la mission a observé que lorsqu'une réelle dynamique des territoires s'était engagée, les acteurs locaux s'étaient effectivement emparés de ces outils, y compris au niveau infra-départemental, mais que leur mobilisation restait inégale.
- [64] – *Au niveau européen* enfin, les informations réunies par la mission ont été restreintes, faute de temps. A ce stade toutefois on peut dire que les définitions de l'espace rural en Europe ne font pas l'objet d'un consensus (certains pays par exemple se contentent de hiérarchiser les espaces selon leur densité), de sorte que les données comparatives restent quasi inexistantes.
- [65] Dans le cadre des programmes importants consacrés par l'Union européenne à la lutte contre l'exclusion, par exemple, la comparabilité internationale n'est pas assurée par catégories d'espaces rural ou urbain. Les indicateurs communs de pauvreté dits « indicateurs de Laeken » et le dispositif de recueil de données EU-SILC géré par Eurostat ne sont pas organisés pour analyser de façon distincte les phénomènes de pauvreté rurale et urbaine⁷.
- [66] Dans le cas où l'Union européenne s'engagerait sur la pauvreté et l'exclusion dans les zones rurales, dans la suite de la conférence qu'elle a organisée les 11 et 12 juin 2009 à Budapest, ces lacunes, soulignées par la plupart des intervenants, devraient être comblées. Les rares données qui ont pu y être présentées montrent en effet que ce type d'observation peut être très riche en information utile aux décideurs :

Ainsi, une comparaison des taux de pauvreté des enfants en milieu rural et en milieu urbain montre que, grâce notamment à un système de prestations familiales protecteur et bien développé, la France fait partie des six pays où ce taux serait moins élevé en zone rurale qu'en zone urbaine⁸ ;

Les observateurs signalent également dans tous les pays de l'Ouest de l'Europe un phénomène récent de migrations vers les zones rurales, qui ne concernerait donc pas que la France;

Enfin, dans tous les pays la pauvreté rurale paraît « moins visible » (« supportée » par les intéressés, difficile à déceler, portée comme une honte...). Il n'est pas indifférent de savoir que ce constat, qui sera développé pour le cas de la France, est plus général et dépasse ses frontières.

1.2. Le monde rural cumule des spécificités démographiques et économiques anciennes peu favorables et de nouvelles caractéristiques qui ne le sont guère plus

- [67] Les premiers éléments situant le monde rural présentés au paragraphe précédent suggèrent qu'il s'agit d'une réalité hétérogène. Le paragraphe 1.2. est consacré à la description de cette hétérogénéité, qui apparaît clairement lorsqu'on examine les principales données concernant ses réalités démographiques, économiques, et quelques éléments concernant les conditions de vie dans l'espace rural.

⁷ Le dispositif EU-SILC (European Union-Statistics on Income and Living conditions) répond à une demande de la Commission européenne et a été mis en place en 2004. Il a pour objectifs d'obtenir des indicateurs structurels dans les domaines de la répartition des revenus et de la pauvreté et de disposer de statistiques sur les ressources et les conditions de vie comparables entre États membres. La France collabore à ce dispositif avec le panel d'étude des conditions de vie dit SRCV, dont certains résultats sont présentés plus loin.

⁸ Avec le Luxembourg, l'Autriche, la Belgique, le Royaume Uni, la République tchèque. Ces taux sont équivalents pour le Danemark et la Suède, mais dans l'ensemble des autres pays, la pauvreté des enfants est plus importante en zone rurale qu'en zone urbaine.

[68] Lorsque des données sur les évolutions récentes sont disponibles, on voit aussi qu'en s'écartant d'un modèle organisé autour d'activités « traditionnelles » qui connaissent d'inégales difficultés, le monde rural doit faire face à d'autres facteurs, qui peuvent également être source d'une pauvreté importée du monde urbain.

[69] Les éléments présentés dans ce paragraphe feront appel à la fois à des données statistiques et à des observations recueillies par la mission au cours de ses cinq déplacements.

1.2.1. La démographie du monde rural est devenue dynamique, mais l'emploi ne suit pas

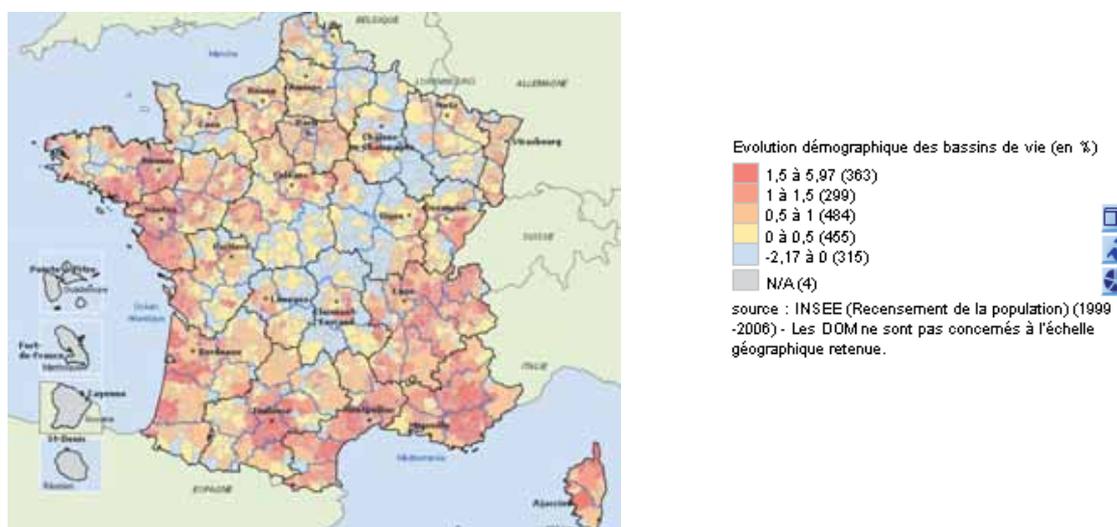
[70] On caractérise la ruralité depuis un grand nombre de décennies par deux phénomènes : sa « dépopulation » liée à l'exode rural d'une part, son vieillissement, d'autre part. Dans ces deux domaines, les tendances se sont récemment modifiées. Le phénomène migratoire, vers les zones rurales en particulier, apparaît comme une tendance forte de la dernière décennie.

1.2.1.1. La régression démographique ne se poursuit que sur certains territoires, tandis que d'autres zones rurales sont en augmentation très rapide

[71] Dans la décennie 1990 déjà, malgré un solde naturel négatif, mais grâce à un solde migratoire déjà non négligeable, le nombre d'habitants de l'espace à dominante rurale est resté à peu près stable.

[72] Entre 1999 et 2006, les évolutions ont été contrastées selon les territoires, comme le montre la carte 3 ci-dessous.

Carte 3 : Evolution démographique des bassins de vie



[73] Les bassins de vie dont la population est en diminution apparaissent principalement comme une large zone en forme de croissant, allant du Nord de la France au Sud du Massif central en passant par la Lorraine. En revanche, on voit apparaître des zones où la progression démographique annuelle est supérieure, et parfois largement supérieure à 1,5 % par an surtout sur la zone côtière atlantique, le long du littoral méditerranéen et dans les Alpes.

- [74] Le tableau 2 précise ces évolutions par catégories d'espaces. pour les périodes 1990-1999 et 1999-2006 en comparant l'espace rural aux différentes catégories d'espaces urbains (on souligne que les pôles urbains ont un solde migratoire négatif).

Tableau 2 : Evolutions de la population par type d'espace

| | Taux de croissance annuel moyen de la population de 1990 à 1999 (%) | | | Taux de croissance annuel moyen de la population de 1999 à 2006 (%) | | |
|----------------------------------|---|-------------------------------|---|---|-------------------------------|---|
| | Ensemble | Contribution du solde naturel | Contribution du solde migratoire apparent | Ensemble | Contribution du solde naturel | Contribution du solde migratoire apparent |
| Pôles urbains | 0,3 | 0,6 | -0,3 | 0,5 | 0,6 | -0,1 |
| Couronnes périurbaines | 1,0 | 0,4 | 0,6 | 1,3 | 0,6 | 0,7 |
| Communes multipolarisées | 0,6 | 0,2 | 0,4 | 1,2 | 0,4 | 0,8 |
| Espace à dominante rurale | 0,1 | -0,2 | 0,3 | 0,7 | -0,2 | 0,9 |
| Ensemble | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,7 | 0,5 | 0,2 |

Source : INSEE, état-civil, recensements de la population, 1990, 1999 et 2006

- [75] Globalement, depuis le début des années 2000, on peut dire que l'espace rural se « repeuple »; la progression démographique y est plus rapide que dans les pôles urbains. Si le solde démographique naturel y reste légèrement négatif, le solde migratoire y a progressé très rapidement, dépassant celui de toutes les catégories d'espace à dominante urbaine, et y entraînant, avec un taux d'accroissement moyen global de 0,7% par an, un dynamisme d'ensemble.
- [76] La fin de « l'exode rural » massif et dominant et la dynamique inverse qui s'y substitue peuvent faire l'objet d'appréciations positives. Mais il convient de les tempérer pour deux raisons principales :

La part de la population rurale restant limitée, c'est le retournement d'un mouvement séculaire dont on repérait bien les causes qui fait figure de signal ; les effets de ce mouvement sur la répartition globale de la population, quant à eux, ne sont pas ou pas encore très sensibles.

Ce franc basculement, à peine amorcé dans la période précédente, suggère de s'intéresser de façon plus approfondie au profil des migrants, ainsi qu'aux motifs et aux zones des migrations qui pourraient se révéler plus problématiques que positifs.

Si on s'en tient aux données globales, on constate que la dynamique de l'emploi n'est pas au rendez-vous. Ces difficultés ne datent pas des dernières années : dans la décennie 1990, le taux d'emploi⁹ était déjà sensiblement plus faible dans l'espace rural que dans l'espace urbain. L'écart entre les deux catégories d'espaces qui avait un peu diminué entre 1990 et 1999 (de 6,5 à 5,6 points), a nettement augmenté en 2007 (passant de 5,6 points à 8 points).

⁹ Nombre d'individus ayant un emploi rapporté à la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans).

Tableau 3 : Taux d'emploi par catégories d'espace 1990 - 2007

| | 1990 | 1999 | 2007 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Espace à dominante urbaine | 60.7 | 61.3 | 65.0 |
| Espace à dominante rurale | 54.2 | 55.7 | 57.0 |
| Ensemble | 59.6 | 60.4 | 63.7 |

Source : INSEE - recensements

- [77] Comme le montre le tableau 4 ci-dessous, à partir de 1990 et surtout dans la deuxième moitié de la période qui va jusqu'à 2007, le taux de progression annuel moyen de l'emploi en zone rurale a été supérieur à celui de la population, mais nettement inférieur à celui des zones urbaines : l'écart entre les deux univers du point de vue des facilités à trouver un emploi n'a pu que se creuser.

Tableau 4 : Evolutions de la population et de l'emploi 1990 - 2007

| | Taux de croissance annuel moyen 1990-1999 (en %) | | Taux de croissance annuel moyen 1999-2007 (en %) | |
|-----------------------------------|---|--------|---|--------|
| | Population 15 - 64 ans | Emploi | Population 15 - 64 ans | Emploi |
| Espace à dominante urbaine | 0.4 | 0.5 | 0.6 | 1.5 |
| Espace à dominante rurale | -0.2 | 0.1 | 0.6 | 0.9 |
| Ensemble | 0.3 | 0.4 | 0.6 | 1.4 |

Source : INSEE - recensements

- [78] La situation de l'emploi dans l'espace rural apparaît donc bien comme un élément important voire clé dans l'analyse de la pauvreté de ces territoires.

1.2.1.2. La population de l'espace rural vieillit moins vite que celle de l'espace urbain

- [79] La population rurale se caractérise depuis de longues décennies par une forte proportion de personnes âgées. C'est encore le cas : en 2006, elle comptait 27,5 % de plus de 60 ans et 11,4 % de plus de 75 ans contre respectivement 20,0 % et 7,7 % dans l'espace urbain (voir tableaux I et II en annexe).
- [80] Dans les dernières années, l'ensemble de la population française a connu un profil de vieillissement inégal selon les classes d'âge : en effet, la part des 60-75 ans, qui appartiennent à des classes creuses, a diminué, mais la part des plus de 75 ans est passée de 7,1 % à 8,4 % de 1999 à 2006.
- [81] La population de l'espace rural a moins vieilli que celle de l'espace urbain. Le tableau 5 ci-dessous en rend compte de façon synthétique. La part des 60 à 79 ans régresse dans l'espace rural (de -1,6 points) et demeure inchangée dans l'espace urbain. La part des adultes d'âge actif progresse dans l'espace rural (+ 0,6 point) et demeure quasiment inchangée dans l'espace urbain (-0,1 point) ; la part des enfants et très jeunes adultes est en diminution dans les deux catégories d'espaces mais cette diminution est moins forte dans l'espace rural. Seule, la part de la population des plus de 80 ans continue de progresser plus vite dans l'espace rural.

Tableau 5 : Evolution de la part de chaque tranche d'âge dans la population entre 1999 et 2006, dans l'espace urbain et l'espace rural

| | Dans l'espace à dominante urbaine | Dans l'espace à dominante rurale |
|-------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| 0 à 19 ans | - 0,9 | - 0,5 |
| 20 à 59 ans | - 0,1 | +0,6 |
| 60 à 79 ans | 0 | - 1,6 |
| 80 ans et + | + 1,1 | + 1,4 |

Source : INSEE. – Recensements 1999 et 2006

Lecture : dans l'espace rural, la part des 60-79 ans, qui était de 22,6% de la population en 1999 est passée à 21,0% en 2006, soit une diminution de 1,6 point. (Voir le tableau complet en annexe VI)

- [82] Si le mouvement se poursuit, il pourrait, à (très) long terme, aboutir à un certain rapprochement des structures par âges des populations urbaines et rurales.

1.2.1.3. « Un exode urbain » s'est substitué à « l'exode rural »

- [83] Qu'il s'agisse d'évolution quantitative globale ou de structure par âge, une partie essentielle des dynamiques démographiques nouvelles du milieu rural provient des phénomènes migratoires récents. Or l'INSEE note dans une publication en date de juillet 2009¹⁰ : « Plus les départements sont ruraux, plus ils ont tendance à être attractifs. Cette relation entre attractivité et caractère rural des départements était nettement moins marquée au cours des années 1990. Des départements où plus de 50 % de la population réside dans l'espace à dominante rurale sont dans le peloton de tête en termes d'attractivité ».

- [84] Les éléments statistiques présentés en annexe (tableaux IV a), b), c), d) et e)) permettent une approche quantitative des migrations vers l'espace rural. Ils tiennent notamment compte des effets « de masse » des arrivées dans l'espace rural où elles font nombre : à un départ de la ville qui peut passer pratiquement inaperçu dans un environnement dense, correspond une arrivée qui va être significative à la campagne, et même avoir des effets directs sensibles : l'arrivée d'une seule famille a parfois empêché des fermetures de classes qui paraissaient inéluctables.

Entre les recensements de 1999 et de 2006, les pôles urbains et les communes multipolarisées ont vu 13 habitants sur 10 000¹¹ les quitter annuellement pour s'installer dans l'espace rural, les couronnes périurbaines 18 sur 10 000. Mais ces mouvements ont correspondu respectivement à 44, à 4 et à 16 nouveaux habitants sur 10 000 résidents en zone rurale –soit au total 64 « néoruraux » par an sur 10 000 habitants. Ce mouvement, qui ne concernait annuellement que 27 habitants sur 10 000 dans la décennie 1990, s'est donc fortement amplifié.

7,1 % des personnes (de plus de 5 ans) recensées en 2006 dans l'espace rural résidaient cinq ans auparavant dans une autre région de métropole et 1,2 % dans un DOM un TOM ou à l'étranger. Le mouvement va donc bien au-delà de déplacements de proximité (voir tableau IV b) en annexe).

- [85] Toutefois, la question la plus importante est de savoir avec quel « bagage » et dans quelles perspectives arrivent ces nouvelles populations.

¹⁰ INSEE Première, n° 1248, juillet 2009, *Les migrations entre départements : le Sud et l'Ouest toujours très attractifs*.

¹¹ Il s'agit de soldes migratoires. Les départs et les arrivées peuvent avoir été plus nombreux, mais seuls les soldes sont ici présentés. Voir tableau IV a) en annexe.

[86] Au cours de ses entretiens, au niveau national comme au cours de ses déplacements, la mission a recueilli de nombreux témoignages sur les arrivées récentes en provenance du monde urbain. Trois éléments essentiels dominant dans les propos entendu :

« les gens sont partis de la ville parce qu'ils n'arrivent plus à y vivre et notamment à s'y loger » ;

une partie de ces migrations sont des migrations de relative proximité, mais « beaucoup n'ont pas hésité à venir de loin » pour changer de vie ;

les couples « n'arrivent pas toujours avec deux emplois à la clé et, se retrouvant à la campagne dans une situation de fragilité qu'ils n'avaient pas prévue, ils sont économiquement et socialement très vulnérables ».

[87] Le tableau IV e), en annexe, confirme l'importance des migrations lointaines, et le tableau IV d), qui détaille les migrations par catégories professionnelles, montre que l'arrivée de ces migrants ne s'articule pas de façon très favorable avec la structure socioprofessionnelle du monde rural, déficitaire en main d'œuvre qualifiée.

1.2.2. Plus de la moitié des emplois sont des emplois d'ouvriers et d'employés, principalement dans des activités de services et industrielles

[88] Au recensement de 2006, sur 25,6 millions d'emplois (salariés et non salariés) en France métropolitaine, 4,3 millions (17 %) étaient localisés dans l'espace rural. Ces emplois se partageaient entre l'ensemble des secteurs d'activité, mais la répartition croisée entre ces secteurs et entre les catégories socioprofessionnelles employées est intéressante (voir en annexe tableaux V à VIII).

1.2.2.1. L'activité dans le monde rural est d'abord une activité de services à la population

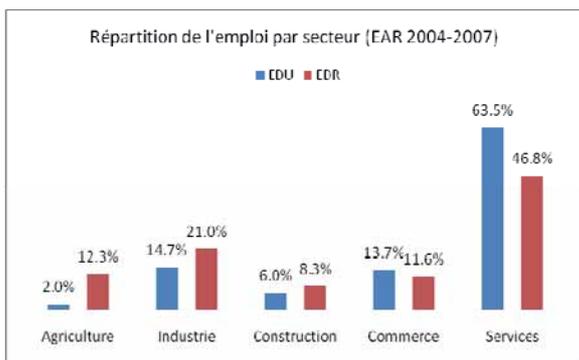
[89] Les données concernant l'activité en milieu rural confirment sous une autre forme ce que qu'indiquaient les typologies par canton présentées au paragraphe 1.1 : « L'économie résidentielle » y est largement dominante, suivie d'une « économie industrielle » qui emploie environ le tiers de la population active (voir en annexe tableau VII).

[90] Le secteur *éducation-santé-action sociale* offre de loin les emplois les plus nombreux (19% des emplois, majoritairement de catégories « professions intermédiaires » et « employés » - voir tableau V en annexe). Si on considère les différents types d'industrie comme des secteurs distincts (voir en annexe tableau VII), viennent d'abord le *commerce* (12% des emplois, majoritairement « employés » et « ouvriers ») et seulement après *l'agriculture* (11% des emplois, dont deux tiers « d'agriculteurs exploitants » et un quart « d'ouvriers »), *l'administration*, et la *construction*. Parmi les industries, c'est celle des *biens intermédiaires* qui offre le nombre le plus élevé d'emplois (8 %), suivie des *industries agro-alimentaires* (5%).

[91] Si au contraire on regroupe les différents types d'industrie pour ne distinguer au total que cinq grands secteurs d'activité, le profil général de cette activité¹² n'apparaît pas radicalement différent dans le monde rural et dans le monde urbain (voir graphique 1 ci-dessous) : les services (toutes catégories confondues) sont les premiers fournisseurs d'emploi dans les deux catégories d'espaces, suivis de l'industrie puis de l'agriculture. Mais l'espace rural se caractérise surtout par une part moins importante d'emplois dans les services (tertiaire) ; ce type d'activité y est presque exclusivement tourné vers la population locale (santé, administration, petit commerce...), et peu vers un marché plus large, tandis que l'emploi en agriculture et dans l'industrie (qui occupe près de deux fois plus de bras que l'agriculture), y occupent une part plus importante. Or, dans la dernière décennie, ces deux grands secteurs ont connu des taux de croissance moyens négatifs qui traduisent des difficultés économiques dans les deux catégories d'espaces (voir ci-dessous graphique 2).

[92] Au cours de ses déplacements, la mission a pu prendre la mesure de la réalité des conséquences du déclin d'activité qui s'y poursuit depuis plusieurs décennies tant dans l'agriculture que dans l'industrie.

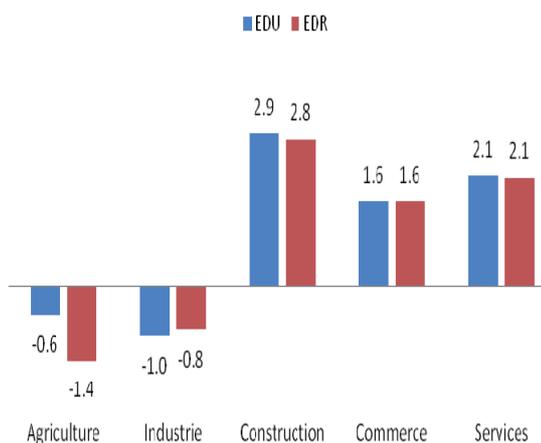
Graphique 1



Source : INSEE.

Graphique 2

Taux de croissance annuel moyen depuis 1999 (en %)



[93] Dans le Nord et dans l'Ariège, les territoires infra départementaux où la pauvreté est fortement présente sont – ou étaient – des territoires industriels. De nombreuses entreprises petites et moyennes ont commencé à décliner fortement et à disparaître il y a une trentaine d'années, mais dans les années 1970 ou 1980 on y rencontrait aussi des entreprises de plus de 1000 salariés (voir annexes territoriales).

[94] Dans le même temps, l'agriculture a réduit de façon drastique ses emplois dans tous les départements visités, et le mouvement s'est accéléré dans les années récentes :

Dans l'Ariège (147 000 habitants), l'emploi agricole, marginal (3000 personnes au total), est en décroissance constante. Entre 2000 et 2005, le nombre de chefs d'exploitation et de coexploitants a diminué de 15,6%, celui des conjoints de 31,7%, celui des aides familiaux de 33,3% et celui des salariés permanents de 27,8%.

¹² Du moins l'activité approchée par le nombre d'emplois dans les différents secteurs. D'autres approches sont possibles : par taille d'entreprise par exemple, ou selon des critères financiers. L'approche en « nombre d'emploi » paraît dans le cadre de ce rapport la plus appropriée pour une démarche synthétique – mais pourrait, le cas échéant, être complétée, le fichier SIRENE étant exploitable par catégories d'espaces.

Dans le Nord, de 1979 à 2008 le nombre d'exploitations est passé de 18 000 à 6 650. Dans l'arrondissement de Valenciennes (348 000 d'habitants), les emplois dans l'agriculture n'atteignent plus que 2,9 % de l'ensemble des emplois et 0,8 % dans le canton de Cateau Cambrésis.

[95] Les réductions d'emploi liées à la réduction du nombre d'exploitations et à l'accroissement de leur surface moyenne ont également représenté une évolution importante dans la Creuse.

[96] Dans tous ces cas, il faut toutefois noter que, contrairement aux réductions d'emploi dans l'industrie qui ont mis au chômage les salariés, les réductions d'emploi dans l'agriculture se sont opérées en partie à l'occasion de départs en retraite d'agriculteurs.

1.2.2.2. Une part élevée d'ouvriers de l'industrie et d'employés et un déficit de cadres et professions intellectuelles caractérisent le monde rural

[97] Comme le montre clairement le tableau 6 ci-dessous, en termes d'emploi, l'espace rural est massivement un espace ouvrier (plus de 30 % des actifs) et employé (un peu moins de 30 % des actifs). Si, globalement, 17 % des emplois se situent dans l'espace rural, la part de l'espace rural dans l'emploi ouvrier est de 23 %. Il ne s'agit pas pour autant principalement d'ouvriers agricoles ou de salariés des industries agricoles et alimentaires : 17 % des ouvriers seulement y sont employés dans ces secteurs (voir tableau VIII en annexe).

[98] Naturellement, les exploitants agricoles, eux, sont proportionnellement beaucoup plus nombreux dans l'espace rural – en particulier hors bourgs et petites villes (voir tableau II en annexe) ; toutefois, 40% d'entre eux habitent dans l'espace urbain, majoritairement dans les couronnes périurbaines, espace-limite du territoire rural mais aussi espace marqué notamment par les banlieues résidentielles. Les agriculteurs exploitants en activité ne constituent au total qu'un peu plus de 7% de la population en activité dans l'espace rural.

[99] Autre point notable, source de faiblesse du monde rural : les cadres et professions intellectuelles supérieures y sont, non seulement la catégorie la moins nombreuse, mais la catégorie proportionnellement la plus déficitaire : cadres et intellectuels, concentrés à 75 % dans les pôles urbains (voir tableau V en annexe), n'ont pas encore fait une entrée massive dans le monde rural comme tend parfois à le suggérer une vision commune d'un « nouveau travail à la campagne » appuyé par les nouvelles technologies pour tous.

Tableau 6 : L'emploi par catégories socioprofessionnelles dans l'espace rural

| | Agriculteurs exploitants | Artisans, commerçants chefs entreprise | Cadres, professions intellectuelles supérieures | Professions Inter-médiaire | Employés | Ouvriers | Total |
|---|--------------------------|--|---|----------------------------|----------|----------|--------|
| Part de chaque CSP dans l'emploi rural | 7,4 % | 8,0 % | 7,0 % | 18,9 % | 27,1 % | 31,5 % | 100 % |
| Part de l'emploi rural dans l'emploi total par CSP | 59 % | 23 % | 7,7 % | 13,1 % | 16,2 % | 22,9 % | 17,0 % |

Source : : INSEE. Recensement 2006

[100] Dans les départements visités, la documentation locale consultée et les échanges de la mission avec les acteurs territoriaux ont confirmé à la fois l'importance des catégories sociales peu qualifiées et le déficit ressenti de « cadres ». En même temps, il est clairement apparu que les plus qualifiés se sont échappés et s'échappent toujours des territoires de pauvreté. Les cadres des entreprises fermées sont partis avec ces dernières ; les enfants qui vont étudier en ville « *aujourd'hui ne reviennent plus, contrairement à ce qui se passait encore il y a quelques années* », a-t-on entendu témoigner, accélérant la concentration de difficultés pour ceux qui restent.

1.2.2.3. Les migrations de ménages venant de l'espace urbain tendent à accentuer la part de la population faiblement qualifiée

[101] Le rôle des migrations dans ce contexte pourrait être positif. L'observation de la nature des migrations ne laisse pourtant guère planer à cet égard de doute sur sa médiocre contribution à un « rééquilibrage » de la composition socioprofessionnelle de la population rurale. « L'exode urbain » est pour une grande part une migration de pauvreté.

[102] Le tableau 7 ci-dessous présente une répartition des arrivants en milieu rural tenant compte non seulement des actifs migrants, mais également (compte tenu des âges actuels de cessation d'activité), de l'essentiel des migrants au moment de la retraite (soit au total 563 000 personnes provenant d'autres régions de métropole).

Tableau 7 : Répartition par catégories socioprofessionnelles de la population rurale de 15 à 64 ans et des migrants de 15 à 64 ans dans l'espace rural en provenance d'autres régions

| Part de chaque CSP dans la population rurale de 15 à 64 ans et dans la population migrant dans l'espace rural... | | | | | |
|---|----------------------------------|-----------------|---|----------------------------------|-----------------|
| CSP | Ensemble de la population | Migrants | CSP | Ensemble de la population | Migrants |
| Employés | 20,0 | 21,2 % | Retraités | 10,5 | 13,2 % |
| Professions intermédiaires | 13,2 | 17,7 % | Cadres, professions intellectuelles sup. | 4,7 | 8,8 % |
| Sans activité professionnelle (non retraité) | 18,3 | 17,2 % | Artisans commerçants, chefs d'entreprises | 5,4 | 5,0 % |
| Ouvriers | 23,1 | 16,0 % | Agriculteurs exploitants | 4,7 | 0,8 % |

Source : INSEE, recensement de 2006.

Lecture : Est considérée comme « migrante » toute personne qui ne résidait pas dans le même logement cinq ans auparavant. La colonne « Migrants » du présent tableau ne porte que sur les personnes qui résidaient 5 ans auparavant dans une autre région de France métropolitaine.

[103] On voit que nouveaux arrivants tendent surtout à renforcer les professions faiblement qualifiées déjà dominantes, et notamment les employés. L'importance relative des arrivées de personnes sans activité professionnelle (retraités, mais surtout « autres sans activité ») est à souligner ; ces situations représentent en effet plus de 30 % des nouvelles arrivées d'adultes de 15 à 65 ans (c'est-à-dire « d'âge actif »). L'apport en actifs est limité. L'arrivée de retraités tend à renforcer le caractère « d'économie résidentielle » des zones rurales. Celle de personnes sans activité professionnelle traduit un ensemble composite de situations : conjoints sans profession volontaires ou faute de trouver de l'emploi local, arrivée de chômeurs ou de titulaires de minima sociaux, ou personnes arrivées depuis moins de 5 ans avec un emploi mais qui l'ont perdu...

1.2.2.4. L'économie agricole n'apporte pas de contribution majeure à la pauvreté en milieu rural

[104] Du point de vue fiscal, une partie des revenus agricoles apparaît très faible¹³. Par ailleurs, la situation des agriculteurs n'est pas facile à analyser dans les mêmes termes que celle des salariés. Les liens entre flux monétaires et niveau de vie sont complexes par suite de l'instabilité des ressources, des questions de patrimoine¹⁴ et d'endettement¹⁵, de l'autoconsommation. Au total, la mission ne met pas l'accent globalement sur le rôle direct de l'économie agricole comme source de pauvreté en territoire rural ; elle a plutôt identifié quelques situations spécifiques certes préoccupantes, mais particulières.

[105] En revanche, plus insidieusement peut-être, certaines formes de *précarité* économique (incertitude sur l'avenir, difficile maîtrise des éléments fondamentaux du contexte d'activité) sont susceptibles d'enclencher des spirales délétères au niveau individuel ou au niveau plus collectif d'un territoire.

[106] Plusieurs facteurs tendent à limiter le rôle de l'économie agricole comme source de pauvreté. On observe que :

Au niveau des ménages, la diversification des sources de revenus (pluriactivité, conjoints engagés dans une activité non agricole...) est devenue quasiment la règle¹⁶ ; ces autres revenus peuvent fournir un élément « stabilisateur » ;

Les situations sont variables selon la nature des exploitations. Dans certains des territoires visités, l'agriculture est prospère même si elle connaît des difficultés conjoncturelles. La Creuse, avec des exploitations de taille limite pour l'élevage bovin viande, est probablement le département visité où l'agriculture contribue le plus aux difficultés économiques locales. Dans la Seine et Marne, dans le Nord, pays de « grande culture », les procédures d'aide aux agriculteurs en difficulté sont rares (trois dossiers AGRIDIFF en quatre ans à Lille...) et pour ceux qui se révèlent « trop petits » et doivent quitter le secteur, compte tenu de la pression foncière, le départ ne s'accompagne pas nécessairement de chute en niveau de vie¹⁷ ; seules quelques zones laitières posent réellement problème. En Ariège, pays d'agriculture plus polyvalente, certains secteurs seulement sont franchement en difficulté (élevage ovin-caprin, par exemple). L'Hérault, dont la moitié de la surface agricole utile (SAU) est plantée en vigne, connaît en revanche la crise viticole et plusieurs profils d'agriculteurs précarisés s'y développent.

¹³ Voir notamment : édition 2007 de la publication INSEE Références – *L'agriculture, nouveaux défis*. Les données fournies par le RICA – réseau d'informations comptables agricoles –, lissant les revenus sur trois années, fournissent à cet égard une précision utile « En 2002, en moyenne triennale, la moitié des actifs non salariés de l'agriculture disposait d'un revenu agricole dépassant 16 500 euros et un quart des actifs, 25 400 euros. À l'autre extrémité de l'échelle, le quart le moins bien rémunéré avait un revenu inférieur à 9 600 euros ». Mais les données fiscales et sociales sur les revenus agricoles sont largement marquées par des règles très particulières d'évaluation. Les responsables de l'enquête annuelle sur les revenus sociaux et fiscaux à l'INSEE soulignent de ce fait que la qualité des données concernant les agriculteurs, comme par ailleurs les étudiants, est nettement moins bonne que celle concernant d'autres catégories.

¹⁴ Outre ses difficultés purement comptables, la mission a noté que la question du patrimoine peut avoir un impact ambigu sur les comportements des agriculteurs en particulier : en cas de difficultés financières graves, il arrive que ce patrimoine, à la fois outil de production et propriété familiale transmise, soit protégé coûte que coûte, au prix de conditions de vie très difficiles et d'un refus de mesures d'aide ; mais une cession peut également permettre de « faire face » ou de compléter des revenus insuffisants, notamment au moment de la retraite.

¹⁵ Les exploitants peuvent être contraints à un endettement permanent pour valoriser un capital qui leur reste acquis ; dans ces conditions, comment tenir compte de cet endettement ?

¹⁶ Voir notamment les articles explicitement intitulés *De plus en plus de conjoints d'agriculteurs travaillent hors de l'exploitation*, et *De 1997 à 2003, repli du revenu disponible des agriculteurs malgré la pluriactivité*, in INSEE références, « Agriculture nouveaux défis », édition 2007.

¹⁷ La transmission de terres en fermages s'accompagne de « primes » reversées au fermier qui cède son exploitation (même au sein de la famille) qui peuvent aller jusqu'à 10 000 à 12 000 € à l'ha.

La mission a disposé de données de la MSA, mais elle ne s'est pas investie dans leur exploitation : les dossiers déposés pour allègement de la dette sociale, secours, etc., sont organisés pour assurer le suivi d'une activité de prestations mais, sans un investissement hors de la portée de la mission, ne permettent pas aisément de rendre compte de la situation d'une population locale dans son ensemble

[107] Mais les incertitudes et la précarité, sources d'angoisses, peuvent être le point de départ de trajectoires négatives :

- Traditionnellement soumise aux aléas climatiques, l'activité agricole est incertaine. Aujourd'hui l'incertitude prend toutefois des formes plus marquées. « Entrepreneur individuel », l'agriculteur est en position de risque économique sur des marchés complexes. Intervenant dans un domaine très réglementé où l'activité est extraordinairement normée, il est aussi fortement confronté à l'« imprévisibilité » de sa situation administrative (« passer ou non dans les normes » ; « être ou non bousculé par des changements de réglementation »...). Pour certaines formes d'agriculture à la limite de la rentabilité, l'incertitude est synonyme de précarité, avec des conséquences d'autant moins maîtrisées que l'exploitant est particulièrement seul.
- Lors de visites sur le terrain – en Creuse ou dans l'Hérault notamment –, la mission a pu observer que les conséquences de cette précarité ne sont pas exclusivement « économiques », du moins directement : crainte du lendemain, repli sur soi, restrictions des dépenses, perte de confiance, dépression plus ou moins ouverte (pouvant déboucher sur des suicides) sont parfois inextricablement mêlées. Dans ces conditions, l'économie des exploitations peut aussi être indirectement atteinte.

1.2.3. Conditions de vie et mode de consommation rapprochent populations rurales et urbaines, mais l'accès des ruraux à certains équipements et services reste malaisé

[108] Il n'est pas possible, dans ce rapport, d'aborder l'ensemble des éléments qui pourraient caractériser les conditions de vie des ménages ruraux : logement, éducation et formation, vie familiale et sociale, santé, pratiques culturelles ou alimentaires, équipements et confort du logement, accès aux nouvelles technologies... Comme on l'a indiqué, le codage de diverses enquêtes pourrait permettre de distinguer les consommations ou la formation, par exemple, selon qu'il s'agit de ménages urbains ou ruraux, mais elles ne semblent pas avoir fait l'objet d'analyses centrées sur cette variable.

[109] Les interlocuteurs locaux rencontrés se sont plu à insister sur le constat selon lequel *il n'y a pas lieu de distinguer les habitudes de vie et les besoins des résidents de l'espace rural de ceux des urbains*. Dans la mesure où la pauvreté s'apprécie largement en termes de privations, par rapport à des standards de consommation ou d'accès à des biens et services, un bref rappel de quelques éléments paraît néanmoins indispensable. Parmi les interlocuteurs de la mission, plusieurs ont souligné des spécificités du milieu rural en lien direct avec la pauvreté dans les domaines du logement, de l'emploi, de la santé, de la mobilité, de l'accès aux droits. On se limitera à l'évocation de deux problématiques particulières, très importantes pour le milieu rural, qui se sont développées autour de l'accès aux équipements et services, d'une part, du logement, d'autre part.

1.2.3.1. Les équipements et services, inégalement accessibles sans voiture, sont sensiblement déficitaires dans les domaines sociaux et sanitaires

[110] Certains équipements personnels dont les villes ont joui en priorité apparaissent plus indispensables aujourd'hui en milieu rural : des véhicules individuels, seuls susceptibles de permettre aux résidents de vaquer « normalement » à leurs occupations ; des équipements de stockage (congélateurs), ou des nouvelles technologies de communication... Aussi constate-t-on par exemple que les résidents des communes de moins de 2000 habitants sont équipés à 68 % de micro-ordinateurs – la moyenne française se situant à 69 %¹⁸ (les difficultés d'accès à Internet dans certaines zones peuvent constituer de véritables handicaps).

[111] En ce qui concerne les équipements collectifs et les services marchands ou non marchands, le niveau d'accès aux services dans l'espace rural comparé à l'espace urbain serait globalement raisonnable, sauf pour certains services de santé mais aussi les services sociaux, et en supposant toute la population équipée de moyens de transport. Deux constats ressortent en effet d'une comparaison entre catégories d'espace en matière d'accès aux équipements et services. Les éléments chiffrés issus de la base permanente des équipements de l'INSEE présentés en annexe (tableaux XVII et XVIII) montrent en effet que :

En termes de « *nombre d'équipements pour 100 000 habitants* », l'espace à dominante rurale n'apparaît pas mal desservi en ce qui concerne le « *quotidien* »¹⁹. Mais le milieu urbain est plus riche pour d'autres équipements et services importants, notamment les services sociaux – dont la garde préscolaire –, et les professionnels médicaux et paramédicaux. On observe notamment un important écart statistique pour les services psychiatriques, dont le manque a souvent été souligné au cours des déplacements de la mission. Pour autant qu'on en puisse juger sans investigations plus approfondies, la « *couverture* » en termes d'éducation et formation paraît convenable jusqu'au niveau collège, mais pour les lycées et établissements universitaires on se déporte assez logiquement vers la ville – ce qui n'aurait rien de choquant si par ailleurs cet éloignement pouvait être compensé par des facilités d'accès (hébergement - transports) à la portée des jeunes ruraux. Les travaux réalisés en 2005 sur les services publics en milieu rural fournissent des exemples plus détaillés²⁰.

Cet indicateur ne fait donc pas apparaître une situation uniformément « *noire* ». Mais l'indicateur lui-même a ses limites. La question difficile de l'équilibre couverture spatiale /nombre d'utilisateurs, les difficultés d'accès des personnes qui ne sont pas autonomes du point de vue du transport, et celle des coûts impliqués par le maintien de certains services restent posées.

Un deuxième indicateur concerne la population *résidant à plus de 15 minutes* de ces mêmes services (par la route) ; il diffère entre les différentes catégories de l'espace rural ; les problèmes apparaissent peu importants pour les pôles ruraux et leur couronne ; mais la difficulté est plus forte dans l'espace des « *autres communes rurales* » ; la part de population « *à plus de 15 minutes* » ne dépasse 15 % que pour un nombre limité de services, mais notamment, ils concernent tous ceux qui relèvent de la médecine ambulatoire ou hospitalière un tant soit peu spécialisée, et les services sociaux dont la proximité est une qualité essentielle : ANPE, garde d'enfants préscolaires (voir tableau XVII en annexe).

¹⁸ Source : CREDOC. *La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française* (nov. 2008).

¹⁹ Commerce de détail alimentaire ou non, activités artisanales, trésoreries et poste et banque, services publics scolaires élémentaires et collège, services hospitaliers et médico-sociaux de premier niveau non spécialisés, ambulances... Voir tableau XVIII en annexe.

²⁰ Voir rapport présenté en novembre 2005 à la Conférence nationale des services publics en milieu rural par M. Durieu, président.

[112] Les principales questions qui restent posées sont donc d'une part celle des transports publics (desserte, fréquence, coût) et d'autre part celles de certains services comme les services sanitaires et les services sociaux qui conditionnent la sécurité d'une résidence en milieu peu dense et l'insertion sociale (garde d'enfants, ANPE ou mission locale...).

1.2.3.2. Le logement constitue une variable clé des évolutions récentes en milieu rural.

[113] On trouvera en annexe (tableau XV) un tableau regroupant des indicateurs significatifs du statut d'occupation des logements, de leur ancienneté, de leur état de confort ou de vétusté, de leur sur ou sous peuplement en 2006. Les données détaillées dans une note en annexe XVI sur les évolutions des taux d'effort des ménages des différentes catégories d'espace pour leur logement suggèrent comment ce facteur peut être en grande partie à l'origine de migrations vers l'espace rural et de difficultés pour les anciens et nouveaux ruraux.

[114] Il ressort de ces données :

que les logements ruraux sont plus souvent occupés par leurs propriétaires,

que le parc locatif public y est plus faible qu'en milieu urbain,

avec pour corollaire que le parc locatif privé y est généralement occupé par des ménages à plus faibles revenus qu'en milieu urbain :

et qu'enfin l'état général du parc, en moyenne plus ancien parce que la vague de construction de l'après-guerre n'a atteint l'espace rural que très tardivement, est souvent médiocre.

[115] Dans certains des territoires visités par la mission, les logements d'avant 1948 dépassaient 60 %. Il semble que les deux tiers de « l'habitat indigne », sur lequel opère une mission spécifique du ministère du logement, se trouvent en milieu rural.

[116] L'évolution générale du marché (notamment des prix d'acquisitions et loyers) dans le domaine de l'habitat à dater du début des années 2000 entraîne aujourd'hui des problèmes aigus, notamment en zone rurale. Toutes les charges liées au logement ont successivement augmenté en France, en commençant par les zones urbaines : d'abord les prix d'achat et les loyers, puis les autres charges et notamment les dépenses d'énergie depuis 2004²¹. Le reflux de populations urbaines dans les zones rurales, atteignant d'abord le périurbain puis le rural éloigné est en grande partie lié aux augmentations du coût du logement. Les néoruraux récents, comme la population économiquement fragile installée de plus longue date, sont aujourd'hui rattrapés par les hausses du coût de l'énergie plus élevé dans des maisons plus vastes et mal isolées que dans des immeubles urbains (ils subissent également les coûts du transport).

²¹ Voir notamment *Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages*, in France, portrait social, édition 2008 ainsi que les résultats du recensement, de l'enquête logement de l'INSEE 2006, l'Atlas du logement de l'ANAH.

- [117] Les politiques publiques n'ont pas ignoré le sujet du logement rural au début des années 2000²². La mission n'était pas en mesure d'approfondir les effets des mesures prises. Les interlocuteurs spécialisés nationaux qu'elle a rencontrés ont toutefois confirmé un diagnostic sombre concernant le secteur rural. Globalement, s'agissant d'habitat, les administrations impécunieuses financent de plus en plus mal les interventions sur le social. Dans les dernières années, les moyens consacrés par l'Etat au logement ont été réduits considérablement ; quant aux aides à l'amélioration de l'habitat des organismes de protection sociale (prêts des CAF et de la MSA) leurs barèmes n'auraient pas été réévalués depuis plus de trente ans. La décentralisation, qui a concerné de gros établissements publics de coopération intercommunale disposant de moyens d'étude, a laissé les petites collectivités rurales assez démunies. Les moyens supplémentaires qui ont été apportés par l'Etat sur l'habitat dans la perspective de la loi « DALO » ont été d'autant plus concentrés sur « de l'hyper-urbain », que dans l'habitat diffus et privé du rural, les besoins sont mal répertoriés et enregistrés, de sorte que la demande n'est pas réellement mesurée.
- [118] Dans les régions visitées la mission a observé que la question du logement est à la fois fortement évoquée, et objet d'initiatives en nombre réduit : elle a rencontré peu d'opérations programmées d'ampleur substantielle, qui seraient probablement seules à même de résoudre les problèmes lourds qui sont posés.
- [119] Au total, les difficultés sont telles dans ce contexte qu'après les années de hausses de prix contribuant à rendre plus aigus les problèmes du logement, il apparaît qu'un marché en baisse dans la présente période de crise ne suffira pas à les résoudre. Un examen plus approfondi des moyens spécifiques consacrés à cette situation apparaît nécessaire.

2. LA PAUVRETE RURALE, HETEROGENE, EST D'AMPLEUR SIMILAIRE A LA PAUVRETE URBAINE

- [120] Présentant une proportion importante d'activités en déclin, de catégories sociales peu qualifiées, de migrants attirés par des coûts de logement plus supportables, assurant un accès inégal aux services, on s'attend à ce que les territoires ruraux abritent des populations aux conditions de vie précaires, et des personnes situées nettement au dessous des seuils de pauvreté.
- [121] Dans un premier temps, sont présentés les éléments de quantification que les instruments de mesure et les analyses disponibles ont permis de rassembler. Ces données en « instantané » permettent difficilement cependant de comprendre quelles trajectoires personnelles et collectives ont conduit ou conduisent à ces situations de pauvreté et d'exclusion. Pour mieux en rendre compte, sont présentées en second lieu une série de « figures-types », en s'appuyant à la fois sur des analyses nationales et locales et sur les expériences rapportées par les interlocuteurs de terrain auprès de la mission.
- [122] La diversité des situations de pauvreté dans le monde rural est particulièrement frappante ; elle ne provient pas d'un artefact statistique. Des sociologues spécialistes du monde agricole soulignent que « *les processus d'exclusion ne sont pas uniformes dans les espaces ruraux* »²³. S'y croisent aujourd'hui des processus d'aggravation des situations antérieures de pauvreté des sociétés rurales et des processus de précarité résultant des interactions entre sociétés urbaines et rurales (comme les migrations d'urbains que le coût de la vie chasse de la ville ou les phénomènes d'errance par exemple)

²² Des mesures concernant le logement en milieu rural ont été prises dans le cadre des CIADT de décembre 2002 et de septembre 2003 ainsi que dans la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. En outre la loi LRL autorise une délégation de crédits aux EPCI volontaires de plus de 50 000 habitants.

²³ Communication de P Perrier-Cornet, Y Sencece, JP Sylvestre, INRA Dijon. C'est ce qui ressort aussi des travaux d'Alexandre Pagès (*La pauvreté en milieu rural*, Presses universitaires du Mirail, 2005), ou de *l'Etude sur les processus d'exclusion et d'insertion en milieu rural* que la FNARS-Bourgogne et l'Institut régional supérieur de travail éducatif et social de Bourgogne (2009) ont bien voulu communiquer à la mission.

2.1. Les indicateurs de pauvreté de l'espace rural sont globalement aussi dégradés que ceux du monde urbain

- [123] Depuis la fin des années 1990, la France et l'Europe se sont dotées d'instruments cohérents et stables d'observation des situations de précarité et de pauvreté, qui, pour la mission, se sont révélés pertinents et commodes. Mais la mission a trouvé peu de matériaux d'analyse statistique publiés distinguant nettement espace rural et urbain sur ces sujets. Les analyses présentées dans le rapport seraient donc à approfondir et compléter.
- [124] Les principales références retenues dans cette partie du rapport sont les indicateurs calculés par l'INSEE et les plus fréquemment en usage, notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- [125] La « pauvreté monétaire », est définie de façon conventionnelle comme précisé dans l'encadré 3 ci-dessous.

Encadré 3 : définition de la pauvreté monétaire

Un individu est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le **niveau de vie (ensemble des revenus et prestations nettes d'impôts directs, rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage)** est inférieur au seuil de pauvreté. L'Insee, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays (comme les Etats-Unis ou le Canada) ont une approche absolue.

Dans l'approche en termes relatifs, le seuil est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Eurostat et les pays européens utilisent en général un **seuil de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie**.

La France privilégie également ce seuil, mais utilise aussi très largement un seuil à 50 %, seuil de référence jusque récemment.

- [126] La « pauvreté en conditions de vie » (encadré 4) tient compte de différentes difficultés concrètes rencontrées par les individus ou les ménages dans leur vie quotidienne. L'analyse en conditions de vie permet de distinguer des profils différents de pauvreté selon la nature ou des difficultés ou privations auxquelles les personnes concernées sont principalement confrontées.

Encadré 4 : définition de la pauvreté en conditions de vie

La pauvreté en conditions de vie se définit par un manque global d'éléments de bien-être matériel, mesuré à l'échelle du ménage. Un ménage (ainsi que les individus qui le composent) est dit pauvre lorsqu'il cumule **au moins huit privations ou difficultés parmi vingt-sept relatives à l'insuffisance des ressources, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés liées au logement**.

Les données concernant les vingt-sept privations ou difficultés retenues pour mesurer le taux de pauvreté en conditions de vie proviennent du panel sur les ressources et conditions de vie (SRCV), partie française du système de statistiques communautaires (SILC). Chaque année, environ 10 000 ménages sont interrogés sur leur revenu, leur situation financière et leurs conditions de vie.

Les privations ou difficultés de référence se situent synthétiquement de la façon suivante dans chacun des quatre domaines retenus :

- *l'insuffisance de ressources* : remboursements d'emprunt élevés par rapport aux revenus, découvert bancaire, revenus insuffisants pour équilibrer le budget du ménage, « puiser dans

- ses économies pour équilibrer le budget », « ne disposer d'aucune épargne », « considérer sa situation financière comme difficile » ;
- *les retards de paiement* : « avoir été dans l'impossibilité de payer des factures d'électricité ou de gaz, des loyers, ses impôts » ;
 - *les restrictions de consommations* : impossibilité de maintenir le logement à la bonne température, de se payer une semaine de vacances, de remplacer des meubles, d'acheter des vêtements chauds, d'acheter de la viande, de recevoir parents ou amis, d'offrir des cadeaux au moins une fois par an, de posséder deux paires de chaussures, « ne pas faire de repas par manque d'argent » ;
 - *les difficultés de logement* : surpeuplement, pas de salle de bains, pas de toilettes, pas d'eau chaude, pas de système de chauffage, logement trop petit, difficulté à chauffer, humidité, bruit).

[127] Le *taux de pauvreté* d'une population (individus ou ménages) est la part de cette population qui se situe en-dessous de l'un ou l'autre des *seuils de pauvreté* dont les niveaux actuels sont précisés dans l'encadré 5.

Encadré 5 : Seuils et taux de pauvreté en France en 2006

L'INSEE a publié en mai 2009 les données et analyses concernant les revenus fiscaux et sociaux de l'année 2006, données qui sont la source de référence à partir de laquelle sont notamment calculés le niveau de vie médian et le « **seuil de pauvreté monétaire** » relatifs à une année donnée.

Le seuil à 60 % pour l'année **2006** est ainsi fixé à **880 € par mois** pour une personne seule (816 € en 2004). Le taux de pauvreté monétaire pour l'ensemble de la population française en 2006 est de **13,2 % des personnes** - soit 7,86 millions de personnes dont le niveau de vie médian est de 720 € par mois (En 2004, ce taux était de 11,7 %, 6,87 millions de personnes se trouvaient sous le seuil de pauvreté, avec un niveau de vie médian de 669 € par mois).

En même temps, ont été publiées les données concernant la pauvreté en **conditions de vie**. Le taux de pauvreté en conditions de vie pour 2006 est de **12,7 % des ménages**, en baisse de 0,6 points par rapport à 2005 – la baisse de ce taux est régulière depuis 10 ans, l'amélioration la plus notable concernant le domaine des retards de paiement, et à un moindre degré, le logement.

2.1.1. Les indicateurs de pauvreté monétaire et en conditions de vie ne donnent pas exactement la même vision des différences entre le rural et l'urbain

[128] L'INSEE a fourni à la mission des données concernant les niveaux de vie et la pauvreté de la population vivant dans l'espace rural en 2006, en utilisant les deux sources statistiques évoquées dans les encadrés ci-dessus. On trouvera en annexe (tableaux IX à XIV) les données auxquelles se réfèrent les commentaires suivants.

En matière de revenus et de pauvreté monétaire :

[129] En milieu rural, les niveaux de vie sont globalement inférieurs aux niveaux de vie de l'ensemble de la population de France métropolitaine. L'éventail des situations y est aussi plus resserré. Le « profil » du milieu rural, de 2002 à 2006, a toutefois tendu à se rapprocher de la moyenne. En effet :

Le neuvième décile de niveau de vie en milieu rural (niveau au-dessus duquel se situent les « dix pour cent de personnes les plus riches ») est inférieur de 15,5 % au neuvième décile pour l'ensemble de la France métropolitaine ; en même temps, le premier décile (niveau au-dessous duquel se situent les « dix pour cent de personnes les plus pauvres ») est également inférieur, mais de 2,3 % seulement, au premier décile pour l'ensemble de la population française. (voir tableau IX en annexe).

Le rapport entre le premier décile et le neuvième décile est de 3 % en milieu rural, contre 3,4 % pour l'ensemble de la population. Les données précédentes montrent une moindre fréquence des hauts revenus, surtout, mais on y trouve aussi un peu plus fréquemment des personnes à « bas revenus » ;

S'il y a plus de pauvres en milieu rural, on y trouve aussi moins de personnes « extrêmement pauvres ». En 2006, l'indicateur d'intensité de la pauvreté²⁴ en milieu rural (16,9 %) était inférieur à celui de l'ensemble de la population (18,2 %).

De 2002 à 2006, ces différences de profil de la pauvreté entre espace rural et ensemble de la population de France métropolitaine ont cependant tendu à s'estomper : l'écart entre les premiers déciles (les plus pauvres) des deux populations est passé de 4,5 % à 2,3 %, tandis que l'écart passait de 17,1 % à 15,5 % entre les neuvièmes déciles (les plus riches). Toutefois, en passant de 14,7 % à 16,9 %, l'intensité de la pauvreté tendait dans le même temps à augmenter très sensiblement.

La comparaison des taux de pauvreté en conditions de vie entre l'espace rural et l'espace urbain apporte des éléments d'information légèrement différents.

[130] Les comparaisons ont été faites cette fois entre *ménages* résidants dans l'espace rural et *ménages* résidant dans l'espace urbain. En 2006, le taux de pauvreté en conditions de vie de l'espace rural (11,95 %) apparaît inférieur à celui de l'espace urbain (12,9 %). Passer de l'approche individuelle à l'approche ménages pourrait expliquer en partie un certain nombre de divergences par la composition des ménages ruraux, plus nombreux. On peut penser toutefois que l'essentiel des divergences est dû à la structure plus riche de ce deuxième indicateur qui rend compte de plusieurs dimensions de la pauvreté, et permet ainsi des analyses complémentaires.

[131] Ainsi, si on s'intéresse à la nature des manifestations de la « pauvreté en conditions de vie », les ménages ruraux paraissent surtout moins souvent confrontés à des insuffisances de ressources (- 1,8 point par rapport aux ménages de l'espace urbain) et à des difficultés liées au logement (- 1,3 point) ; ils souffrent également de retards de paiement et de restrictions de consommation, mais moins fréquemment (les écarts entre espace rural et urbain sont respectivement, - 0,6 point et - 0,2 point pour ces deux dernières composantes de la pauvreté).

[132] La composition de la « population pauvre » diffère sensiblement en milieu rural et en milieu urbain, ainsi que les facteurs (statistiques) de risque. On peut repérer ainsi une « sur représentation » de la pauvreté en milieu rural au regard de certains critères (voir tableau XII en annexe) :

²⁴ Intensité de pauvreté : écart entre le seuil de pauvreté et la médiane des niveaux de vie des personnes pauvres, rapporté au seuil de pauvreté.

Le statut par rapport au logement est le critère discriminant le plus fort : en milieu rural, les ménages les plus pauvres sont pour 56 % des propriétaires ou des accédants à la propriété, contre 26 % en milieu urbain. Certes les propriétaires ou accédants à la propriété sont proportionnellement plus nombreux en milieu rural (70 %) qu'urbain (57 %), mais seulement de 13 %. La fréquence des propriétaires et accédants en milieu rural n'explique donc pas à elle seule leur plus fréquente pauvreté²⁵. Cela explique, en revanche que la mission souligne l'importance du facteur logement dans les phénomènes de pauvreté rurale (voir paragraphes 1.2.3.2 et 3.1.1.1).

L'impact du facteur « jeunesse » est également sensible : les jeunes adultes sont en effet « surreprésentés » plus fortement dans la population pauvre rurale que dans la population pauvre urbaine ; en milieu rural, ils constituent 45,1 % de la population pauvre contre 33,8 % de l'ensemble de la population – soit un écart de 11,3 points alors qu'en milieu urbain, l'écart est de 7,8 points ;

Si les ménages dont la personne de référence est née dans d'autres pays que la France sont globalement moins nombreux en milieu rural (5,9 % de la population), comme en milieu urbain ils sont confrontés plus fortement à la pauvreté (19,1 % des ménages pauvres ruraux) – quoique la surreprésentation (écart de 13,6 points) paraisse moins élevée qu'en ville (écart de 18,1 points) ;

Bien que la répartition selon le niveau de diplôme soit à peu près équivalente dans les populations *pauvres* rurale et urbaine, l'absence de diplôme est plus fréquente dans *l'ensemble* de la population de l'espace rural. Il est donc relativement « plus facile », sans diplôme, d'avoir un niveau de vie convenable à la campagne qu'à la ville.

[133] En ville 63 % des ménages *pauvres* sont constitués d'une seule personne (écart de 23 points avec leur part dans *l'ensemble* des ménages en ville) ; en milieu rural, 46 % des ménages *pauvres* sont constitués d'une seule personne (écart de 11 points avec leur part dans *l'ensemble* des ménages ruraux) : les personnes vivant seules sont donc « sous-représentées » dans la population pauvre en milieu rural. A l'inverse, on peut surtout souligner que les couples avec enfants, « sous-représentés » parmi les pauvres urbains (de 5,1 points) sont clairement « surreprésentés » (de 4,3 points) parmi les ménages pauvres ruraux.

[134] Les dernières tendances documentées font apparaître cependant des évolutions sensibles (voir tableau XI en annexe). En effet, de 2004 à 2006, si le taux de pauvreté en conditions de vie a globalement baissé, il n'en est que plus remarquable de noter qu'il a au contraire augmenté pour les ménages présentant certaines caractéristiques :

Il est en très forte augmentation pour les locataires (+ 13,1 points) ;

Il est en augmentation sensible pour les employés (+ 2,8 points) et à un moindre degré, pour les cadres ;

L'augmentation est sensible aussi pour les ménages dont la personne de référence a un niveau de diplôme inférieur au bac (+ 1 point lorsque ces personnes sont dépourvues de diplôme, et + 4,4 points lorsqu'elles ont un CAP, un BEP ou un brevet).

²⁵ Le tableau XII en annexe permet en outre de repérer une différence notable entre la situation de propriétaire et celle d'accédant à la propriété : les accédants sont particulièrement nombreux parmi les pauvres en conditions de vie uniquement, tandis que les propriétaires non accédants sont surreprésentés parmi les « doublement pauvres », à la fois selon le critère monétaire et le critère en conditions de vie. Il s'agit sans doute de ruraux qui ont hérité d'un patrimoine immobilier ou l'ont acquis de longue date et qui n'ont pas les moyens de l'entretenir.

[135] Au total, le profil des personnes touchées par la pauvreté et son évolution dans les dernières années conduit à porter l'attention sur le marché du logement et l'évolution des emplois tertiaires faiblement qualifiés qui constituent, comme on l'a indiqué au paragraphe 1.2.2.3 une part importante des nouvelles populations migrant vers le milieu rural.

2.1.2. Les taux de pauvreté les plus élevés caractérisent un grand nombre de départements du Sud de la France et quelques départements du Nord

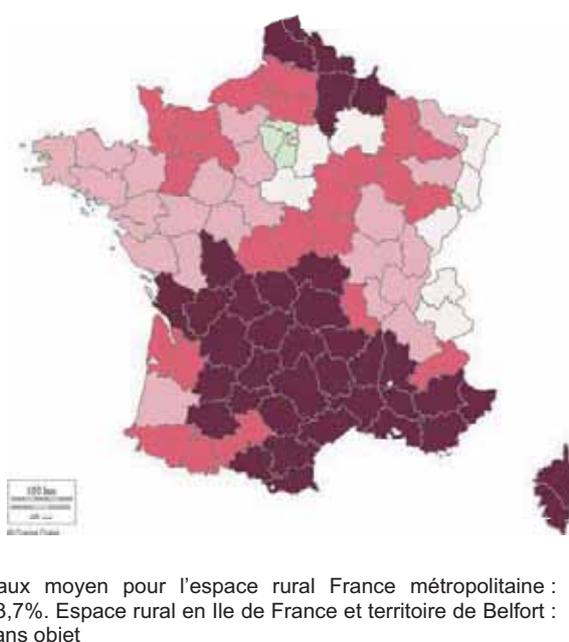
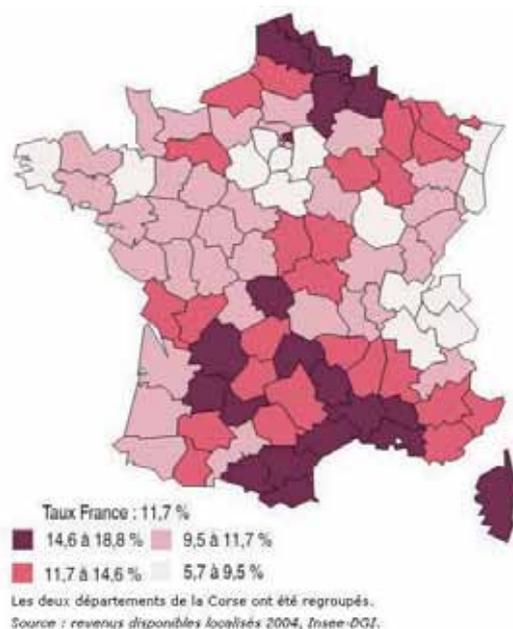
[136] L'INSEE a publié en 2007 une carte synthétique des données départementales sur les taux de pauvreté en 2004²⁶. Cette carte, reproduite ci-dessous à gauche (carte 4), montre clairement que la forte pauvreté est, globalement, un phénomène qui touche prioritairement le Nord de la France et les pourtours du bassin méditerranéen.

[137] Pour disposer de données comparatives pertinentes, la carte voisine (carte 5) a été établie par la mission également à partir des données 2004, selon la même échelle de couleurs et les mêmes bornages de valeurs du taux de pauvreté, mais en présentant cette fois les taux de pauvreté de la population résidant dans l'espace rural exclusivement. Les données ayant servi à établir cette carte sont reproduites en annexe au tableau X (qui détaille également des données sur le taux de pauvreté respectivement dans les pôles urbains, leurs couronnes et les autres communes rurales).

[138] La carte de la pauvreté rurale, à droite ci-dessous, comporte une beaucoup plus large zone « sombre » (taux de pauvreté supérieur à 14,6 %) dans toute la partie Sud de la France à l'exception des départements alpins de la région Rhône-Alpes, et de trois à cinq départements du Sud-ouest côtiers ou pyrénéens. *Au total, les zones de pauvreté rurale sont globalement plus étendues que les zones de forte pauvreté générale.*

Carte 4 : Taux de pauvreté global par département- 2004

Carte 5 : Taux de pauvreté rurale par département - 2004



²⁶ Voir INSEE Première n° 1162

- [139] En rapprochant la carte 5 de la carte de la dynamique démographique (carte 3 ci-dessus) et de la typologie des espaces ruraux (carte 1), on constate que la géographie de la pauvreté, celles de la démographie, de l'activité et de l'emploi ne se superposent pas. Dans les zones les plus pauvres, on trouve aussi bien des départements en déclin démographique que d'autres en progression très rapide ; départements où dominent des « cantons agricoles vieillissés et peu denses », des « espaces ruraux en transition » ou des « cantons ruraux ouvriers ».
- [140] Dans les départements du Nord de la France et du pourtour méditerranéen atteints par un fort taux de pauvreté générale, le milieu rural n'est pas épargné par la pauvreté. Le tableau X en annexe montre même que, dans les départements « globalement pauvres », le taux de pauvreté rurale est généralement supérieur à celui des zones urbaines. C'est le cas dans le Nord, les Ardennes et l'Aisne, ainsi que dans l'Ariège, l'Aude, le Cantal, la Corse, la Creuse, la Dordogne, l'Hérault, le Lot et Garonne, la Lozère, le Tarn et Garonne et le Vaucluse.
- [141] Les territoires qui expérimentent les taux les plus élevés de pauvreté présentent une diversité de profils.
- [142] Dans l'espace rural, le taux de pauvreté monétaire, qui plafonnait en 2004 à 18,8 % pour l'ensemble de la population, était supérieur en zone rurale à 19 % dans six départements de la zone la plus « sombre » : l'Aude, le Cantal, la Corse, le Nord, la Creuse, l'Hérault.
- [143] La mission s'est déplacée dans ces trois derniers départements – les comptes-rendus de ces visites sont joints en annexe. Ces trois exemples, choisis précisément en fonction de l'importance de leur pauvreté rurale, témoignent de différents processus d'exclusion, qui parfois se cumulent. Les observations directes de la mission portent ainsi sur :
- un département agricole traditionnel du centre de la France à l'écart des voies de communication, où l'exode rural perdure,
 - un département de grande industrie profondément perturbée par la crise des années 1970 dont il se remet difficilement, où en revanche la « grande culture » agricole prospère, et où la pauvreté rurale s'est « enkystée » surtout dans des poches particulières avec la disparition progressive d'un tissu industriel traditionnel, doublée récemment de crise laitière ;
 - un département de la côte méditerranéenne « globalement pauvre » en plein dynamisme démographique mais avec des difficultés viticoles, qui connaît en outre – et peut-être surtout – un reflux des urbains vers des conditions de vie espérées plus favorables dans le monde rural.
- [144] Les aires géographiques intitulées « pôles d'emploi ruraux » comme « autres communes rurales » participent différemment à la pauvreté de certains territoires.
- [145] L'examen des données chiffrées du tableau XV pour 2004 concernant respectivement les pôles ruraux, leurs couronnes et les « autres communes rurales » suggère une pluralité de causes et de processus de pauvreté – probablement cumulatifs :
- Ce sont les poches de pauvreté importantes des « pôles ruraux » qui prévalent seules dans la Haute-Saône, le Vaucluse, les Ardennes, l'Aisne, le Gard, départements où une « vieille industrie » était traditionnellement présente ;
 - La pauvreté des « autres communes rurales » prédomine dans la Haute Loire, la Lozère, l'Ariège, le Lot et Garonne, le Puy de Dôme, départements où l'agriculture n'a jamais été particulièrement florissante, et qui sont dépourvus par ailleurs de grands pôles urbains,

Dans l'Aude, le Cantal, le Nord, la Creuse, l'Hérault, l'Ardèche, l'Aveyron, la Corse, les poches de pauvreté se trouvent à la fois dans les « pôles ruraux » et dans le « rural profond » ; dans l'Hérault et le Nord surtout, et dans une moindre mesure dans le Gard et les Ardennes, la situation des « pôles ruraux » est sans doute proche de celle de « pôles urbains » anciens et de taille réduite.

2.1.3. La pauvreté rurale se caractérise par des revenus d'activité faibles et elle concerne des ménages en moyenne plus nombreux.

2.1.3.1. La pauvreté rurale n'est plus dominée par la pauvreté des personnes âgées

[146] Une partie importante des départements ruraux sont des départements « vieillis ». Le vieillissement des zones rurales et ses conséquences ont fait l'objet de nombreux travaux dans les quatre dernières décennies, dans lesquels *vieillissement* apparaissait associé à *pauvreté*.

[147] L'association de ces deux phénomènes était effectivement pertinente au début de cette période, car la population agricole et retraitée de l'agriculture était mal couverte et plus importante qu'aujourd'hui en milieu rural. Les « aidants familiaux » notamment (conjoints et familles d'agriculteurs) n'avaient pas de droits propres. Le minimum vieillesse concernait une population non négligeable (2,5 millions de bénéficiaires en 1960), dont une part majoritaire était constituée de ressortissants de la MSA ; le niveau du minimum vieillesse était très faible.

[148] Aujourd'hui, la part des personnes âgées dans la population rurale est toujours plus élevée que dans la population urbaine (voir tableau II en annexe). Mais (voir en particulier tableau XII) les personnes âgées ne sont pas surreprésentées dans la population en situation de pauvreté. Ainsi, en 2006, dans l'espace rural :

Alors que la part des ménages dont la personne de référence a 66 ans et plus était de 32,9 % dans l'ensemble de la population de l'espace rural, ces ménages ne constituaient que 24,4 % des ménages « pauvres en conditions de vie uniquement », et 32,3 % de ceux qui cumulaient pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie.

La part des retraites dans les revenus disponibles des ménages ruraux est plus importante que pour l'ensemble des ménages (20%, contre 15,6 % pour l'ensemble des ménages), ce qui est cohérent avec la structure par âge de la population rurale, mais tous les niveaux de revenus son concernés : les retraites ne sont pas « sur représentées » dans les bas revenus²⁷ (voir le tableau XIII en annexe).

[149] Des îlots de pauvreté subsistent cependant autour et même au-dessous du minimum vieillesse, notamment dans le monde agricole.

²⁷ Par décile croissant de niveau de vie à partir du premier décile, la part des retraites dans la composition des revenus est en effet supérieure en milieu rural de : 4,3 points pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au premier décile, 7,3 entre le premier et le deuxième décile, et successivement 1,7 ; 6,1 ; 2,8 ; 2,6 ; 2,6 ; 3,1 ; 5,2 et 5,4 points pour les ménages dont le niveau de vie est supérieur au neuvième décile, correspondant aux revenus les plus élevés. Ces écarts, positifs mais évoluant de façon quelque peu erratique selon les niveaux de revenus, ne permettent en tous cas pas d'affirmer qu'il existerait un gradient témoignant d'un lien entre vieillissement et retraite d'une part, et pauvreté de l'autre.

[150] De fait, la situation des femmes âgées isolées a été souvent citée comme une situation problématique par les interlocuteurs locaux de la mission. En effet, depuis une trentaine d'années, le *niveau* du minimum a d'abord été sensiblement revalorisé, passant au-dessus du taux de pauvreté ; mais il lui est redevenu inférieur dans les dernières années²⁸. Si le *nombre de personnes* au minimum vieillesse a diminué des trois quarts en un demi-siècle (il atteint un peu moins de 600 000 personnes en 2006), les bénéficiaires d'origine agricole n'en constituent plus une part prépondérante : la MSA ne verse que 11 % des allocations permettant de porter les ressources des personnes âgées au minimum vieillesse, dont plus des deux tiers pour des exploitants.

[151] Cette population se caractérise toujours par son âge particulièrement élevé (20 % des bénéficiaires ont plus de 85 ans), par son isolement (70 % de personnes veuves, divorcées ou célibataires), et par sa féminisation. Outre la longévité et le faible taux d'activité des femmes des générations concernées, la féminisation s'explique aussi par le dispositif concernant les « conjoints participants à l'exploitation » et les « membres de la famille », dispositif qui ne confère à ces personnes que des droits limités²⁹.

[152] Une hypothèse complémentaire contribuerait aussi à expliquer certaines situations : pour les personnes dont les droits à pensions sont les plus faibles, le minimum vieillesse, en effet, n'est atteint que moyennant le versement d'un complément « non contributif », soumis à récupération sur succession³⁰. Compte tenu de l'attachement à la transmission de ce patrimoine, le nombre de personnes très âgées qui, en milieu rural, renoncent à bénéficier de ce surcroît de revenus pour ne pas « priver les enfants » de l'héritage du patrimoine familial, peut être significatif. Il n'a jamais été évalué.

2.1.3.2. Les ménages pauvres en milieu rural sont surtout des familles avec des enfants, à faibles revenus d'activité

[153] On a signalé que, en milieu rural, contrairement à leurs homologues urbains, les couples avec enfants sont surreprésentés dans les ménages pauvres – ainsi que les ménages « jeunes ». Les indications disponibles sur les prestations sociales reçues montrent également que, comme en milieu urbain, les prestations sociales reçues par les ménages ruraux vont pour l'essentiel aux 30-50 ans (64%), et sont surtout constituées d'allocations familiales (voir en annexe tableau XIV).

[154] La composition des revenus disponibles de l'ensemble des ménages dans l'espace rural diffère relativement peu de la composition des revenus des autres ménages, comme en témoigne le tableau 8 ci-dessous.

²⁸ Il est fixé depuis le 1^{er} avril 2009 à 677€ par mois pour une personne seule.

²⁹ Le système est compliqué : la « retraite forfaitaire » qui les concerne était proratisée selon la durée d'assurance, et, le plus souvent, inférieure au minimum vieillesse, jusqu'au plan de revalorisation des petites retraites (1997-2002) ; après diverses modifications de cette « retraite forfaitaire », depuis 2006 sa revalorisation n'est cependant applicable qu'à une faible partie des personnes concernées, car, pour les personnes poly pensionnées ou recevant une pension de réversion, seuls les droits acquis pendant une période cotisée au titre de l'AVPF – allocation vieillesse des parents au foyer – donne accès à cette revalorisation sans laquelle les pensions demeurent extrêmement faibles.

³⁰ Certes, au-delà d'un certain actif successoral. Mais son montant, fixé à 40 000 € pour le minimum vieillesse, reste dissuasif.

Tableau 8 : Composition du revenu disponible des ménages résidant dans l'espace rural et de l'ensemble des ménages (en %)

| | Salaires (chômage inclus) | Revenus d'indépendants | Revenus du patrimoine | Pensions et retraites | Prestations familiales | Prestations logement | Minima sociaux | Prime pour l'emploi | Impôts directs | Total |
|----------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|----------------|---------------------|----------------|-------|
| Ménages ruraux | 58,8 | 9,6 | 10,9 | 19,9 | 5,0 | 1,5 | 1,2 | 0,5 | -7,4 | 100 |
| Ensemble des ménages | 69,7 | 7,0 | 10,4 | 15,6 | 4,2 | 1,4 | 1,1 | 0,4 | -9,8 | 100 |

[155] La plupart des différences de composition entre les revenus disponibles des deux populations trouvent aisément leur explication :

La part plus faible des revenus d'activité dans l'espace rural, « compensée » par la part plus importante des retraites, est en cohérence avec la part plus importante des personnes âgées ;

La place prise en milieu rural par les revenus d'indépendants, légèrement plus élevée, est également cohérente avec la place qu'agriculteurs, petits commerçants et artisans continuent d'y occuper ;

Les parts respectives de la prime pour l'emploi et des impôts, de même sans doute que celle des prestations familiales (en grande partie sous conditions de ressources) sont globalement liées aux ressources financières moins élevées du monde rural ;

La part des minima sociaux (minimum vieillesse, AAH – allocation aux adultes handicapés, API – allocation aux parents isolés, et RMI – revenu minimum d'insertion), est du même ordre de grandeur. On reviendra plus loin sur ces minimas.

[156] Au total, les spécificités globales des niveaux de vie ruraux semblent provenir essentiellement de deux phénomènes : la composition des ménages en milieu rural, et la relative et uniforme faiblesse des revenus d'activité et singulièrement des salaires (et prestations chômage qui leur sont assimilées) qui en constituent la part la plus importante.

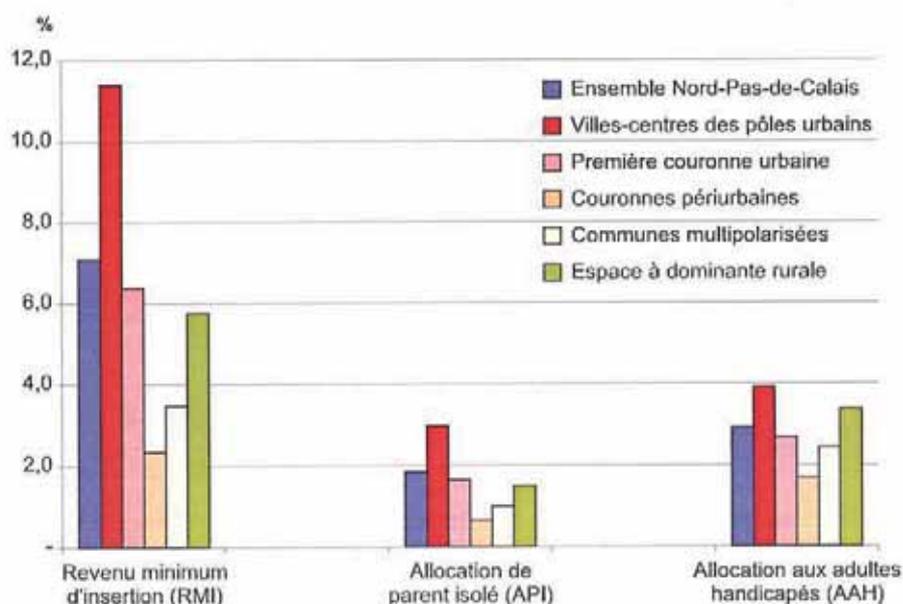
2.1.4. Les prestations sociales constituent une part des revenus des ménages pauvres ruraux significative, mais moins importante que pour les ménages pauvres urbains

[157] Comme l'ensemble des ménages pauvres, les ménages ruraux pauvres vivent en partie de prestations sociales. Toutefois, en dépit d'une pauvreté plus fréquente, sinon plus profonde, la part des prestations sociales dans leurs revenus est moins élevée, ce qui renvoie probablement à un moindre accès des populations rurales à leurs droits.

[158] En effet, alors que, pour l'ensemble des ménages, les prestations sociales apportent 35,3 % des revenus avant impôts aux ménages les plus pauvres (premier décile), en 2006 elles n'apportent que 28,1 % des revenus des ménages *ruraux* les plus pauvres (voir tableau XIV en annexe). Cette part plus limitée des prestations sociales en milieu rural est observée, non seulement pour la tranche la plus basse de niveau de vie, mais pratiquement jusqu'à la médiane c'est-à-dire pour la moitié des ménages ruraux.

- [159] Parmi les prestations sociales, ce sont en particulier aux minima sociaux d'une part, et aux allocations logement d'autre part, que les ruraux les plus démunis semblent avoir le moins accès. Si on observe la part des différentes prestations dans le revenu, c'est le moindre accès aux minima sociaux et aux allocations logement qui paraît particulièrement sensible pour les ménages du premier décile. A mesure que le niveau de vie augmente, les écarts vont ensuite en décroissant par rapport aux comportements des autres segments de la population.
- [160] Les données et informations recueillies par la mission au cours de ses déplacements tendent à souligner qu'en effet, les ménages ruraux n'accèdent pas comme ils en auraient la faculté aux différentes prestations et aides de droit commun (retraite ou allocations familiales par exemple). En outre, de véritables réticences concernant les aides caractérisent les publics pauvres. Les indications statistiques précédentes vont dans le sens de ces témoignages. Elles sont corroborées par les constats des caisses gestionnaires des prestations, qui font apparaître tout particulièrement une « sous-consommation » de RMI en milieu rural.
- [161] Le graphique 3 ci-dessous, issu d'un dossier élaboré par la direction régionale de l'INSEE du Nord-Pas de Calais avec la collaboration des CAF et de la MSA, illustre bien les différences d'accès dans le milieu rural au RMI ; les différences sont moins sensibles en ce qui concerne l'API et l'AAH.

Graphique 3 : Part de la population couverte par un minimum social, parmi la population de moins de 65 ans dans la région Nord-Pas de Calais



(1) Population couverte : allocataires et famille éventuelle (conjoint, enfants et autres personnes à charge).
Source : Fichiers Caf 2004, MSA, Insee - RP 1999

2.2. *La pauvreté rurale présente une pluralité de figures-types*

[162] Les éléments statistiques précédents permettent d'évaluer l'importance des phénomènes de pauvreté. Pour mieux cerner ces processus qui conduisent à ces situations de pauvreté, il convient également de tenir compte de nombreux éléments observables localement et pas toujours quantifiables. Avec les travaux d'études et de recherche, ces éléments constituent des sources précieuses dont, conformément à la demande qui lui était faite, la mission a tenté de rendre compte en repérant des « figures – types ». Présentées de façon succincte, elles ne constituent pas à proprement parler une typologie raisonnée ni « quantifiable », tant, sur le terrain, les profils s'entremêlent ; il s'agit plutôt de « modèles » dont nul ne peut sans doute dire à combien de personnes chacun correspond précisément.

[163] Ces « modèles » relèvent tout autant des figures traditionnelles de la pauvreté rurale que de cas apparus à la suite d'évolutions récentes. Certaines situations se rencontrent plus fréquemment sur certains territoires, mais aucune ne paraît exclusivement spécifique d'un territoire.

2.2.1. Parmi les ruraux de toujours

[164] La ruralité séculaire a secrété et continue de secréter certaines pauvretés. On évoque spontanément les difficultés issues des évolutions de l'agriculture. Toutefois, comme on l'a suggéré, du côté des agriculteurs on relève plutôt aujourd'hui des « cas spécifiques » que le produit d'« évolutions générales ». Ces cas spécifiques sont les suivants :

2.2.1.1. Les « petits » exploitants ou les exploitants agricoles spécialisés dans des secteurs en crise

[165] La nature des difficultés qui conduisent les agriculteurs sur le chemin de la pauvreté est très variable selon les systèmes locaux d'économie et de culture.

[166] Deux cas de figure paraissent à retenir :

- Le premier cas est celui des agriculteurs et éleveurs (souvent d'un certain âge) dont l'exploitation se trouve à la limite de la viabilité, compte tenu des exigences de l'agriculture et des marchés d'aujourd'hui. La nécessité de s'endetter (même avec des aides) est discriminante. Ils subsistent, plus ou moins bien, sur des territoires riches ou peu favorisés en s'imposant des restrictions parfois drastiques de consommation de biens et services. Cette subsistance est souvent possible grâce à une autre source de revenus dans le ménage. S'ils maîtrisent les techniques agricoles, tous n'ont pas développé la faculté d'évoluer au sein d'un marché désormais mondialisé. Quel que soit le niveau de leur ressources, il est impensable, pour la plupart d'entre eux, de recourir à des aides sociales et notamment, en son temps, au RMI, revenu minimum *d'insertion*- dernier terme qui a peu de sens pour eux, alors qu'ils sont actifs.
- Le deuxième cas se rencontre dans les régions « en crise » (viticole ou laitière aujourd'hui). Devant cette situation de crise, certains abandonnent et tentent une forme de reconversion. Ils sont alors plus ou moins tributaires de l'état du marché local de l'emploi. D'autres s'efforcent de surmonter leurs difficultés en utilisant les moyens de soutien à l'agriculture à leur disposition et en subissant des privations dans leurs conditions d'existence.

[167] Dans les deux cas, les situations de *stress*, la pression mentale vécue, peuvent conduire à des conséquences lourdes en termes de santé mentale ainsi qu'au plan de la vie familiale et sociale. Le déficit des services qui permettraient un diagnostic et une prise en charge de type psychologique ou psychiatrique tend à laisser ces situations s'enkystrer (voir en annexe tableau XVIII, ainsi que les rapports départementaux, notamment celui de la Creuse).

2.2.1.2. Les salariés précaires de l'agriculture et de l'artisanat

- [168] En agriculture, le salariat agricole, dans sa forme classique, s'est considérablement réduit pour des raisons économiques et techniques (besoin désormais réduit de main d'œuvre, par ailleurs onéreuse). L'évolution des formes juridiques des exploitations agricoles et, dans une moindre mesure, artisanales, (formes sociétaires de plus en plus fréquentes) fait apparaître un type de salariat un peu différent.
- [169] Le travail saisonnier est, quant à lui, resté plus spécifique à certaines cultures (vignes, fruits). Les difficultés fréquentes de conditions de vie des saisonniers immigrés (qu'ils restent ou non en France au-delà de la saison) ont été aussi soulignées dans les régions concernées.
- [170] L'une des évolutions les plus marquantes, pour ces salariés, est la multiplication de formes d'emploi précaire : les CDD (contrats à durée déterminée) constituent aujourd'hui 70% des contrats de travail dans l'agriculture pour certains départements ; ces CDD sont plus ou moins bien articulés entre travaux agricoles et non agricoles. La frontière entre un « statut de salarié agricole », et « l'absence de statut » de travailleur occasionnel peut s'estomper. Cette évolution peut présenter un risque d'affaiblissement social pour certains secteurs ruraux.
- [171] Des groupements d'employeurs se sont mis en place pour mieux organiser un salariat ainsi partagé et mieux couvrir les salariés ; certains expérimentent, avec des succès intéressants, des formules orientées vers la formation et l'insertion des salariés dont beaucoup, dans ces conditions, manifestent des besoins de prise en charge plus structurée.
- [172] La mission n'a pas eu l'opportunité d'approfondir la question des saisonniers de l'agriculture, population d'autant plus fragile qu'elle est largement tributaire des employeurs en matière d'hébergement, ni celle des saisonniers de secteurs comme certaines industries agroalimentaires ou le tourisme. La mission a toutefois noté, d'une part les risques d'une retombée de la vigilance des inspections du travail dans ce domaine, et d'autre part l'importance des problèmes posés par le logement, notamment dans les zones touristiques, de plus en plus nombreuses, où les prix sont incompatibles avec les ressources de cette main d'œuvre temporaire.

2.2.1.3. Les jeunes peu qualifiés issus du monde rural

- [173] Par le passé le manque de formation n'a pas constitué un obstacle dirimant pour l'emploi des jeunes en milieu rural : l'agriculture comme, l'industrie requerraient peu de qualification. Les jeunes ruraux d'aujourd'hui, confrontés aux difficultés liées à une sous qualification, sont aussi la première génération pour laquelle la qualification s'impose comme la clé de l'accès à un emploi.
- [174] La raréfaction de l'emploi en milieu rural a laissé une partie de ces jeunes « sans réaction ». La mission a noté en effet à plusieurs reprises la très grande difficulté ressentie par des jeunes, ancrés dans leur territoire, à assimiler la nécessité d'une solide formation. Il leur est parfois plus difficile encore d'accepter de se déplacer pour se former. Bien que l'emploi offert y soit rare, certains demeurent persuadés qu'ils pourront trouver du travail sur place. L'étendue du territoire considéré comme « accessible » (physiquement, mais aussi « dans les têtes », comme le disent, en ces termes, les interlocuteurs locaux) peut être réduite à quelques kilomètres carrés.
- [175] Les difficultés d'une action qui nécessite des interventions sur les représentations culturelles en même temps que sur la réalité (scolarité, transport, accueil), ne peuvent être sous-estimées. Sous une forme différente, ces difficultés rappellent fortement des situations décrites en milieu urbain défavorisé : les « jeunes des banlieues » et les « jeunes ruraux » sous-qualifiés sont également distants du monde contemporain ; mais les jeunes ruraux manifestent surtout leurs difficultés sous la forme d'un repli sur soi.

- [176] Une fragilité similaire expose jeunes urbains et ruraux aux mêmes risques, notamment en matière d'addiction, La question a en effet été abordée dans tous les départements visités – sans naturellement, que la mission ait été en mesure de la quantifier.
- [177] Plus généralement, une forme de déstructuration sociale semble s'opérer avec les années. Dans les zones où se concentrent les difficultés (les anciens sites industriels notamment), c'est parfois la deuxième, et même la troisième génération pour laquelle l'emploi a perdu de son évidence quotidienne. Sur certains territoires de vieille industrie où la qualité et la précision du travail étaient traditionnellement appréciée, selon les témoignages entendus, « les entreprises qui se réinstalleraient aujourd'hui ne pourraient trouver à embaucher la main d'œuvre dont elles auraient besoin ».
- [178] Les modes d'intervention mis en place dans les quartiers urbains : missions locales, insertion par l'économique, coordination renforcée entre école et autres institutions locales..., quant ils sont mis en place en milieu rural, y sont également manifestement pertinents. Une partie des jeunes les moins qualifiés, confrontés au chômage, aux expédients et à l'assistance ont une relation très déstructurée au monde environnant. La présence en milieu rural d'entreprises et chantiers d'insertion (notamment sur les créneaux « verts » allant de l'horticulture au débroussaillage pour le compte de collectivités publiques) s'avère ainsi de plus en plus nécessaire³¹ :
- la distance physique réelle, qui nécessite parfois des moyens de transport pour des jeunes qui n'en disposent pas, et un accès au logement pour résider hors de la famille dans des périodes de formation ou de stage.
- le ciblage des dispositifs pilotés par la « politique de la ville » sur des zones désignées par des critères qui ne permettent pas toujours d'y inclure les espaces ruraux.
- [179] Enfin, les jeunes ruraux rencontrent des problèmes particuliers de logement, les logements sociaux faisant défaut. Dans des villages en perte de population, nombre de maisons sont inhabitées ; les élus regrettent de ne pouvoir utiliser ce patrimoine pour les jeunes générations. Les situations sont aussi préoccupantes pour les jeunes des zones rurales en expansion démographique rapide, qui sont acculés à des habitats précaires.

2.2.1.4. Les veuves âgées

- [180] Si on ne peut parler de problème de pauvreté lié au vieillissement « en général », le cas des personnes âgées isolées (anciens aidants familiaux : veuves, frères d'agriculteurs...) percevant de très faibles pensions de retraite doit être mentionné.
- [181] Le constat appelle deux réflexions :

Nombre de cas de grande pauvreté de personnes très âgées ne sont « découverts » par les services sociaux ou le voisinage qu'à l'occasion de visites effectuées désormais obligatoirement pour la mise en œuvre d'aides à l'autonomie. La mise en œuvre de l'APA a ainsi permis de mettre au jour des situations de pauvreté « invisibles » car elles ne donnaient lieu à aucune manifestation ou demande de la part des intéressé(e)s.

Ce constat souligne les limites des manifestations de « forte solidarité du milieu rural », limites que les sociologues ont par ailleurs bien décrites : les manifestations d'une telle solidarité, s'accompagnent en effet d'un code social – variable selon les régions mais bien respecté – qui peut en limiter la portée. Par exemple, « on ne noue de relations étroites qu'avec des personnes clairement identifiées dans le même univers social », on « ne demande pas quand on sait qu'on

³¹ Le Grenelle de l'insertion a consacré aux structures de l'IAE en milieu rural, un atelier dont le rapport traite utilement le sujet.

ne pourra pas rendre d'une façon ou d'une autre », ou encore « on a à faire le moins possible aux « services sociaux »...

Pour les pouvoirs publics, il n'est acceptable ni de forcer les portes de façon inquisitoriale, ni de passer à côté des cas difficiles qui doivent recevoir soutien. La plupart des expériences intéressantes évoquées par les acteurs locaux et par certains acteurs nationaux face à ces spécificités rurales reposent sur l'organisation d'une vigilance « multi-acteurs ». Seule en effet, une organisation exigeante, localement adaptée, semble pouvoir permettre de détecter les situations difficiles en faisant le point sur l'ensemble des situations sociales familiales (relevant toujours de plusieurs organismes) à l'occasion de démarches ponctuelles. C'est tout le sens d'une ingénierie sociale à développer.

La prise en charge des personnes âgées, qui concerne une part importante de la population, revêt une importance particulière en milieu rural où elle offre une source importante d'emploi, notamment pour les femmes, aussi bien dans des fonctions de maintien à domicile qu'en établissement médico-social. Dans les deux cas, la pauvreté constitue toutefois un obstacle sérieux à une bonne prise en charge.

Maintenir à domicile des personnes dont les conditions de confort et les moyens d'existence sont insuffisants s'avère difficilement praticable. La situation de pauvreté constituée, avec la perte d'autonomie, une composante de l'accès à ces services, mais elle en limite aussi la portée.

L'entrée en maison de retraite, toutefois, peut être aussi problématique pour les personnes âgées qui manquent de ressources: Le coût d'une maison de retraite (le « reste à charge » pour les intéressés) atteint communément 2000 à 2200 € par mois. L'aide sociale peut intervenir, mais elle pose les mêmes problèmes de récupération sur succession que dans le cas du RMI, ce qui conduit les personnes âgées à rester chez elles quelquefois au-delà du raisonnable.

- [182] Au total, les revenus faibles qui caractérisent en particulier les femmes rurales âgées mais aussi plus largement, les membres de familles d'agriculteurs qui vivaient sur l'exploitation, sont encore la source de problèmes d'ampleur.

2.2.1.5. Les ex-salariés d'une industrie en partie disparue

- [183] La présence industrielle en zone rurale ne s'est pas démentie, quasiment jusqu'à l'orée du XXI^{ème} siècle. Les petits centres ruraux localisés près de matières premières (mines, forêts, gisements d'argile...) et de facilités de transports (ports, fleuves, routes, voies ferrées) accueillait beaucoup d'entreprises. Les actions d'aménagement du territoire ont aussi encouragé l'implantation d'entreprises susceptibles de fournir de l'emploi dans les zones désignées par la politique nationale qui comprenaient des zones rurales. Des outils comme la PAT (prime à l'aménagement du territoire), calculée exclusivement en fonction du nombre d'emplois créés et moins ciblée qu'aujourd'hui sur les opérations porteuses d'innovation, y ont permis de nouvelles implantations.

- [184] Au milieu des années 1970, le mouvement de désindustrialisation a commencé toutefois par des secteurs et des régions dominés par la grande industrie ; certaines petites et moyennes entreprises installées dans ou hors ces régions sur un marché « de niche » en milieu rural ont persisté longtemps ainsi que des entreprises sous-traitantes, touchées fortement aujourd'hui (comme les équipementiers automobiles). La disparition de ces entreprises s'est fortement accélérée dans les dix dernières années. Sur les territoires visités par la mission, elle affectait ainsi des secteurs industriels variés : textile, avec des spécialités comme le tulle, les broderies et la dentelle, les lainages et la peausserie, mais aussi bois et papier, transformation de la bauxite, extraction de produits non énergétiques (talc), céramique industrielle, appareillage ménager...

- [185] Même si les populations paysanne et ouvrière n'étaient pas toujours portées à se fréquenter, la population ouvrière, constituée de longue date à partir de la population locale plus que par des apports extérieurs, était « enracinée » localement ; au départ de ces industries, une part importante des salariés sont « restés au pays ». Tous n'ont pas pu se reconvertir. Contrairement aux villes, dans les espaces ruraux, l'emploi tertiaire qui fait appel à des personnels formés ne s'est en effet développé que de façon limitée.
- [186] On rencontre donc dans les espaces ruraux, des chômeurs venant de l'industrie – dont beaucoup sont devenus des chômeurs de longue durée travaillant éventuellement par intermittence, qui alimentent sans doute plus que les agriculteurs le nombre des bénéficiaires du RMI.
- [187] La mission n'ayant pu rencontrer localement beaucoup d'administrations de l'emploi, ne dispose guère d'observations locales pour compléter de façon plus précise ces quelques indications. Toutefois, elle a observé que s'est développé un prolétariat qui travaille de façon incomplète, déclarée ou non. Pour les femmes, l'offre vient surtout du secteur des services à la personne : aides ménagères, agents de services médico-sociaux sont rarement employées à plein temps ; pour les hommes, l'artisanat, et notamment l'artisanat du bâtiment propose des CDD, et sans doute (dans des conditions que la mission n'a pas eu la possibilité d'élucider), des « coups de main » plus ou moins déclarés : en milieu urbain ou rural, la construction reste le secteur où le turn-over de la main d'œuvre est le plus important³².
- [188] Anciens ouvriers ou agriculteurs ayant abandonné leur exploitation, saisonniers insuffisamment employés hors saison, jeunes sans qualification issus du milieu rural agricole ou non, mères de familles confrontées aux problèmes de gardes d'enfants : tous ces publics passent de façon « privilégiée » par des phases, souvent longues, durant lesquels ils alignent des « petits boulots ». Ce travail irrégulier apporte parfois des revenus « d'appoint », mais il est aussi la seule ressource pour de nombreuses personnes.
- [189] En même temps que de pauvreté, on peut ici parler de précarité : l'incertitude du lendemain se pose autant que celle des ressources insuffisantes. Des voies de sortie de cette situation peuvent sans doute être cherchées au niveau individuel ; mais il faut aussi admettre qu'elles sont largement collectives et passent par le développement des territoires ruraux.

2.2.2. Parmi différentes catégories de « néoruraux »

- [190] Les nouveaux arrivants dans l'espace rural appartiennent rarement à des catégories qualifiées, salariées ou des indépendantes. Mais tous les néoruraux ne sont pas à « mettre dans le même sac », et tous ne sont pas confrontés à la précarité. On envisagera quatre figures-types permettant d'évoquer un éventail large de problèmes posés à l'arrivée en milieu rural et entraînant des risques de pauvreté – suivis parfois d'une chute assez brutale, par cumul de problèmes. Ces situations n'appellent manifestement pas des interventions de même type ni de même ampleur – tous les arrivants en milieu rural ne disposant pas des mêmes ressources pour faire face à ces risques.

³² Voir INSEE Résultats N°87 Société - Octobre 2008

2.2.2.1. Ceux qui ont choisi le « retour à la terre »

[191] Les plus anciens migrants – notamment les « post-soixante-huitards » partis s’installer par choix à la campagne, et ceux qui leur ont succédé dans les années 1970 et 1980 étaient, pour une part d’entre eux, plus qualifiés que les arrivants d’aujourd’hui. Beaucoup ne se sont pas adaptés et sont partis pour des raisons diverses. Ceux qui restent ou qui sont arrivés plus récemment dans la même perspective ont fait un trajet important sur le plan de l’adaptation économique et du mode de vie. La plupart gagnent leur vie, sans tomber dans une réelle pauvreté grâce à des activités de nature agricole ou proches de l’agriculture. Ils ne sont pas pour autant complètement « intégrés » dans la société locale.

[192] Deux observations ont été recueillies en ce qui concerne les néoruraux relevant de ces « figures-types » :

Dans les évolutions récentes vers des modes d’agriculture biologique, ou « de niche », adaptant par exemple de nouvelles variétés, ou vers des modes nouveaux de commercialisation (circuits courts vers le consommateur...), on retrouve un certain nombre de ces néoruraux « porteurs d’innovations ». Innover, c’est prendre des risques, dont celui de devenir vulnérable. Dans ces circonstances, les aléas bancaires, ceux des marchés et d’autres, peuvent fragiliser ces « entrepreneurs innovants » – ils ne sont pas à l’écart de la précarité.

En revanche, lorsqu’une dynamique collective locale s’est mise en route, ces néoruraux souvent considérés par les agriculteurs locaux comme des « novices » manquant de la légitimité que confèrent plusieurs générations au pays, se sont révélés plus aguerris à la réflexion collective et stratégique et disposés à assurer le *leadership* de projet, qui manque dans de nombreux territoires ruraux.

2.2.2.2. Les familles modestes conduites à se loger loin de la ville

[193] En s’installant en milieu rural, les familles venues plutôt ensuite (à partir de la fin des années 1990, environ) ont également fait un choix. Toutes n’étaient pas des familles démunies, leurs motivations ont pu être diverses. Entrent dans ces motivations manifestement la recherche de logements plus abordables : on cherche de plus en plus loin du centre ville pour trouver des loyers moins élevés. Les données disponibles confirment que les taux d’effort logement des ménages locataires du secteur privé sont moins élevés en milieu rural (voir en annexe note XXVI). Mais au-delà d’une certaine distance, on « saute le pas » en recherchant un logement réellement moins cher, mais lointain, et – au moins pour l’un des membres du couple parental – un travail dans la proximité.

[194] Pour beaucoup de familles, toutefois, le départ a correspondu à la survenue d’une difficulté : perte d’emploi, difficultés économiques et familiales à la fois, problème de santé, refus d’un environnement urbain mal supporté, ou simple problème de logement lors de l’agrandissement de la famille... L’espoir est de mieux s’en sortir à la campagne.

[195] La période qui suit ces arrivées recèle de nombreux dangers, liés pour l’essentiel :

à l’isolement (il est nécessaire de disposer en permanence d’un et parfois de deux véhicules et des moyens de les utiliser),

à la rareté de l’emploi en milieu rural (si on trouve du travail loin, il faut pouvoir y aller),

à l’absence de système organisé de garde d’enfants,

aux relations « réservées » avec le voisinage qui ne permettent ni de demander un coup de main ni de sortir de la solitude pour échanger et partager.

[196] Ces quatre éléments sont évoqués par tous les interlocuteurs et dans tous les territoires. Ils contribuent presque toujours à faire d'un aléa quelconque, d'autant plus probable que le projet de déménagement des familles correspondait à des périodes de déstabilisation, le point de départ d'une spirale d'engagement dans la précarité.

[197] Parmi ces familles, les familles monoparentales rurales, comme le soulignent notamment les organismes de protection sociale, sont dans une situation particulièrement difficile, lorsqu'elles sont confrontées à l'éloignement, à la rareté des emplois, à l'absence de facilités de garde d'enfants.

2.2.2.3. Les familles qui espèrent survivre mieux à la campagne avec (ou sans) le RMI

[198] L'arrivée en nombre significatif de personnes déjà sévèrement confrontées à la pauvreté semble plus récente. Selon certaines sources, ces arrivées dateraient essentiellement des cinq dernières années. Certaines seraient liées à l'impossibilité de faire face au coût du loyer, y compris dans le secteur du logement social, ou même à l'impossibilité d'accéder à un logement en zone urbaine.

[199] Ces personnes – des familles également pour la plupart – peuvent effectivement trouver des habitations peu coûteuses en milieu rural où les loyers du secteur privé sont peu élevés (voir note XVI en annexe), mais des habitations de très mauvaise qualité, n'offrant donc pas toujours des conditions de vie susceptibles d'améliorer leur situation. La question des charges locatives dont celle du chauffage souvent inadapté à leur budget et organisé dans des conditions de sécurité parfois défaillantes, se pose souvent de façon grave et se double de questions financières liées aux hausses du prix de l'énergie.

[200] Comme pour les familles évoquées précédemment, l'éloignement des services, l'absence de réseau social, le coût des déplacements s'ajoutent aux difficultés existantes. Mais contrairement aux précédentes, ces familles migrantes sont arrivées avec un passé parfois long de suivi social. Elles se tournent spontanément vers les travailleurs sociaux mais se trouvent alors confrontées à une autre difficulté inattendue : celle de la fréquence du service disponible qui n'est pas du tout la même qu'en milieu urbain. Moins nombreux, difficiles à contacter par suite des distances, les services sociaux doivent en conséquence adapter leur relation à la population. Tous ces éléments conduisent une partie de ces familles à vouloir quitter le territoire où elles sont arrivées, pour retourner vers la ville.

[201] Devant l'impossibilité de matérialiser ce souhait, ces familles peuvent :

soit assumer cette marginalisation : offrant une résistance à la misère, elles maintiendraient, par un phénomène de « sur adaptation », une certaine indépendance notamment par une économie de subsistance alliant culture de jardins, petits boulots et aide ponctuelle ;

soit se retrouver dans ce qu'une étude déjà citée de la FNARS Bourgogne désignait comme « une logique de réclusion subie » qui les enferme dans une pauvreté silencieuse, une absence de lien social.

2.2.2.4. Les errants « Nord-Sud »

- [202] Avec les années de difficultés économique, les phénomènes de l'errance, qui concernent plutôt des personnes relativement jeunes, seules ou en couple sans enfants, s'est étendu dans toute l'Europe. Ces personnes, souvent très désocialisées, sont présentes en milieu rural où elles trouvent assez aisément refuge.
- [203] Hormis les routards de passage, il semble quasiment ne pas exister en apparence de « sans domicile fixe » à la campagne. On se contente au moins d'un garage, d'une caravane, d'une cabane à la lisière d'un bois. Ces situations d'hébergement refuge ne sont pas considérées comme des problématiques de sans-abri. Elles sont intégrées à la norme³³.
- [204] La plupart de ces personnes en errance se positionnent dans une forme de difficulté relationnelle et parfois de rejet de la société. Certains sont dans une grande souffrance psychique voire souffrent de pathologies psychiatriques. C'est un public difficilement accessible pour les intervenants sociaux, à la campagne comme à la ville.

2.2.3. Certaines des difficultés qui se présentent mériteraient des investigations complémentaires

- [205] Au fil de cette présentation nécessairement un peu caricaturale, la nature de certaines difficultés citées de façon récurrente apparaît sans surprise : isolement, transport, emploi en cours de restriction, relations sociales « sélectives »...
- [206] En revanche, la mission tient à souligner que certains éléments moins attendus ont souvent été mentionnés et mériteraient d'être traités comme des sujets d'investigation spécifiques par les instances concernées :

L'impact de la monoparentalité paraît important, il intéresse spécifiquement les organismes s'intéressant à la famille et aux politiques familiales.

L'endettement apparaît avec une fréquence élevée dans plusieurs domaines, qui peuvent s'entrecroiser : endettement des agriculteurs, endettement immobilier par exemple. L'ampleur du phénomène et ses causes méritent une observation particulière. Il se peut que le lien particulier qu'entretiennent des ruraux avec le patrimoine puisse être à l'origine de situations déstabilisatrices.

Les phénomènes d'addiction en milieu rural semblent en croissance rapide. L'alcool, mais aussi tous les produits illicites y circulent sans beaucoup de difficultés. L'effet de cette circulation rapide sur une population isolée et en difficulté peut être particulièrement délétère.

Enfin, la mission souligne un déficit important que montrent les statistiques et que soulignent de nombreux intervenants. Parmi les « sous-équipements » en services de santé, désormais bien identifiés en milieu rural, les lacunes en services de psychologues et de psychiatres posent des problèmes d'autant plus lourds que dans de nombreux cas (et notamment quand interviennent des phénomènes de dépression), la distance constitue un obstacle supplémentaire particulièrement fort à la démarche vers les corps médicaux ou non médicaux spécialisés – c'est notamment un point sur lequel ont en particulier insisté les interlocuteurs rencontrés par la mission dans la Creuse.

³³ Voir notamment Alexandre Pagès, *La pauvreté en milieu rural*, Presses universitaires du Mirail, 2005.

3. LES TERRITOIRES RURAUX ONT DES PROFILS MULTIPLES ET SONT ANIMES PAR DES DYNAMIQUES LOCALES TRES VARIABLES

[207] Les visites de terrain ont confirmé la réalité des « multiples visages » des territoires ruraux. S'il y a des caractéristiques communes au niveau des personnes qui y résident, il n'y a guère de comparaisons possibles entre un territoire rural désindustrialisé du Nord ou de l'Est de la France, une vallée de montagne dynamisée par le tourisme, des zones rurales dans des régions attractives et dynamiques ou des départements historiquement agricoles et isolés. Pourtant, si les phénomènes de pauvreté s'y retrouvent partout, les dynamiques locales permettant de sortir ces territoires du cycle de la pauvreté sont très variables.

3.1. *En se cristallisant, les cumuls de handicaps contribuent à former des territoires de « relégation »*

[208] Une partie des territoires ruraux cumulent différents handicaps, qui se cristallisent au fil du temps, notamment faute de dynamisation importée d'une ville voisine, ou du fait de l'absence ou d'insuffisance d'acteurs locaux capables de générer une dynamique locale (quelle qu'en soit l'origine : politique, économique, sociale, ou associative), générant progressivement du développement local endogène. Quelquefois, le territoire a pu bénéficier du concours d'un leader majeur, souvent homme politique, qui a su obtenir un équipement structurant, une liaison routière, autoroutière ou ferroviaire désenclavant le territoire, l'implantation d'une entreprise, ou bien encore des moyens financiers et humains favorisant le développement. D'autres territoires n'ont pas eu cette chance et de grandes inégalités territoriales existent, et même s'aggravent.

[209] Le constat est sévère et, comme on a pu le dire de banlieues de grandes villes, certaines zones rurales sont très clairement des « territoires de relégation » comme le souligne l'étude récente de la FNARS déjà citée. Avec beaucoup plus de handicaps sans doute, beaucoup plus de difficultés pour s'en sortir, d'autant que la faiblesse de la population, en nombre bien sûr, mais aussi en capacité et en volonté de se rebeller, n'alerte guère les media et ne mobilise pas vraiment les partis politiques.

[210] Ces territoires de relégation peuvent se trouver dans des départements ruraux et pauvres comme dans des départements plus prospères et parfois très urbains ; la mission a observé de tels territoires par exemple dans le Cambrésis (département du Nord), autour de La Ferté-Gaucher (dans l'Est de la Seine-et-Marne) comme dans le Limousin ou en zone de montagne des Pyrénées. Si les zones de pauvreté ne se trouvent pas exclusivement dans ces territoires « relégués », la mise en place de leviers de développement y apparaît peu fréquente. Dans le cas d'une dynamique démographique et économique comme celle de l'Hérault par exemple, des politiques territoriales actives et solidaires, des activités touristiques... peuvent tirer vers la sortie de cette situation une partie d'entre eux.

3.1.1. **Les insuffisances en matière de formation et d'emploi, de logement, d'accès aux services se cumulent et favorisent la précarité**

3.1.1.1. Un parc de logement ancien et une faiblesse du logement social

[211] Le logement en milieu rural a des caractéristiques très spécifiques (voir ci-dessus paragraphe 1.2.3.2 et, en annexe, tableau XV et note XVI) : beaucoup plus ancien en moyenne (42 % construits avant 1948 contre 28 % en milieu urbain), il est en état moins bon et un peu moins bien équipé. La moitié des habitants sont propriétaires (un tiers en milieu urbain), mais les niveaux de revenus sont nettement plus modestes (30,6 % sous le 1^{er} quartile de niveau de vie contre 23,7 %). De ce fait, l'entretien, ou la réhabilitation sont moindres, et l'inconfort plus fréquent.

- [212] Les travaux de réhabilitation sont très généralement insuffisants. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) jouent dans certains territoires un rôle d'entraînement, mais elles demeurent trop rares au regard de la situation du parc en milieu rural et des besoins des habitants. Elles seraient cependant de nature à alimenter l'activité économique du secteur du bâtiment, et dans certains villages ou petites villes, aideraient à sortir d'un paradoxe affligeant lorsque les maisons anciennes du centre sont vides alors qu'on construit des lotissements en périphérie.
- [213] La part de logements sociaux est inférieure de plus de la moitié à celle du milieu urbain : 8,7 % contre 18,9 %, générant des difficultés pour se loger pour les jeunes, pour les nouveaux arrivants...

3.1.1.2. La difficulté de se former et de retrouver du travail en milieu rural

- [214] Les jeunes qui poursuivent des études quittent le plus souvent les zones rurales, et poursuivent leur carrière professionnelle dans les agglomérations, même si des retours au pays quelques années plus tard de cadres motivés, en particulier dans les collectivités locales (villes ou conseil général), sont signalés. La faiblesse de l'offre de formation entraîne souvent ces départs, tandis que les formations sur place sont peu diversifiées, et ne correspondent pas toujours aux besoins du territoire, limités dans chaque qualification.
- [215] Pour les jeunes, comme pour les adultes, l'accès à l'emploi relève du parcours du combattant, compte tenu des difficultés de mobilité, de faiblesse et d'inadaptation fréquente des qualifications. S'y ajoutent, notamment pour les familles monoparentales, des problèmes de garde d'enfants.
- [216] L'enchaînement négatif qualification insuffisante – isolement – chômage s'enclenche ainsi facilement.

3.1.1.3. Les équipements et services ne sont pas tous déficitaires, mais ils sont difficiles d'accès

- [217] Espace rural ne signifie pas automatiquement désert pour les équipements et services, notamment si l'on s'en tient aux ratios par habitant (voir ci-dessus paragraphe 1 ?2.3.1 et tableaux XVII et XVIII en annexe).
- [218] Des agences bancaires ou postales, des salons de coiffures, des superettes existent. Mais la population rurale est dispersée sur le territoire, au sein de villages qui n'ont pas ou très peu de services. La bataille pour le maintien du dernier commerce est fréquente, mais beaucoup de petits villages ou hameaux n'en ont plus, les quelques commerces étant regroupés au bourg-centre. De ce fait, l'accès à ces services pour la population rurale est souvent difficile, dès qu'elle n'a pas les revenus suffisants pour disposer d'un véhicule, ou lorsque les handicaps physiques ou la dépendance l'empêchent.
- [219] La mise en place de réseaux, comme les bibliobus, ou de transport à la demande, permet dans certains cas de pallier ces difficultés. Naturellement, l'accès aux services plus spécialisés nécessite le déplacement en ville.
- [220] Il serait déraisonnable de prévoir un hypermarché à la porte de chaque village, un lycée professionnel, un hôpital dans chaque bourg. Mais, pour éviter que le manque d'équipements dont la population rurale a besoin autant que la population urbaine, ne soit également un point d'entrée vers la précarité, il est au contraire fort raisonnable de consacrer un effort important à la réflexion sur des moyens de faciliter les déplacements et de fournir des moyens de substitution.

[221] Les populations et les institutions locales contribuent à la mise en place de solutions de fortune dans ce domaine. Passer à la vitesse supérieure par une politique coordonnée réfléchie est aujourd'hui nécessaire.

3.1.1.4. Dans le domaine de la santé, la prévention est difficile, et les services de soins souvent insuffisants

[222] Equipements et services de santé en milieu rural sont globalement déficitaires, mais les situations varient toutefois selon la nature de ces services. Certes, l'offre de soins infirmiers, ainsi que les services médico-sociaux en faveur des personnes âgées à domicile ou en établissement, est en général satisfaisante. Mais, au niveau médical, le risque de voir disparaître, sans être remplacés, les généralistes qui couvraient le territoire rural dont beaucoup sont proches de la retraite, est fréquent. Les jeunes médecins préfèrent d'autres conditions d'exercice et de vie. Il y a surtout beaucoup moins de spécialistes en milieu rural, comme le montre le tableau XI en annexe.

[223] Il y a là un enjeu lourd pour l'avenir, qui suppose d'innover dans l'offre de soins. Les expériences de maisons médicale sont encore modestes, et les nouvelles formes d'exercice, qui commencent à faire l'objet de réflexions - par exemple ici la télémédecine avec le concours de paramédicaux locaux -, en sont encore à leurs débuts.

[224] La fréquence plus importante du handicap dans les zones rurales, notamment, est à la fois confirmée quantitativement et observée sur le terrain. Les témoignages recueillis comme les données sur l'état de santé de la population rurale montrent qu'un champ important s'ouvre pour le développement de la prévention en santé en milieu rural.

[225] Deux des difficultés signalées résident dans la rareté des compétences professionnelles disponibles sur place pour concevoir et réaliser ces actions de prévention, d'une part, et dans un écart sensible entre culture urbaine et rurale, cette dernière se montrant souvent moins ouverte aux attitudes préventives, selon certains interlocuteurs professionnels en milieu rural. Ce sont en effet des obstacles, mais ils peuvent être surmontés par une organisation adaptée dès lors qu'une attention spécifique leur est dédiée (déplacements ponctuels, réseaux, réunions d'habitants de villages...).

3.1.2. La pauvreté a une forte dimension collective et territoriale

[226] Si la pauvreté individuelle résulte de différentes situations qui enclenchent souvent une « spirale négative », dans certains lieux, la pauvreté devient systémique et concerne la globalité du territoire, dans une autre spirale de vieillissement, de déqualification, d'enfermement et de pauvreté, sans ressort pour y échapper. En s'enfuyant rapidement pour leurs études et leur activité professionnelle, les jeunes les plus dynamiques renforcent cette spirale négative.

[227] La pauvreté systémique qui génère cet effet de relégation de territoires est la résultante :

- Des crises agricoles ou viticoles successives, dans les zones rurales fragiles, avec de petites exploitations peu rentables et/ou la valeur ajoutée est « exportée » faute d'organisation collective. Les crises de la viticulture dans l'Hérault, l'absence d'organisation d'une filière bovine globale dans la Creuse par exemple, ont fragilisé des territoires entiers, réduit les revenus et donc diminué la consommation entraînant la perte d'activités artisanales et commerciales.
- De la perte d'activités industrielles des XIX et XXème siècles, souvent implantées à l'époque en zone rurale, au plus près de la main d'œuvre rurale, des productions d'origine animale, des ressources hydro-électriques ou minières. Les fermetures de ces entreprises au cours des décennies écoulées, du fait de la concurrence croissante et de la faiblesse de la productivité, ont

généralisé une chute globale de l'économie de certains territoires, avec tous les effets induits négatifs. Dans certains cas, ce sont jusqu'à trois générations de chômeurs peu ou pas qualifiés qui vivent sur ces territoires, les jeunes plus qualifiés les quittant.

- Du vieillissement de la population, d'origine rurale essentiellement dans certains territoires, avec pour conséquences, d'une part le manque de dynamisme accentué par la faible qualification des jeunes restés au pays, et d'autre part la faiblesse des retraites agricoles, et plus encore des pensions de réversion des veuves et auxiliaires familiaux. En sens inverse, la dynamique démographique d'ensemble d'un département comme l'Hérault a des effets positifs (rajeunissement, dynamisme, vie associative, services nouveaux etc.), jusqu'en zone rurale.
- De l'arrivée de personnes en grande difficulté. Signalons par exemple une famille marseillaise sans logement arrivant dans la Creuse suite à une annonce internet, ou encore des familles, souvent monoparentales, dans les logements HLM anciens (et à bas loyer), ainsi que dans des cabanes ou caravanes dans l'Est de la Seine-et-Marne., Ces arrivées tendent à accroître les difficultés d'un territoire, mais peuvent aussi apporter un peu de dynamisme si les handicaps individuels et du territoire ne sont pas trop cumulatifs.
- La fragilité globale de ces territoires les rend extrêmement vulnérables à tout facteur négatif : l'impact de la seule petite entreprise, employant quelques salariés, est décisif pour la survie du territoire. De même, la suppression de services publics, pourtant très faibles, peut avoir des effets en chaîne graves : un emploi en moins, c'est un revenu en moins, mais aussi une famille en moins sur le secteur, une baisse des ventes du seul commerce de proximité qui peut ainsi disparaître, le risque de fermeture de la dernière classe du bourg, etc.

3.1.3. Une partie de la population est physiquement isolée

[228] Les territoires de « relégation » en zone rurale, peu peuplés, sont aussi ceux où une partie importante de la population est physiquement isolée. Certains n'ont pas les moyens financiers ou physiques (personnes âgées notamment) d'avoir une voiture, de l'entretenir et de la faire rouler, tandis que les transports en commun non urbains (de compétence conseil général) ou express régionaux (TER, de compétence régionale) sont éloignés pour certains, peu nombreux, lents, peu fréquents voire inexistant³⁴.

[229] Ce qui est observé pour la santé, l'est aussi pour l'accès aux commerces et aux services courants : épicerie, banques etc. Les tableaux XVII et XVIII en annexe permettent une appréciation différenciée des difficultés concernant l'accès à divers équipements et services. Même si certains services existent en milieu rural, ils sont situés dans les bourgs et pas forcément faciles d'accès depuis les villages. On comprend que des initiatives associatives comme les « Solidaribus » du Secours populaire ou les épicerie sociale mobile vues sur certains territoires soient grandement appréciées. La solidarité de voisinage, sans doute en diminution selon certains interlocuteurs mais toujours présente en milieu rural, apporte aussi, avec ses limites, des aides sensibles.

³⁴ Soulignons cependant des expériences de transport à la demande (TAD) en zone rurale, intéressantes, mais qui concernent davantage les transports occasionnels (déplacements pour les services et commerces) que les déplacements quotidiens pour aller au travail

[230] Des expériences existent cependant pour tenter de désenclaver certains territoires et leurs habitants : création de maisons de services publics, de centres d'information dans des bourgs comme Dun-le-Palestel, pilotés par des animateurs compétents, équipés d'accès aidés à internet et de systèmes de visioconférences en liaison avec certains organismes sociaux (CAF, MSA, Pôle emploi...), organisation de transports à la demande pour certaines catégories de population, à l'initiative de structures très diverses, mise en place de services d'accueil de la petite enfance. Ces initiatives, utiles et bienvenues, conservent toutefois un caractère fragmentaire et s'inscrivent souvent dans une action sectorielle (handicap, insertion, soutien aux communes limitrophes d'un bourg...) et prennent rarement place dans un projet structuré de développement...

3.1.4. L'isolement est aussi culturel et social et il débouche parfois sur la « peur de bouger »

[231] Physique et bien réel, pour les personnes vivant des ces territoires en très grande difficulté l'isolement n'en est pas moins pour elles, d'ordre culturel et social. Les personnes âgées sont certes concernées, mais cette attitude est, de façon plus inquiétante encore celle de jeunes, peu qualifiés vivant au pays bien qu'il leur soit difficile de sortir ainsi du chômage.

[232] Le décalage s'accroît au fil des ans car la ville est dans le changement quand ces zones rurales fragilisées semblent presque immobiles. L'accès à la ville moyenne la plus proche paraît déjà difficile psychologiquement pour des personnes qui ont des difficultés à concevoir de vivre sur un mode urbain. Cette difficulté est accrue par des problèmes concrets de mobilité. L'accès à la grande agglomération devient progressivement un saut dans l'inconnu majeur, et c'est finalement une « peur de bouger » qui s'installe sur de tels territoires.

[233] La mission a pu constater ce type d'isolement social et culturel dans des départements très ruraux comme la Creuse ou l'Ariège, mais aussi dans le Cambrésis, à proximité de la métropole lilloise, ainsi que dans des secteurs de l'Est de la Seine-et-Marne, à deux pas de zones d'activités et de vie de l'agglomération parisienne (Disney Paris, zone aéroportuaire, zones de logistiques...), à 20 minutes du RER...., ce qui est beaucoup plus surprenant mais n'en représente pas moins une réalité tangible.

3.2. La qualité des institutions structurant les politiques locales reste variable

[234] Le dynamisme d'un territoire, ou sa faiblesse, est pour une part le fruit des politiques publiques qui y sont conduites. Bien sûr, les politiques européennes, nationales, ou même régionales ou départementales s'appliquent sur ces territoires. Des dispositifs ciblant le monde rural existent : des zones de revitalisation rurales (ZRR), avec leurs défiscalisation et exonérations de charges, ou les pôles d'excellence rurale (PER), au niveau national, ou encore les programmes Leader+ et autres appels à projets FEDER ou FEADER européens, dont les effets paraissent très inégalement répartis³⁵. Ainsi, à titre d'exemple, la défiscalisation des ZRR n'induit la création de résidences de tourisme que dans les secteurs préalablement dotés en équipements et services de tourisme.

[235] Provoquer un développement endogène est un impératif du monde rural. Cela nécessite une organisation locale, des politiques publiques locales, capables de déclencher des dynamiques locales, un développement rural. Cela suppose une capacité humaine et donc la présence d'ingénierie sur le territoire, qui ne peut être mise en place que par les structures politiques locales organisées et avec les concours des politiques des régions et départements, de l'Etat et de l'Europe.

[236] Une mention particulière doit être faite des politiques de l'Union européenne.

³⁵ Il n'entrait pas dans notre mission d'examiner l'ensemble de ces dispositifs et d'effectuer leur évaluation. Signalons une mission en cours IGAS/IGF sur les ZRR.

[237] Du point de vue de la pauvreté et de la précarité en milieu rural les fonds européens offrent différentes possibilités. Pour l'essentiel, ils procèdent de trois sources :

Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)³⁶ au titre de la régulation des marchés agricoles qui, depuis l'origine de la Politique agricole commune (PAC), offre une masse appréciable de transferts publics vers le secteur agricole. Mais le mode de calcul retenu induit une hétérogénéité de distribution des aides³⁷ : les grandes cultures sur des surfaces importantes tendent à être plus bénéficiaires que des exploitations de produits animaux opérant sur des moindres surfaces³⁸. Ainsi, la mission a pu constater qu'en Seine-et-Marne, ces aides pouvaient représenter jusqu'à 50 % du résultat agricole d'ensemble et approcher le revenu net d'entreprise agricole dans les exploitations spécialisées en céréales et protéagineux. Un raisonnement analogue pourrait aussi prévaloir pour le département du Nord, à l'exception de l'Avesnois, du Cataisis et du Cambrésis. Par contre, les types d'agriculture pratiqués en Ariège, dans la Creuse ou dans l'Hérault sont moins éligibles à ces aides.

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), au titre du développement rural (le « deuxième pilier » de la PAC) intervient plus souvent dans des zones fragiles. La politique de développement rural pour la période 2007-2013, cofinancée par le FEADER et les Etats-membres, peut apporter des ressources contribuant, par des mesures d'accompagnement, au maintien d'une activité économique³⁹. Mais ces transferts n'équilibrent pas la première forme d'intervention⁴⁰. Les priorités du programme 2007-2013 se déclinent dans le cadre d'un Programme de Développement Rural pour l'Hexagone (PDRH), qui retient deux axes visant une anticipation des décrochements économiques de nature à engendrer de la pauvreté ou de la précarité : l'Axe 3 (« diversification de l'économie rurale et qualité de la vie en zones rurales ») et l'axe 4 (dit « axe Leader », visant à mettre en œuvre des stratégies locales en matière de développement rural).

Le Fonds social européen (FSE) n'est pas un outil spécifique au milieu rural. Il dégage des financements au service de la stratégie européenne pour l'emploi et la cohésion sociale, pour prévenir et lutter contre le chômage, développer les ressources humaines et encourager l'intégration au marché du travail. Mais dans la mesure où les priorités retenues concernent fortement le monde rural (exemples : amélioration de l'accès à la formation tout au long de la vie, renforcement de la cohésion sociale pour les personnes les plus éloignées de l'emploi...), et où les « tranches » annuelles de financement sont accordées au vu de projets portés localement, le plus souvent par les collectivités décentralisées, le monde rural peut en être bénéficiaire.

³⁶ Un cadre légal unique, qui redéfinit notamment les instruments financiers de la Politique Agricole Commune (PAC) a été mis en place pour le financement de l'ensemble des dépenses relevant de la politique agricole commune par règlement n°1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005,

³⁷ Une réorientation des aides européennes pour une politique agricole "plus juste" a été envisagée pour 2010 par le ministre chargé de l'Agriculture, notamment vers des secteurs ou des territoires jugés plus fragiles.

³⁸ Au titre du « premier pilier » les agriculteurs bénéficiaires ont reçu en moyenne 20.396 euros. 9,8 % d'entre eux ont reçu plus de 50.000 euros d'aides, 30 % ont perçu moins de 5.000 euros.

³⁹ Soit : Améliorer la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers ; Améliorer l'environnement et le paysage ; Améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et encourager la diversification ; Constituer des capacités locales pour l'emploi et la diversification ;

⁴⁰ Pour le développement rural (second pilier), en 2008, 228.000 agriculteurs ont perçu 1,3 milliard d'euros.

[238] Au total, si les aides dites du « premier pilier » (FEAGA) font appel à une logique de « guichet » et, comme telles, n'appellent pas d'approche solidaire de leur distribution, l'ampleur des aides versées au titre du « deuxième pilier » dépend largement des porteurs de projets. Le manque cruel de porteurs de projets constaté dans le monde rural n'est pas favorable à la mobilisation de ces financements. Les responsables de territoires pauvres en hommes et en capacité d'ingénierie peuvent être tentés de recourir à des opérateurs privés (cabinets de consultants) qui façonnent des projets « clés en main ». Mais en l'absence de compétences internes suffisantes pour dialoguer avec ces consultants, les collectivités commanditaires se trouvent à la merci de cabinets dont l'approche de la pauvreté et de la précarité n'est pas toujours le point le plus fort.

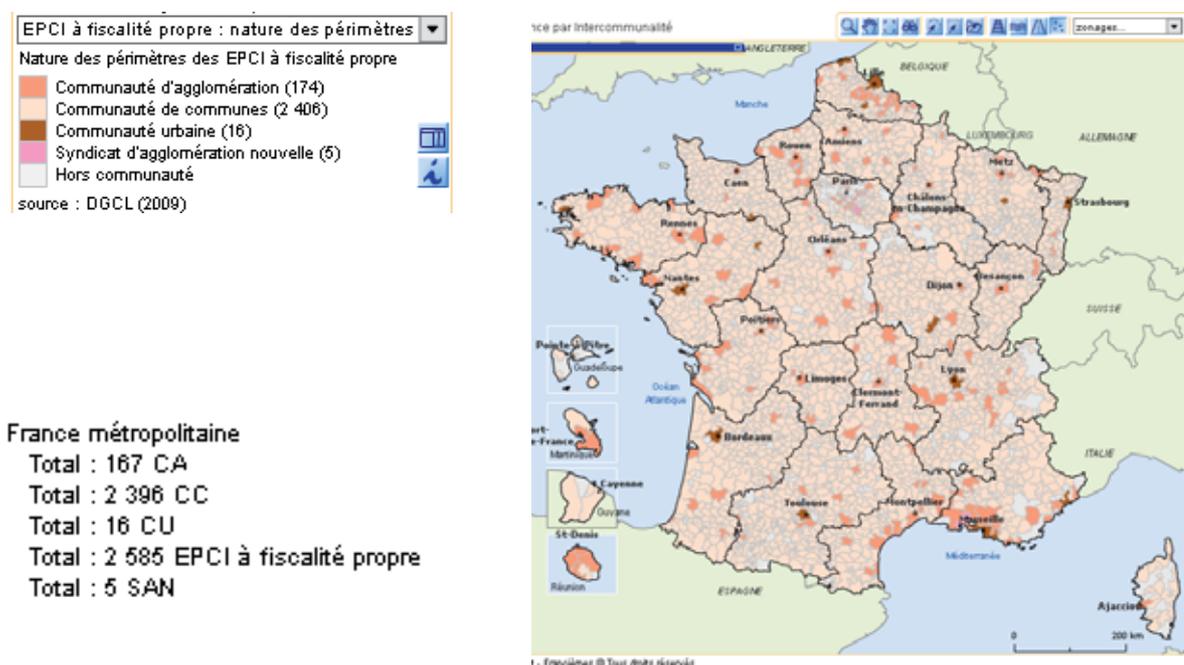
[239] Pourtant, les aides versées au titre du « deuxième pilier » ou dans le cadre du FSE obtiennent un « effet de levier » satisfaisant au regard des besoins réels liés au maintien de la vie en milieu rural (modes de garde, animations ponctuelles etc.). L'Etat, qui se trouve partie prenante dans ces dispositifs, obtient ainsi un « ticket d'entrée » pour une meilleure connaissance de réalités sont le paradoxe est de l'intéresser au titre de la cohésion sociale, bien que les politiques sectorielles concernées relèvent pour une grande part des collectivités territoriales.

3.2.1. Des communautés de communes viables n'existent pas partout

[240] Le territoire français est désormais relativement structuré en communautés de communes, depuis leur institutionnalisation légale par la loi ATR de 1992, confortée par la loi de 1999 instaurant la taxe professionnelle unique (TPU).

[241] La carte de l'intercommunalité à fiscalité propre (fiscalité additionnelle, ou TPU), ci-dessous, montre la couverture du territoire, où apparaissent cependant de nombreux trous, en zones rurales principalement.

Carte 6 : Etablissements publics de coopération intercommunale



[242] On compte ainsi en 2009, 2406 communautés de communes, dont 1071 avec taxe professionnelle unique (TPU), taxe qui assure une solidarité intercommunale. Pourtant, certaines communes restent hors dispositif de coopération ; en outre la taille des EPCI les rend relativement peu aptes à mener de véritables projets : ainsi, 29 communautés ont moins de 1000 habitants, 124 ont entre 1000 et 2000 habitants, et 538 entre 2000 et 5000 habitants, et 774 entre 5000 et 10 000 habitants, soit 1465 communautés de communes, tandis que 941 ont plus de 10 000 habitants, essentiellement en zones urbaines ou périurbaines.

En zone rurale, des communautés de petites communes, au nombre d'habitants très limité, couvrent un territoire conséquent. Sur les 30 774 communes regroupées au sein de communautés de communes, plus de 24 000 ont moins de 1 000 habitants, et près de 3 500 entre 1 000 et 2 000 habitants. Seules 759 communes, petites et moyennes villes, ont plus de 5 000 habitants. Lorsqu'elles comportent une petite ville chef-lieu, cela offre au territoire un pôle de développement et d'attractivité. Mais souvent en milieu rural, le chef-lieu est une bourgade manquant elle-aussi de dynamisme. Les fusions de communautés de communes restent rares : 15 au 1^{er} janvier 2009, donnant naissance à 6 nouvelles communautés. Certaines fusions, comme le Grésivaudan dans l'Isère (5 communautés) se trouvent d'ailleurs en milieu urbain ou périurbain.

[243] Pourtant, les ressources par habitant, grâce à la solidarité nationale, sont en moyenne plus élevées dans les communautés de communes des zones rurales. Les recettes réelles de fonctionnement par habitant varient de 416 € pour les communautés à TPU de moins de 3 500 habitants à 397 € pour les plus de 50 000 habitants. Les mieux dotées sont les communautés de 20 à 50 000 habitants (433 € habitant). Mais les dépenses réelles de fonctionnement suivent une courbe inverse : 397 €/ habitant pour les plus petites, 372 € pour les plus grandes, qui dégagent de l'autofinancement. Toutefois les recettes réelles d'investissement sont nettement à l'avantage des petites communautés : 375 €/ habitant en dessous de 3 500 habitants, contre 124 € au-dessus de 50 000 habitants, ceci grâce au niveau des subventions qui s'élèvent à 242 € / habitant contre 50 € pour les communautés d'une population plus importante.

[244] La solidarité nationale joue donc pleinement sur les budgets des intercommunalités. Pour autant, les données par habitant masquent les réalités dont les petites structures pâtissent :

absence de mutualisation et d'optimisation des moyens humains et financiers ;

manque d'effet de masse, empêchant l'émergence de projets structurants ;

faiblesse de l'ingénierie de développement ;

et une organisation des moyens davantage tournée vers des compétences techniques (eau, assainissement, voirie, ordures ménagères... etc.) en remplacement de syndicats intercommunaux préexistants, que vers un projet de territoire, sans parler des saupoudrages trop fréquemment observés pour assurer un équilibre entre les communes adhérentes.

[245] L'effet de masse lié à la population est effectivement majeur. Ainsi le budget moyen (recettes totales des communautés en TPU) varie de un à dix entre les communautés de moins de 3 500 habitants et celles de 20 à 50 000 habitants (et un à vingt avec celles de plus de 50 000 habitants). La proportionnalité des moyens au nombre d'habitants est respectée, mais la masse budgétaire disponible dans les petites collectivités ne permet guère d'assumer des projets structurants, l'essentiel étant absorbé par des charges courantes et des dépenses techniques, d'autant que celles-ci sont élevées en milieu rural au regard du nombre d'habitants (voirie, réseaux...)

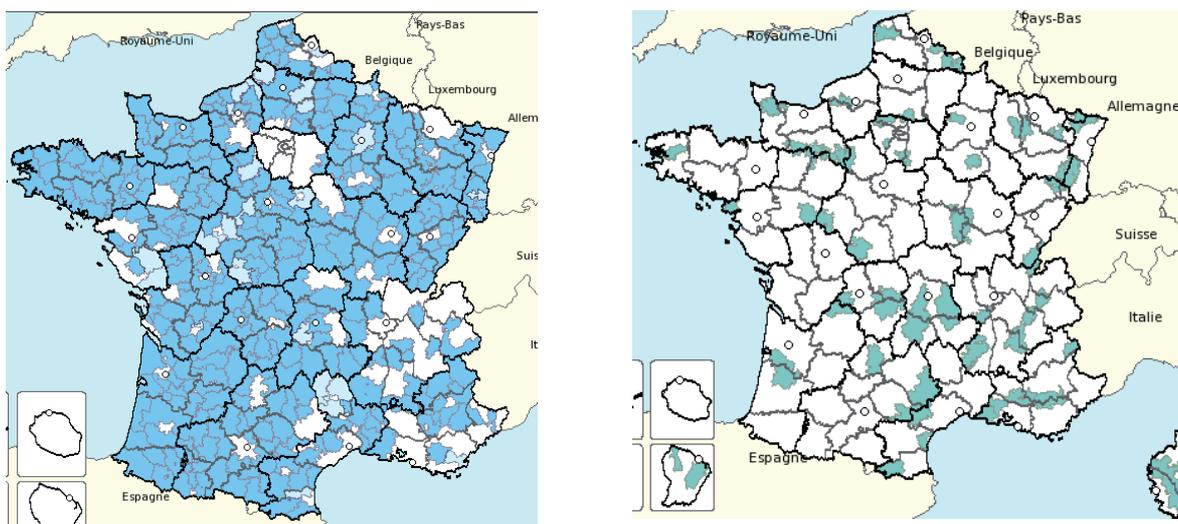
3.2.2. Certains « pays » et parcs naturels régionaux ont constitué des territoires de projet à bonne échelle

[246] Pour pallier cette insuffisance de ressources financières, mais aussi de moyens en ingénierie, des territoires de projets plus vastes sont mis en place, souvent en lien avec les politiques contractuelles initiées par les régions au titre de l'aménagement du territoire, quelquefois par les départements. Ainsi, la mutualisation des moyens à une échelle plus large permet de disposer de chargé(s) de mission sans trop grever le budget d'ensemble.

[247] Constitués en associations, ou en syndicats mixtes, les territoires s'organisent pour mutualiser des moyens, poursuivre des objectifs communs et dépassant le cadre des communes, et des communautés de communes. L'incitation vient souvent des politiques contractuelles des régions, avec les financements correspondants, y compris pour l'ingénierie, et permettant des actions d'équipement et de développement du territoire, des créations de services (accueil de la petite enfance etc.).

Beaucoup de territoires ont été érigés en « pays » au sens de la loi Voynet d'aménagement et de développement du territoire, à la faveur des crédits que l'Etat y a consacré, durant une période limitée. Ces crédits n'étant plus attribués, ces structures poursuivent leurs missions grâce aux régions, ou aux départements. Il existe actuellement environ 350 pays, pour leur grande majorité déjà reconnus, comme on le voit sur la carte 7 ci-dessous, où ils couvrent une grande partie de la superficie du territoire.

Cartes 7 : Pays et parcs naturels régionaux en France métropolitaine



Source : Cartes interactives DIACT ; A gauche : Pays reconnus en bleu foncé, pays en projet et bleu clair. A droite : Parcs naturels régionaux en vert

[248] La mission a pu observer que les « pays » sont, plus que bien des EPCI, de taille pertinente pour les projets dont elle a eu à connaître. La suppression du cadre juridique correspondant est envisagée dans les débats en cours sur les réformes territoriales. Il n'y a pas lieu, pour la mission, de prendre position dans le débat sur le plan juridique. Mais si une telle mesure devait supprimer toute forme de regroupement correspondant à un tel format (quatre à cinq cantons réunis par une identité forte, en général), il faut souligner qu'elle pourrait être préjudiciable à une politique de lutte contre la pauvreté rurale, étroitement liée à un mode de développement rural qui « trouve bien ses marques » à ce niveau.

- [249] La formule la plus aboutie d'organisation est celle du « parc naturel régional » (PNR), comme nous l'avons vu en Ariège (PNR du Couserans) – évidemment, de telles structures n'ont de sens que dans les environnements qui s'y prêtent. Les parcs élaborent un véritable projet de développement durable de leur territoire (charte) pour 12 ans, ils définissent des objectifs et un plan d'action. Il en existe 46 en France couvrant 3 millions d'habitants (voir carte 7 ci-dessus). Ils disposent des moyens humains (l'équipe d'un parc est souvent de 15 à 20 cadres) et financiers requis, en provenance pour près de la moitié, en moyenne, des régions qui ont une mission légale en la matière, ainsi que des départements, de l'Etat et de l'Europe. Ces PNR sont porteurs de véritables dynamiques territoriales, avec une image de marque forte. Ils conduisent des actions de développement économique (agriculture, artisanat, tourisme...) et de services à la population. Mais il va de soi que leur nombre ne peut se multiplier.
- [250] Ces structures, pays ou PNR, ont notamment la capacité de bâtir des projets qui peuvent émarger au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire et de répondre aux appels à projets « Pôle d'excellence rurale » (PER). Ces dotations ont eu un effet levier notable pour nombre de ces territoires.⁴¹

3.2.3. La question d'un leadership local est posée

- [251] L'engagement de dynamiques locales, la création de structures de projets dans des zones rurales défavorisées n'est pas chose aisée. Les moyens manquent et une certaine défiance ou rivalité entre collectivités peut se manifester. Il n'est pas facile de surmonter certaines réticences. Les secteurs où existe un renouvellement de population (zones touristiques, zones plus proches de grandes villes dynamiques...) franchissent le pas plus facilement, les nouveaux habitants n'étant pas englués dans des rivalités locales, parfois ancestrales.
- [252] Les secteurs ruraux défavorisés, avec très peu de renouvellement de population, très déficitaires en « cadres et professions intellectuelles supérieures », et une forte surreprésentation des catégories peu qualifiées sont souvent dynamisés grâce à la présence d'une personnalité forte qui porte un projet de développement local. Il peut s'agir d'un élu ou d'un acteur associatif convaincant. Dans les zones rurales, plus qu'ailleurs, il faut qu'émerge un leadership local pour penser le développement, intervenir auprès de décideurs et trouver des financements. Force est de constater que ce leadership local n'existe pas partout, car il nécessite beaucoup d'efforts souvent peu reconnus d'ailleurs.

3.2.4. L'appui de l'Etat joue un rôle appréciable et souvent apprécié

- [253] L'Etat n'est pas toujours présent au niveau local. Certains responsables administratifs, décentralisation oblige, estiment même ne plus avoir à intervenir dans les territoires et ne plus disposer des informations qui leur permettraient de le faire. Cependant, si la responsabilité de conduire différentes politiques a été transférée aux collectivités territoriales, l'Etat est et doit rester le garant de la cohésion sociale.
- [254] Sur le terrain, la mobilisation des représentants de l'Etat sur les questions de pauvreté, d'aménagement du territoire, de développement est très inégale. Les directions départementales chargées de l'agriculture sont axées prioritairement sur les questions agricoles, très peu sur le développement rural qui relève du niveau régional (DRAAF). La pauvreté y est abordée par les procédures pour les agriculteurs en difficultés, marginale sur certains secteurs (Seine-et-Marne par exemple), plus prégnante pour d'autres (l'Hérault avec la viticulture en difficulté par exemple). Et les DRAAF ont perdu une source d'information avec le transfert des services de l'inspection du travail en agriculture, qui ont fusionné avec les autres inspections du travail.

⁴¹ Voir bref glossaire des dispositifs d'intervention en fin de rapport. Une évaluation des PER de première génération est en cours, et permettra le cas échéant le lancement de nouveaux appels à projets.

- [255] Les DDASS, décentralisation aidant, ont vu transférer une grande partie de leurs responsabilités et n'ont plus les moyens d'être réellement présentes sur le terrain dans le domaine social, hormis dans les agglomérations (par le biais des contrats urbains de cohésion sociale, CUCS⁴²), laissant l'initiative aux conseils généraux, aux communes ou intercommunalités. Pourtant, certaines se sont investies sur ce terrain (dans la Creuse, ou dans l'Hérault, par exemple), et notamment dans la mise en œuvre de « chartes territoriales de cohésion sociale » définies dans le plan dit « Borloo ». En milieu rural, comme la mission l'a vu dans l'Hérault, favorisant un réel travail partenarial des acteurs publics et associatifs, ces chartes sont l'occasion d'un vrai diagnostic territorial partagé sur les questions de pauvreté, d'exclusion et quelquefois sur les questions économiques et de développement ainsi que dans le domaine des interventions collectives. Pourtant la DDASS ne dispose guère, en général, de moyens à affecter à l'appui de ses diagnostics. Dans l'Hérault, elle a su valoriser son savoir-faire et potentialiser ses quelques moyens d'intervention (pour l'hébergement d'urgence par exemple). Mais le ministre ayant changé, l'impulsion nationale a disparu très rapidement.
- [256] Il reste que les nouvelles directions régionales et départementales chargées de la cohésion sociale, dans le rôle de garant attribué à l'Etat, auront à poursuivre le travail engagé : diagnostic des zones de pauvreté rurales comme urbaines, alerte des collectivités locales, propositions d'action, mise en œuvre du dialogue avec divers partenaires, mobilisation en faveur de l'emploi et du logement...
- [257] La mission souligne également le rôle moteur et localement apprécié qu'ont pu jouer des sous-préfets (ou des secrétaires généraux de sous-préfecture), motivés par le développement local et qui savent mobiliser les élus sur des projets, élaborer les dossiers et trouver les financements. Si les initiatives individuelles ont été remarquables, la continuité est cependant rarement là, alors qu'en milieu rural, la durée est plus qu'ailleurs nécessaire pour faire bouger les choses.
- [258] La crédibilité de l'action de l'Etat, mais aussi son efficacité, sont liées à la durée. Or les inflexions de politiques, les modes de communication, sont davantage destinés au monde urbain et peu adaptés au rythme rural. Les allers et retours des politiques nationales sont dénoncées sur le terrain comme déstabilisantes et démotivantes.

3.2.5. Les dispositifs publics sont peu évalués

- [259] Dans le domaine des politiques publiques de l'Etat en faveur du développement rural, les « pôles d'excellence rurale » ont permis de réelles avancées territoriales, là où il existait une capacité de développement de projets. Toutefois, les modalités de mise en œuvre de ce dispositif ont pour conséquence de concentrer les moyens sur les territoires les plus dynamiques, et, sans réflexion sur des interventions complémentaires, risquent de laisser bien en arrière les autres. Les crédits du FNADT (fonds national d'aménagement et de développement du territoire) ont eu un impact très apprécié localement. La formule des appels à projets des contrats de projet Etat-Région (CPER) s'est révélée positive, de même que celle initiée par l'Union européenne (FEDER...) mais la capacité à répondre aux appels à projets suppose un territoire organisé en ce sens. Le ministère chargé de l'agriculture dispose aussi d'une capacité de pilotage en matière de développement rural au travers du CASDAR⁴³, mais comme soulevé dans un rapport d'avril 2008 du CGAAER sur ce sujet, le sens et le contenu de la notion de « développement rural » pour ce compte spécial mériterait d'être précisé, la confusion paraissant perdurer entre cette notion de développement rural et celle de développement agricole.

⁴² Un CUCS existe dans le Cambrésis, zone rurale visitée par la mission, mais par exception, ce type de contrats entrant dans les dispositifs destinés à des quartiers urbains.

⁴³ CASDAR : compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ». Voir bref glossaire des dispositifs d'intervention en fin de rapport.

- [260] La politique des ZRR, zones de revitalisation rurale, comportant des exonérations fiscales et sociales très coûteuses, a des effets sans doute inégaux. Son analyse sera utile, notamment pour s'assurer que ces effets ne sont pas importants pour les seules zones les plus dynamiques (comme les zones touristiques de montagne) et de faible portée en zones rurales défavorisées. Il est peu probable par exemple, que la Creuse, entièrement en ZRR, ait vu son développement dynamisé depuis dix ans par ce dispositif. - alors que la mission a observé l'opportunité d'actions plus ciblées par exemple de désenclavement routier, de développement des transports en communs, d'ingénierie au service des territoires.
- [261] Un ciblage peu précis peut avoir des effets pervers. Ainsi, la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux avait, par amendement parlementaire, introduit une exonération complète de charges sociales patronales au profit des organismes d'intérêt général pour favoriser la création d'emplois. Appliquées non seulement aux emplois nouvellement créés, mais à l'ensemble des emplois, ces exonérations ont bénéficié par effet d'aubaine à des centres hospitaliers, des établissements médico-sociaux qui bénéficient déjà de financements de droit commun. Naturellement, face à la dérive financière constatée, un retour en arrière s'opère, mettant alors en péril de nombreuses petites ou moyennes structures associatives qui avaient utilisé cette marge de manœuvre législative pour le développement de leur territoire. Si le dispositif ZRR devait être revu, il conviendrait de porter une attention particulière à ces structures qui, pour exercer une action de fond utile par de « petites » initiatives, se heurtent souvent beaucoup de difficultés.

3.3. Les interventions sociales sont rarement décloisonnées

- [262] Les intervenants en matière sociale sont multiples : Etat, conseil général, communes et leurs centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, organismes de sécurité sociale, ainsi que les associations, les organismes mutualistes et les caisses de retraite complémentaires...sans oublier l'Etat. L'articulation des interventions n'est pas toujours aisée.

3.3.1. Les institutions sociales sont insuffisamment coordonnées

- [263] La tentation naturelle de chaque institution est de gérer ses « ressortissants », ses « allocataires », ses « adhérents », sans avoir toujours en vue un travail transversal nécessairement complexe avec les autres partenaires. Sur le terrain, la mission a vu de réelles coopérations fructueuses s'instaurer entre institutions. Mais ce n'est pas le cas général, car chaque institution répond d'abord à ses propres obligations et suit prioritairement ses publics. Par exemple si les objectifs nationaux de la MSA sont d'articuler ses interventions d'action sociale avec les collectivités et ses partenaires d'autres organismes, ses orientations sont peu suivies dans les départements visités par la mission. Ses priorités (retraités de l'agriculture exploitants et salariés, notamment), ne sont pas les mêmes que celles des CAF (familles) du conseil général (personnes âgées dépendantes, bénéficiaires du RMI / RSA), de la DDASS (hébergement d'urgence), des missions locales (jeunes en difficulté d'emploi). Cette juxtaposition d'interventions auprès de publics cibles ne suffit pas, sans coordination globale, à constituer une politique sociale d'ensemble.
- [264] Le conseil général ne peut pas jouer pleinement le rôle de coordination en matière sociale, les CAF et MSA n'étant pas sous sa tutelle (hormis pour la gestion du RMI / RSA), et la coopération avec l'Etat pouvant être à géométrie variable, quelquefois inexistante (comme dans le Nord). Cependant il impulse souvent dans de nombreux territoires une politique de « guichet d'orientation commun ».
- [265] L'Etat, par ailleurs, n'a plus vraiment la faculté d'assurer une réelle coordination des interventions sociales.

- [266] Au niveau local, les communes peuvent jouer un rôle d'orientation vers les dispositifs existants, notamment par les biais des CIAS⁴⁴ mais cela se vérifie plus en milieu urbain qu'en zone rurale.

3.3.2. Les associations concentrent leur action sur leur objets sans toujours se coordonner

- [267] Le tissu associatif est vivant en zone rurale défavorisée, où la solidarité s'exprime fréquemment de diverses façons. Les associations des Aînés ruraux, Familles rurales, les ADMR, associations d'aide à domicile en milieu rural, couvrent quasiment tout les territoires. S'ajoutent les actions de multiples associations d'initiative locale, fédérées ou non par les grandes associations nationales, dont certaines (Secours populaire notamment⁴⁵) ont alerté depuis quelques années l'opinion et les pouvoirs publics sur la progression de phénomènes de pauvreté, souvent « cachée », en milieu rural. Les associations interviennent dans les domaines de l'enfance ou des services aux personnes âgées par exemple, mais également des secours alimentaires, moins souvent de la prévention en santé faute de compétences spécialisées. Elles développent autant qu'elles le peuvent, souvent en collaborant avec les autres acteurs sociaux locaux, des initiatives adaptées à des besoins spécifiques locaux, notamment en matière d'insertion sociale.
- [268] Souvent administrées principalement par des bénévoles, les associations locales qui n'ont pas les moyens de disperser leur action, se concentrent dans la plupart des cas sur leur objet propre.⁴⁶ Elles n'ont pas toujours le temps, le projet ni la capacité de s'organiser en vue du « développement social » du territoire.

3.3.3. Les interventions des administrations publiques sont souvent cloisonnées

- [269] Les administrations de l'Etat ne développent guère une action globale sur les questions de pauvreté en milieu rural. Comme les institutions sociales, chaque administration travaille principalement dans son « propre » domaine.
- [270] Les DDASS s'occupent surtout de santé et d'exclusion (principalement en ville), les DDAF des agriculteurs et de l'agriculture, les DDTEFP des plans sociaux, qui sont moins visibles en zone rurale, mais n'en ont pas moins de forts impacts sociaux et économiques, les DDE du logement (le logement social étant cependant l'un des domaines qui génère le plus fréquemment de travail inter administratif). Or, si l'Etat a encore un rôle à jouer, c'est bien dans le domaine du développement territorial local, soubassement de la cohésion sociale, qui suppose une vision transversale des questions à traiter.
- [271] Les régions, en charge désormais de l'aménagement du territoire, du développement économique et touristique ainsi que de la formation continue, disposent de leviers essentiels d'action dans ces domaines.
- [272] C'est donc une action partenariale qui s'impose. L'Etat, pour sa part, doit user de son devoir de veille et d'alerte, ainsi que de ses capacités de coordination.

⁴⁴ Centres intercommunaux d'action sociale.

⁴⁵ Le Secours populaire a consacré en 2007 son congrès à la pauvreté en milieu rural et a constitué des dossiers spécifiques au sujet. La mission a également rencontré localement des représentants très actifs du Secours catholique ou des Resto du cœur.

⁴⁶ La mission a toutefois constaté une réelle volonté de coordination, notamment de la part des grandes associations.

3.4. Les dynamiques politiques, économiques et sociales sont très hétérogènes

[273] Les dynamiques que l'on rencontre en zones rurales sont très hétérogènes. Certains territoires, à l'évidence, s'en sortent mieux que d'autres. Si l'existence d'un porteur de projet peut donner une ambition au territoire, d'autres conditions peuvent faire défaut dans certains secteurs ruraux qui s'enferment sur eux-mêmes.

3.4.1. L'ingénierie, clé du développement économique, social, culturel n'est pas assez développée

[274] Pour se développer, les territoires doivent disposer de moyens humains en ingénierie. Les dossiers à constituer sont devenus plus complexes ; la mise en œuvre de projets significatifs ne peut guère s'envisager sans cadres, animateurs de pays, chargés de mission, ou chargés de développement. A titre temporaire sur un projet donné, à titre permanent sur « le » projet du territoire, qu'elles soient généralistes ou spécialistes, ces personnes de haut niveau permettent au territoire de concevoir ses politiques, ses projets de développement dans différents domaines (économique, social, culturel) de soutenir les acteurs de développement local publics, associatifs ou privés qui mettent en œuvre ces projets.

[275] La mise en place de moyens en ingénierie est une condition nécessaire du développement local, mais pas forcément suffisante. Le développement local suppose un minimum de portage, de cadrage stratégique et politique.

[276] Ces moyens en ingénierie sont fréquemment prévus dans les procédures contractuelles de territoires ou d'appels à projets. Quelques lignes de financement spécialisées existent au niveau de l'Etat, mais la spécialisation trop forte est un obstacle pour les zones rurales, qui ne peuvent multiplier les postes. Une bonne échelle territoriale est donc nécessaire afin de mobiliser, d'optimiser et mutualiser les moyens.

3.4.2. La capacité d'utiliser les procédures de projet et les financements de l'Union européenne, de l'Etat, de la région et du département, est variable selon les territoires

[277] Les territoires ruraux, disposant de peu de moyens financiers, ne peuvent progresser qu'en faisant appel aux procédures contractuelles d'aménagement et de développement du territoire, ainsi qu'aux appels à projets mis en place par l'Union européenne, les régions et les départements. Les régions jouent aujourd'hui, à cet égard, un rôle central, en particulier par le jeu des contrats pluriannuels de développement, en mobilisant les concours de l'Europe (FEDER, FEADER...) et de l'Etat (FNADT, PER...) sur des projets précis au bénéfice du milieu rural.

[278] Pour être éligible aux financements, le territoire doit souvent respecter des procédures assez lourdes, ce qui suppose des moyens humains pour préparer et traiter les dossiers. Enclencher une telle dynamique de projets - un premier financement permettant de financer un ou deux postes d'ingénierie - n'est pas chose aisée.

3.4.3. L'intérêt d'une intercommunalité de projet pour porter le territoire n'est pas toujours compris localement

[279] L'intercommunalité de projet se développe mais se heurte à des résistances. Comme indiqué précédemment, la taille des communautés de communes est souvent insuffisante pour porter des projets de territoires significatifs. Les territoires plus vastes, du type « pays », sont à meilleure échelle pour assurer une mutualisation efficace des moyens. Mais des résistances culturelles se manifestent. La réalisation d'« études » paraît toujours trop coûteuse lorsque les moyens manquent, par exemple pour assurer d'indispensables travaux de voirie.

[280] Cette intercommunalité de projet, à l'échelle d'un territoire pertinent et cohérent, apparaît pourtant comme une nécessité. La mission présente ainsi, dans ses annexes par départements, quelques exemples d'effets leviers générant des dynamiques locales positives comme :

la création d'accueil pour la petite enfance, créant de l'emploi direct et participant du lien social, permettant aux mères en particuliers, de se former et de travailler ;

la réalisation d'une filière « bois » pour la construction et/ou le chauffage ;

le déploiement d'une stratégie touristique, alliant capacités d'hébergement (gîtes... dont la réhabilitation alimente les entreprises du bâtiment), la création d'offres et de produits touristiques, la promotion du « tourisme vert »... Certains territoires ont su ainsi faire de leur potentiel rural naturel un atout ;

la mise en place d'OPAH, (opération programmée d'amélioration de l'habitat), assurant des débouchés pour les artisans du bâtiment et des conditions de vie plus favorables pour la population.

[281] L'accès adéquat aux technologies modernes est aussi un enjeu important. Le déploiement du très haut débit est assurément une priorité pour le monde rural. Il peut ouvrir de nouveaux espaces pour le développement. Une partie de la population est prête à vivre en zone rurales si certaines conditions de vie et de services – notamment un accès facile à Internet – sont réunies, le télétravail étant amené à se développer. La fracture numérique est aussi, en milieu rural, un facteur de précarité sur lequel la mission appelle à la vigilance.

4. LA MISSION PROPOSE DE POURSUIVRE QUELQUES PISTES D'ACTION ET DE REFLEXION

[282] La mission, dans le cadre du présent rapport d'orientation, ne pose que des jalons sur l'appréhension globale des questions de pauvreté en milieu rural. Elle souligne l'impératif du développement local en complément du développement social, pour éviter à ces territoires et à leurs habitants de poursuivre un cheminement, dans lequel certains se sont déjà engagés, vers la pauvreté ou la précarité et pour garantir la cohésion sociale et territoriale.

4.1. *L'Etat a un rôle essentiel à jouer en tant que garant de la cohésion sociale au bénéfice du milieu rural*

[283] Comme indiqué, précédemment, l'approche du milieu rural en vue d'une action paraît moins gênée par la disponibilité de l'information que par « l'invisibilité » des problèmes qui s'y posent. La réalité de secteurs ruraux en grande difficulté demeure souvent masquée, silencieuse, alors qu'ils ont pourtant besoin d'un accompagnement de l'Etat, des régions et départements aussi soutenu que certains secteurs urbains.

4.1.1. L'élaboration d'un diagnostic national et régional complet et partagé sur la précarité en milieu rural est indispensable

4.1.1.1. Un cadre d'analyse et d'observation de portée nationale concernant la précarité en milieu rural est réalisable

- [284] Du point de vue de la mission, il est possible, à l'instar des indications présentées en partie 1 et 2 du rapport, de mettre en rapport et d'utiliser les statistiques existantes en vue d'objectiver la pauvreté et la précarité en milieu rural. La « base de données localisées » et les données régionales de l'INSEE, les éléments cartographiés par l'Observatoire des territoires, les données des CAF et de la MSA, présentent des ensembles exploitables sous une forme appropriée⁴⁷. Des réflexions sur les actions au niveau national et régional peuvent prendre appui sur des synthèses plus approfondies que les quelques données présentées aux chapitres 1 et 2 de ce rapport. En ce domaine, ce n'est pas tant l'outil d'analyse qui fait défaut, que l'absence d'objectifs assignés aux organismes d'étude et de statistique pour éclairer les politiques publiques en faveur des populations rurales défavorisées.
- [285] L'exploitation des données plus récentes, comme le rapport l'illustre, devrait par ailleurs contribuer à donner une vision actualisée de la situation du monde rural au plan de la structure de la population, de l'évolution du tissu économique et des conditions de vie des personnes. Les outils de veille sociale conjoncturelle faisant défaut, l'impact de la crise économique sur les ruraux ne peut en effet être encore complètement apprécié, même si les chiffres du chômage laissent présager la montée de difficultés dans leur condition d'existence pour les personnes perdant un emploi, difficile à retrouver localement dans la présente conjoncture. Les données de veille conjoncturelles sont toutefois plus aisément mobilisables dans le domaine économique que dans le domaine social ; un suivi des entreprises rurales et de l'emploi dans ces zones devrait permettre de prévoir spécifiquement les difficultés qui peuvent y surgir à court terme, et le cas échéant, de préparer des mesures appropriées en tenant compte des facteurs spécifiques liés à la ruralité des espaces touchés.
- [286] Au total, la mission n'exclut pas qu'un outil d'observation et de synthèse, de même type que celui qui a été mis en place pour les zones urbaines sensibles⁴⁸, puisse avoir du sens pour les zones rurales. Dans un premier temps en tous cas, une étude nationale plus approfondie pourrait être établie pour disposer d'un outil de diagnostic d'ensemble sur les phénomènes de pauvreté et de précarité en milieu rural. La création d'un ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire dans le contexte de crise qui affecte des secteurs du milieu rural, les mouvements en profondeur qui bouleversent le monde agricole, les politiques nouvelles de lutte contre la pauvreté (avec la mise en place du RSA notamment), appellent un tel diagnostic et le cas échéant, la mise au point d'un « tableau de bord » des espaces ruraux pour éclairer l'action publique.
- [287] Dans le cadre des travaux sur l'inclusion sociale menés au sein de l'Union Européenne, on mentionnera aussi l'importance pour la France, de rassembler les données existantes.
- [288] Cette information agrégée et de portée nationale permettrait notamment de donner une base chiffrée aux travaux de la DGAS⁴⁹, laquelle, comme indiqué précédemment, a recensé les principaux sujets relatifs à la précarité en milieu rural. La future direction générale de la cohésion sociale aura besoin également de disposer de ces observations en vue du pilotage des interventions sociales.

⁴⁷ La mission a constaté que certaines directions régionales de l'INSEE étaient parvenues à constituer des dossiers assez complets en se fondant notamment sur ces outils.

⁴⁸ Sous l'égide de l'Observatoire national des zones sensibles (ONZUS) notamment.

⁴⁹ La DGAS a communiqué à la mission un état de la précarité en milieu rural comportant les questions essentielles à aborder, mais le document pêche par l'absence d'objectivation

[289] Par ailleurs comme le soulignait l'ONPES dans son rapport de l'année 2007, les outils de la veille sociale conjoncturelle font défaut pour prendre en compte des situations nouvelles ou des phénomènes émergents. Les premiers résultats de l'enquête que cet observatoire a lancée en 2009 devraient apporter un éclairage sur certains phénomènes émergents.

[290] A cette approche d'ensemble, il convient aussi d'ajouter une observation territoriale des phénomènes de pauvreté, laquelle, au-delà des données agrégées au plan national, devrait être organisée dans un cadre régional.

4.1.2. Le travail d'observation et de définition d'objectifs s'inscrit nécessairement dans un cadre interministériel

[291] L'approche de la précarité est indissociable de celle du développement local en milieu rural, ce qui justifie d'autant la construction d'objectifs dans un cadre interministériel

[292] Du point de vue de la mission, les travaux de la DIACT sont un support utile, comme ceux des services du ministère chargé de l'agriculture. La prochaine direction générale de la cohésion sociale devrait, en s'appuyant sur les données et objectifs de ces services, avoir en charge cette préoccupation pour le milieu rural comme elle l'a pour le milieu urbain, en vue de la détermination des politiques et actions à mener.

[293] Par ailleurs, dans le cadre des instances comme le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), du Conseil national pour l'insertion par l'activité économique (CNAIE)⁵⁰, et de l'ONPES, il serait possible d'arrêter des options partagées en matière d'observation, de prospective et de proposition de politiques concernant les territoires ruraux.

4.1.3. Le cadre de la réforme de l'Etat doit permettre une mobilisation régionale et départementale des services déconcentrés

[294] L'Etat doit pouvoir s'organiser au plan régional et départemental pour aborder les questions de précarité en milieu rural.

[295] Les directions régionales de la cohésion sociale auront un rôle essentiel à jouer en matière de construction des observations sociales au plan régional en les produisant aussi par territoires. Ce travail, déjà réalisé dans certaines régions (Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, par exemple), est assuré notamment avec l'appui de l'INSEE et divers services. Pour la mission il est à généraliser sur le territoire avec l'appui des autres directions régionales de l'Etat, chargées notamment de l'économie, de la formation et de l'emploi, de l'aménagement et de l'agriculture. Cela suppose d'évoluer dans un périmètre plus large que celui de l'urgence sociale, et d'établir des liens avec un ensemble de politiques publiques relevant aussi bien des compétences de l'Etat, que de celles des collectivités territoriales ou des organismes de protection sociale.

[296] Le rôle de l'Etat en région doit intégrer l'élaboration des diagnostics territoriaux qui permettent de mobiliser les leviers d'action dont il dispose et de lui conférer pleinement une fonction partenariale auprès des collectivités territoriales.

⁵⁰ CILE, CNAIE : voir bref glossaire des dispositifs d'intervention en fin de rapport.

- [297] Dans cette optique, la mission recommande d'organiser dans chaque région, sur la base de ces diagnostics, et en associant pleinement le conseil régional et les conseils généraux d'une part, les organismes sociaux, les chambres consulaires et autres partenaires d'autre part, *des assises du développement rural*, afin de faire prendre conscience à tous de difficultés souvent « peu visibles », de partager un même diagnostic, et de rechercher la coopération de tous à une stratégie d'ensemble visant à traiter ces questions de pauvreté en milieu rural, non seulement par des actions sociales et d'insertion, bien sûr nécessaires, mais surtout par l'accompagnement de projets de développement territoriaux.
- [298] A l'échelon départemental, le préfet, au vu de ce diagnostic, pourra mobiliser les directions départementales des services déconcentrés en vue d'accompagner les collectivités et les divers intervenants du développement local dans la construction et la mise en œuvre de leurs projets. Cela est réalisable par exemple dans les domaines du logement, du financement d'équipements structurants, du développement touristique. Le déploiement, malheureusement interrompu, des chartes territoriales de cohésion sociale allait en ce sens.

4.2. Divers leviers d'action sont mobilisables autour des compétences et moyens de l'Etat et des collectivités territoriales

- [299] L'articulation entre développement des activités économiques et intervention sociale constitue un enjeu important en milieu rural. Il n'existe pas de « solutions toutes faites », mais on voit bien que lorsqu'une population, faute de formation, d'accès à l'emploi, de capacité à tracer ses propres projets dans le monde contemporain, a perdu trop de ses ressources, l'action sociale doit participer effectivement au développement local, en l'aidant à « reconstruire ces mêmes ressources ». La lutte contre la pauvreté a des retombées économiques, la diminution de la précarité peut contribuer à la restauration du dynamisme d'une partie de la population. Certaines actions sociales (service petite enfance par exemple) ou d'insertion ont des effets d'entraînement pour le développement.
- [300] Il existe de nombreux dispositifs d'intervention (financements européens, aides sectorielles d'Etat, chartes de développement territorial, interventions des régions, programmes d'aide au logement des personnes défavorisées...). Les outils peuvent foisonner et leur juxtaposition ne recouvre pas toujours les mêmes limites territoriales. La mission préconise cependant leur emploi plutôt que de vouloir bâtir un nouveau cadre. C'est plus le concept de territoire pertinent en tant que support de leur déploiement, qui doit prévaloir.

4.2.1. Les territoires ruraux ont divers leviers à leur disposition

- [301] L'Etat et les collectivités territoriales (régions et départements) peuvent apporter aux territoires ruraux des moyens d'action qui ne sont pas systématiquement mobilisés. Chaque partenaire dispose de ses propres compétences mais leurs apports peuvent être conjoints.

4.2.2. L'Etat, notamment avec le concours de l'Union Européenne, met des moyens à disposition des territoires

- [302] Dans un contexte de contrainte budgétaire forte ou d'orientation préférentielle d'aides de l'Union européenne, il n'y a pas de solution idéale. Néanmoins, les territoires peuvent se saisir des opportunités qui leur sont offertes par les dispositifs existants.

- [303] Le Fonds social européen, les crédits du FEADER, sont mobilisables. Les leviers à disposition de l'Etat concernent l'emploi et l'insertion, le logement (dispositifs OPAH, logement social), l'équipement et l'aménagement du territoire (FNADT, PER), ou encore les moyens spécifiques pour les agriculteurs en difficulté, ainsi que les outils de réponse à l'urgence sociale. La mission a pu observer sur certains des territoires visités (Coulommiers, Lunel...) des appartements mis à disposition de jeunes ou moins jeunes ruraux ayant sollicité une intervention d'urgence (via par exemple un appel téléphonique au 115) dans le cadre d'une coopération entre la DDASS et un organisme HLM.
- [304] La mise en place de chartes territoriales de cohésion sociale en 2005 a représenté, du moins pour les 28 territoires qui en ont bénéficié, un apport utile. Les territoires ruraux peuvent, à défaut de leur reconduction, s'inspirer de leur contenu pour négocier avec l'Etat une aide à la mise en œuvre d'actions coordonnées (formation, logement, réussite éducative...), comme la mission a pu l'observer sur le territoire de petites villes ayant passé un contrat urbain de cohésion sociale.
- [305] Mais faute de projets ou de capacités à répondre, ou de financement complémentaire, nombre de territoires ruraux, et souvent ceux qui sont en difficulté, ne concourent pas aux appels à projets présentés⁵¹, par les institutions européennes, l'Etat ou les régions.

4.2.3. Les régions viennent en soutien au développement des territoires ruraux

- [306] En matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de transport, de formation, domaines qui relèvent de leurs compétences, les régions, s'inscrivent en soutien auprès des territoires qui souhaitent porter des projets d'activité économique à fortes retombées sociales. Elles apportent dans de nombreux cas une aide à la définition d'un diagnostic territorial et financent l'ingénierie de projets territoriaux.
- [307] On peut citer à cet égard, l'exemple de la région Nord-Pas de Calais, qui a établi un diagnostic sur 32 micro-territoires et finance la définition de projets locaux. Egalement, comme mentionné en partie 3 du rapport, la région Rhône-Alpes concourt aux projets de développement durable territoriaux, par exemple.
- [308] Dans le domaine des transports, leur action, qui concerne les TER (transports express régionaux), peut s'articuler avec celle des départements (transport non urbain) en vue d'une meilleure desserte des populations rurales.
- [309] En complément du rôle de l'Etat, ce sont les régions qui sont les mieux à même d'accompagner le développement de ces territoires ruraux en difficulté, en vue d'un véritable équilibre territorial, les départements intervenant essentiellement sur le champ social.

4.2.4. Les conseils généraux mettent en place des outils adaptés au profit des territoires ruraux

- [310] Les conseils généraux sont au cœur des questions de précarité même s'ils n'ont pas toutes les clefs pour en traiter tous les aspects. Les départements ont en effet compétence sur des points cruciaux dans ce domaine : aide sociale à l'enfance, aide sociale aux personnes âgées et handicapées, suivi des bénéficiaires du RSA, et insertion. En mobilisant d'autres compétences propres (certains moyens de transports par exemple), ils ont construit des projets spécifiques, notamment dans le prolongement du mouvement de décentralisation poursuivi en 2004. La mission a pu constater que de telles actions avaient un impact sur la situation des publics concernés. Les territoires ruraux peuvent s'appuyer sur leurs initiatives.

⁵¹ Ainsi, au titre du programme LEADER, on ne recense qu'environ 125 GAL (Groupe d'Actions Locale), dont la répartition territoriale est loin de se juxtaposer à la géographie de la pauvreté rurale.

4.2.4.1. La réorganisation des unités territoriales d'action sociale a été effectuée dans une logique de coordination de l'accueil des bénéficiaires

- [311] S'il est excessif de parler de « guichet unique », la création de lieux d'accueil et d'orientation regroupant plusieurs « points d'entrée » répond à un souci de faciliter la prise en charge des différents publics fragiles en milieu rural.
- [312] Dans l'idéal, il existe un référent unique (ou commun) qui oriente la personne vers les dispositifs dont elle a besoin (insertion, accès aux prestations sociales, etc.), que ces dispositifs relèvent du département ou d'organismes de protection sociale, voire des missions locales et de « Pôle Emploi ». Cette coordination, soutenue par des « pays » ou des communautés de communes, peut prendre la forme notamment de « Service Visio Accueil » dans un premier temps, puis de services plus étendus, ou de « maisons de la solidarité ». Quel qu'en soit l'intitulé, la logique de ce mode d'intervention est d'offrir divers services en même temps qu'une aide humaine pour la transmission et le traitement de l'information.
- [313] Ce qui importe, plus que l'existence de locaux communs, c'est la mise en relation des professionnels et des intervenants bénévoles. Cette réorganisation permet, comme dans le cas des partenariats noués avec la mutualité sociale agricole, d'orienter les publics en difficulté vers des intervenants spécialisés. C'est le type d'initiatives, lorsqu'elles se concrétisent, qui est cité en exemple dans la récente étude, déjà citée, coordonnée par la FNARS.

4.2.4.2. Des actions innovantes existent en matière de transports

- [314] Nombre de conseils généraux se sont investis sur le plan des transports soit en intervenant directement soit en soutenant des initiatives d'associations. Sans décrire toutes les actions, on peut souligner la mise en place d'un schéma et d'une tarification adaptée des transports et l'aide à la mobilité sous la forme d'organisation de transport à la demande ou bien de l'aide à l'usage d'un moyen de transport. Le sujet a fait l'objet de divers débats. La diffusion active d'informations sur des opérations réussies (autour de la mise en place de plateformes de mobilité) et des modes opératoires efficaces devrait permettre d'aider les collectivités et les organismes qui souhaitent apporter des réponses dans ce domaine.

4.2.4.3. La politique d'insertion soutenue par les conseils généraux participe du développement local

- [315] L'insertion par l'activité économique prend une importance particulière dans la période de crise actuelle. Le CNIAE⁵² a formulé diverses propositions en faveur du secteur rural.
- [316] Des acteurs locaux ont mentionné auprès de la mission les contraintes de financement liées à la prise en charge des déplacements des publics isolés et le coût de l'organisation de la formation lorsqu'elle concerne des secteurs enclavés. Deux autres types de difficultés ont été aussi exposés auprès de la mission dans les départements visités :

la question de la professionnalisation des porteurs de projet ;

le problème de la continuité de la commande publique pour les activités d'insertion (la perte de marchés conduit à la diminution du nombre de bénéficiaires).

⁵² Ce dernier a notamment tenu un séminaire sur l'insertion par l'activité économique en milieu rural le 23 avril 2008, dans le cadre du « Grenelle de l'Insertion » et qui a débouché sur des propositions portant sur l'adaptation des dispositifs et financements aux spécificités du monde rural.

- [317] Devant cette situation, des conseils généraux comme ceux de l'Ariège et de la Creuse se sont impliqués, aux côtés de l'Etat, pour conforter ces structures, en veillant à ce qu'un diagnostic de viabilité soit établi au moment de leur création. Cette viabilité passe par la définition de projets d'activité cohérents avec les besoins des territoires. Il importe aussi que les territoires concernés présentent des projets, ce qui est réalisable dans un cadre partenarial. Certaines régions soutiennent également les structures d'insertion, au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle.
- [318] On peut prendre l'exemple d'un syndicat mixte de l'Ariège (pays de Couserans) qui soutient une entreprise d'insertion spécialisée dans le ramassage et le traitement de déchets spécifiques avec le soutien du conseil général. Il en existe plusieurs dans le Nord (approvisionnement en légumes d'une épicerie sociale, par exemple), dans l'Hérault, et dans la plupart des départements visités. L'intégration de telles activités d'insertion à un projet de développement local est importante : l'expérience permet de souligner quel surcroît de sens et de dynamisme une telle intégration est susceptible de leur conférer.

4.2.5. Les leviers d'action mobilisables sont partenariaux

- [319] S'il existe des « chefs de file », région ou département, il s'avère que les réalisations dans le domaine du développement et des interventions sociales sont quasiment toutes de nature partenariale. On peut citer l'exemple du logement social et de l'habitat des personnes en difficulté ainsi que celui de la mise en place de circuits courts en agriculture.
- [320] Concernant l'habitat, il existe des actions réussies comme la réalisation, dans des centres bourgs, de logements sociaux qui a permis une certaine revitalisation de la commune⁵³. Les opérations de maîtrise d'œuvre sociale pour un habitat décent et moins consommateur d'énergie contribuent à soutenir le secteur économique du bâtiment dont une partie de la main d'œuvre est locale. Leur mise en œuvre suppose, à partir d'une volonté locale, de pouvoir actionner de manière coordonnée tous les dispositifs existants. Cela se vérifie dans le cas de l'aide aux propriétaires occupants du secteur agricole. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont un bon outil de dynamisation de l'artisanat du bâtiment en même temps qu'elles améliorent les conditions de vie des habitants, souvent âgés.
- [321] Le concept de « circuit court » se diffuse. Il concerne, en agriculture, la faculté pour des maraîchers, des exploitants agricoles, de diffuser localement leur production en réduisant le nombre d'intermédiaires. On peut citer à cet égard la diffusion des AMAP⁵⁴. Il faut évidemment ne pas considérer ce type de commercialisation comme la réponse idéale à une certaine forme de dévitalisation du monde rural. Mais on observe cependant que cette voie, explorée par les structures d'insertion, fait appel à un partenariat qui peut être exigeant avec des contributions des chambres d'agriculture, des conseils généraux pour l'insertion ainsi que des territoires ruraux pour la disposition du foncier.
- [322] Il reste que la mobilisation est inégale et que l'effort doit porter sur l'incitation auprès des territoires ruraux à renforcer leurs capacités d'ingénierie.

⁵³ C'est le cas de la commune d'Alzen en Ariège.

⁵⁴ Association pour le maintien d'une agriculture paysanne.

4.3. *Les territoires ruraux ont besoin d'ingénierie et d'organisation*

[323] Les diagnostics territoriaux en matière de développement doivent pouvoir se traduire par des projets portés à la faveur de moyens d'ingénierie qui font parfois défaut. Un rapport de la DIACT de juin 2007 met l'accent sur ce sujet de l'ingénierie et les recommandations de la mission s'inscrivent dans le droit fil de ses conclusions. Mais pour porter les projets que l'ingénierie permet de développer, il faut aussi une bonne structuration de la gouvernance du territoire.

4.3.1. **Il convient d'assurer la cohérence des interventions sociales en renforçant les partenariats**

[324] Une ingénierie *sociale*, au sens le plus strict, est issue des organismes sociaux, réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) et des caisses de mutualité sociale agricole (MSA), qui complètent le maillage territorial des conseils généraux. Les CAF participent activement à des initiatives locales pour faciliter l'accès aux droits ou en matière d'accueil de la petite enfance. Les caisses de MSA ont également des actions en direction de leurs ressortissants, par exemple pour la détection précoce des exploitants en difficulté.

[325] La recherche d'une convergence des moyens d'intervention sociale des différents partenaires nécessite souvent le déblocage de moyens complémentaires, par exemple par l'Etat. C'est souvent le cas lorsque celui-ci est conduit à confier des actions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) à des organismes compétents pour travailler sur les questions de logement. Leurs interventions ne traitent pas isolément la question de l'habitat, de sorte que leur action débouche fréquemment sur des actions thématiques ou des opérations plus globales que le logement.

[326] Les communes ou les intercommunalités ont aussi un rôle à jouer pour répondre aux besoins sociaux dans une logique de développement social : la mutualisation des moyens au niveau intercommunal, soit en donnant compétence à l'intercommunalité sur certains projets sociaux (insertion, petite enfance, repas à domicile par exemple) soit en créant un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) peut fournir des réponses locales, adaptées au contexte du territoire. Mais la réponse ne peut pas être purement institutionnelle : il ne suffit pas de créer un CIAS pour que le développement se déclenche, c'est au contraire la conception et la conduite de projets qui peuvent nécessiter la mise au point de nouvelles formes institutionnelles.

[327] La mission préconise un renforcement des partenariats entre les différentes institutions et collectivités, partenariat loin d'être aujourd'hui généralisé sur l'ensemble du territoire rural.

4.3.2. **Les initiatives en matière d'ingénierie du développement s'inscrivent dans la durée et sans « modèle unique »**

[328] Comme tend à l'indiquer le rapport de la FNARS précité, il existe plusieurs stades d'élaboration d'une politique de développement et d'intervention sociale dans les territoires.

[329] La mise en place d'un réseau étoffé d'ingénierie en secteur rural est une action de longue haleine. Elle passe par la définition d'un projet politique de développement local et d'intervention sociale porté par les élus et un tissu associatif, lorsqu'il existe. Le caractère aléatoire ou occasionnel des financements, l'instabilité de certaines politiques d'Etat peuvent être un facteur de découragement s'il n'y a pas de projet local au long cours, avec des modalités d'exécution modulables.

[330] Les effets d'entraînement induits par la mise en place progressive d'actions de développement ne sont pas immédiatement perceptibles. La réponse à des besoins qui paraissent relever de l'urgence peut prévaloir sur le tracé d'actions à long terme, plus ingrat.

- [331] Le succès des actions passe par une appropriation progressive des savoir-faire requis. La lutte contre la précarité requiert la mobilisation d'intervenants multiples qui partagent l'information et coordonnent leur travail. Il est, pour ce faire, nécessaire de construire des organisations coordonnées. Cette construction demande du temps, elle est évolutive et elle n'est pas directement transposable d'un territoire à l'autre.

4.3.3. L'intercommunalité de projets est à promouvoir

- [332] Le niveau de l'intercommunalité est celui de la mise en œuvre de projets de territoire et de projets opérationnels. Cette intercommunalité de projet a d'autant plus d'impact social qu'elle vise au développement d'activités locales.

- [333] Le niveau de cette intercommunalité est fonction des compétences à rassembler. Selon la nature des besoins, les moyens d'ingénierie à développer peuvent se situer à deux niveaux :

Au niveau de « pays », au sens juridique ou non, constitués soit en association soit en syndicat mixte couvrant un territoire de plusieurs communautés, syndicats à vocation multiple (SIVOM) ou communes non regroupées. Territoires plus vastes, ils permettent davantage la mutualisation des moyens humains, et sont le plus souvent à la bonne échelle pour les politiques contractuelles avec les régions, les appels à projets de l'Etat ou de l'Europe ;

Au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁵⁵, et principalement des communautés de communes. Echelon de base de la coopération intercommunale, l'EPCI permet la conduite d'actions opérationnelles au plus près des habitants. Par exemple, pour mener à bien des interventions dans le domaine du logement ou de l'insertion, pour le développement d'actions touristiques, ou pour la filière bois, ou encore pour un lotissement artisanal, le recours à des professionnels capables de bâtir ces projets est indispensable.

- [334] Des structures intercommunales ont pu financer des postes ou des crédits permettant de recruter des « chargés de mission pour le développement », souvent à partir d'aides octroyés par l'Etat ou la région. La mobilisation de telles personnes ressources est devenue impérative avec le développement de, la pratique des appels à projets (notamment dans le cadre du programme LEADER, des PER, etc.).

- [335] Du point de vue de la mission, c'est la logique de développement social articulé avec une intercommunalité de projet économique qui prévaut, avant même d'institutionnaliser un CIAS dans un territoire rural.

- [336] La mission recommande de poursuivre la couverture du territoire en communautés de communes, d'une taille suffisante, y compris en incitant au regroupement de petites structures, et de soutenir l'ingénierie de développement économique et social soit à ce niveau, soit plus fréquemment à l'échelle des pays, qui peuvent soutenir les communautés de communes.

⁵⁵ On se reportera à la partie 3 du rapport mentionnant la faible population couverte par un EPCI, ce qui amène à suggérer la réalisation d'actions communes à une taille plus importante.

4.3.4. La montée en puissance des régions dans le soutien aux territoires ruraux est nécessaire ; elle doit être accompagnée par les départements dans certains domaines

- [337] Comme nous l'avons vu, les compétences des régions en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et touristique, de formation initiale et professionnelle, de transports régionaux, sans oublier leurs interventions volontaires (réseaux de fibres optiques, action culturelle...) en font un acteur majeur pour le soutien et l'accompagnement des territoires ruraux dans leurs projets, y compris en permettant de mobiliser l'ingénierie correspondante.
- [338] La mission préconise la montée en puissance des régions dans cet aménagement équilibré du territoire, conformément à leurs compétences. Un certain nombre s'y sont déjà engagées, à des degrés divers.
- [339] Les conseils généraux peuvent accompagner ces démarches, en consacrant l'essentiel de leurs efforts et de leurs moyens à leurs compétences sociales, très utiles pour le développement de ces territoires ruraux et l'amélioration des conditions de vie de leurs populations fragiles, et en participant à certaines autres actions selon leurs priorités (certains transports, ou le logement, par exemple).

4.3.5. Une action partenariale de l'ensemble des collectivités publiques doit être engagée rapidement pour écarter de la précarité les jeunes ruraux

- [340] A l'occasion de ses déplacements, l'attention de la mission a été attirée sur la situation des jeunes qui sont souvent sous-qualifiés, rencontrent des problèmes de logement, de transport et sont quelquefois confrontés au surendettement. Il est urgent de prendre en considération les jeunes ruraux, « relégués », sans beaucoup d'opportunités d'en sortir, dans des zones sans dynamisme et sans débouchés. L'instruction de projets pour eux doit permettre, sur ces territoires aussi, d'éviter qu'il y ait une « génération sacrifiée ».
- [341] Ces projets peuvent être exemplaires d'une collaboration interinstitutionnelle impliquant l'ensemble des collectivités publiques, auxquelles peuvent s'associer localement d'autres partenaires. De tels projets doivent en effet mobiliser de façon coordonnée les institutions responsables de l'éducation et de la formation, de l'insertion, des actions sociales et du logement, et ne devraient pas laisser indifférents organismes consulaires et appareil économique local.
- [342] Il est apparu notamment à la mission qu'une clé pour sortir les jeunes générations rurales hors de la précarité réside dans l'adaptation de l'appareil de formation aux réalités locales et aux besoins de ces jeunes. Sur certains territoires, cet appareil de formation, et notamment de formation professionnelle, semble en effet à la fois déficitaire et inadéquat aux caractéristiques de l'emploi dans un périmètre raisonnable pour ces jeunes. L'accessibilité en demeure insuffisante (notamment lorsqu'il est nécessaire de se loger sur place) pour des jeunes peu soutenus par leurs familles ou eux-mêmes déjà chargés de famille.
- [343] Dans des secteurs où l'emploi est rare, la précarité de jeunes, peu formés, inéligibles au bénéfice du RSA est très grande. Les dispositifs d'insertion qui leur sont particulièrement destinés sont peu nombreux et travaillent dans des conditions difficiles, compte tenu des problèmes rencontrés pour agir de façon efficace et durable (contractualisation de relativement court terme, problèmes de mobilité...).
- [344] D'autres types de questions ont été signalés à plusieurs reprises, par exemple :
- difficultés relationnelles au regard d'un monde d'adultes qui lui-même se trouve en grande difficulté et peine à communiquer avec eux ;

endettement – lié notamment, selon certains, au besoin légitime de s'intégrer dans un monde contemporain où Internet, les téléphones portables, la civilisation audiovisuelle plus généralement, sont des éléments de socialisation fondamentaux. Selon d'autres, l'endettement pour le logement, sur des territoires où l'accès à un logement social est quasi-hors de portée, pourrait également peser très lourd pour les plus jeunes générations ;

addiction – les risques viennent non seulement de l'alcool, mais de produits illicites dont les jeunes ruraux ne sont plus à l'écart.

- [345] Un panorama bien sûr plus complet devrait être dressé. Ces quelques éléments suffisent toutefois pour souligner la nécessité de définir un diagnostic et une orientation commune sur chaque territoire et de coordonner les interventions conjointes des administrations et collectivités en charge de questions dites « sectorielles ».

4.4. Les effets du RSA, non encore mesurés au moment de la mission, peuvent présenter des risques

- [346] Au moment du passage de la mission dans les départements, il n'était pas possible d'obtenir une évaluation précise du nombre des futurs bénéficiaires, en particulier parmi les exploitants agricoles : tous les exploitants dont les revenus fiscaux et sociaux sont inférieurs aux montants qui leur donneraient accès au RMI n'ont pas fait appel à cette prestation, et il était difficile de savoir quel serait leur comportement vis-à-vis du RSA. Cependant les investigations de terrain permettent d'émettre quelques signaux d'alerte.

4.4.1. Le RSA concernant la population des exploitants et des salariés agricoles peut présenter quelques risques d'usage

4.4.1.1. De nombreux exploitants agricoles seraient éligibles au RSA.

- [347] Selon les sources fiscales et sociales, les revenus agricoles sont souvent réduits. Le nombre de bénéficiaires du RSA ne pouvait encore être évalué au moment où la mission a effectué ses déplacements. Le contexte de la baisse des revenus agricoles en 2008, comme celui de la crise laitière actuelle, contribuent à renforcer l'incertitude sur le nombre d'exploitants qui auront recours à ce dispositif d'aide.
- [348] Au-delà du nombre des bénéficiaires dans l'immédiat, la mise en place du RSA pose deux questions essentielles : celle de l'accompagnement des bénéficiaires d'une part, celle de la place du RSA dans le système d'aide aux agriculteurs d'autre part.
- [349] La première question est liée au risque d'une installation dans la durée, au titre du RSA, d'agriculteurs aux exploitations d'une viabilité incertaine. Cette question débouche immédiatement sur la nature de l'accompagnement qui pourra être offert aux bénéficiaires de cette prestation, mais il est certain qu'il conviendra dès que possible d'associer, au diagnostic financier pour l'accès au RSA, un bilan social en vue de cet accompagnement.
- [350] Des bénéficiaires du RMI, en milieu rural, peuvent proposer (comme c'est le cas en Ariège) de développer une activité agricole. La question des conditions et modalités de leur accompagnement dans le cadre du RSA sont aussi posées.

[351] La deuxième question, plus fondamentale encore, va se poser dans les mois et les années qui viennent. Une fraction importante d'exploitants et de salariés agricoles dans certains territoires de petite agriculture notamment, ou de viticulture en difficulté, pourrait se voir maintenue durablement au RSA. Cette fraction pourrait évoluer à la hausse avec les évolutions des politiques agricoles, de l'Europe notamment. Ainsi, le RSA a-t-il vocation à devenir un financement permanent de l'agriculture française ?

4.4.1.2. Pour les salariés et les saisonniers de l'agriculture, le risque est d'institutionnaliser un temps partiel fréquent dans ce secteur

[352] Les groupements d'employeurs ou les organismes de remplacement en agriculture peuvent privilégier, pour des raisons de flexibilité, le recours à des contrats à temps incomplet, dès lors que les salariés bénéficient d'un complément de revenus dans le cadre du RSA.

[353] Une telle tentation à utiliser ce mécanisme peut aussi venir des agriculteurs eux-mêmes, face aux difficultés qu'ils rencontrent. Ce n'est certes pas le seul secteur d'activité à pouvoir être concerné, mais une vigilance s'impose face à des dérives possibles en la matière.

4.4.2. L'outil RSA peut contribuer à diminuer la pauvreté en milieu rural sous certaines conditions

[354] En lien avec les observations précédentes, si le RSA bénéficie à un nombre significatif de ruraux, il peut avoir un effet « revenu » positif dans les territoires et jouer un rôle d'amortisseur en cette période de crise économique ; il peut apporter un soutien au pouvoir d'achat individuel, et au-delà, à l'activité. Pour que cet effet « revenu » joue à plein, il faut pouvoir proposer une activité aux bénéficiaires et assurer un accompagnement vers un emploi durable. On renvoie alors aux propositions de la mission visant à s'appuyer sur des projets de développement territorial.

[355] Dans ce cadre, dès lors que l'emploi de « droit commun » s'avère très difficile à obtenir, cela interroge sur la place de l'insertion par l'économique. Un département comme celui de la Creuse envisage de développer des activités d'insertion en fonction de la nouvelle donne du RSA (en développant des commandes de travaux environnementaux à des entreprises d'insertion, par exemple, jugées préférables au versement de prestations sans contrepartie pour les bénéficiaires et la collectivité). Les préconisations du CNIAE visant à tenir compte des contraintes spécifiques des structures d'insertion en milieu rural devraient, à cet égard, être prises en compte.

4.4.3. Le dispositif du RSA doit tenir compte des contraintes spécifiques au milieu rural

[356] La mission souhaite enfin attirer l'attention sur deux types de difficultés auxquelles risque de se heurter le dispositif du RSA : la première est liée à la mobilité, la deuxième, à la « marginalité ».

- La question de la mobilité se rencontre sans cesse en milieu rural. Faute de moyens de transports et par suite de divers « blocages d'ordre psychologique » accompagnant un fort enracinement local, toute proposition d'exercer une activité en dehors du territoire d'origine doit être assortie d'un travail d'accompagnement des bénéficiaires sans lequel la plupart des projets individuels « d'insertion » seraient voués à l'échec..
- Le cas de personnes dites « marginales » n'est pas anecdotique. Ces personnes précédemment en errance s'installent (provisoirement ou au long cours) en milieu rural pour retrouver une forme de « respiration ». Leur passé proche ou lointain est lourd de difficultés et problèmes accumulés (échec scolaire, ruptures familiales, addictions). Certaines personnes n'ont pas de projet professionnel immédiat, ni même de projet tout court, vivant au jour le jour. Le RMI était pour elles un sas financier, et le milieu rural, le cadre d'un changement de mode

d'existence. Dans ce contexte, le volet « activation de la démarche vers l'emploi » du RSA va être délicat à mobiliser, même sous la forme d'une activité dans un chantier d'insertion s'il est éloigné et s'il paraît astreignant. C'est tout un dispositif de réintroduction progressive de la participation à une vie sociale qui sera à construire et le milieu rural ne dispose pas de tous les moyens pour y parvenir (en intervenant dans le champ de la santé mentale, par exemple).

CONCLUSION

[357] La mission n'a certainement pas abordé toutes les facettes de la question de la pauvreté en milieu rural. En quelques semaines de travail et d'observation sur cette question, avec l'appui de nombreux interlocuteurs, les questions posées par la pauvreté rurale lui sont apparues à la fois :

« *peu visible* » ; le milieu rural, la jeunesse rurale en particulier, sont en effet d'une grande discrétion sur le terrain de la pauvreté ; le risque est donc de sous-estimer les difficultés ;

mais aussi *beaucoup plus lourdes que ne le perçoit généralement l'opinion* ; les enjeux en sont en effet essentiels : ils engagent les perspectives aujourd'hui étroitement bornées d'une génération de jeunes ruraux et une forme de cohérence entre le développement d'un territoire qui abrite près de 20 % des Français et celui du reste de la population.

[358] C'est pourquoi la mission a proposé que soient prolongés les travaux qu'elle a amorcés sur les thématiques principales qui concernent le monde rural, notamment autour des modes d'intervention de la puissance publique. La mission regrette de n'avoir pu compléter son exploration en y incluant les questions posées pour l'outre-mer.

[359] La mission a pu observer que beaucoup des questions soulevées auprès d'elle par ses interlocuteurs sont connues de différents services ministériels et de nombreux organismes : la CCMSA suit de près les questions sociales du monde agricole tout comme le ministère chargé de l'agriculture ; le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNIAE) a présenté, en 2008, une série de préconisations concernant le monde rural ; le Secours populaire a consacré son congrès au monde rural en 2007, la FNARS a lancé une étude sur la pauvreté rurale en 2009, le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne y a identifié des difficultés d'ampleur pour le logement... La direction générale de l'action sociale a commencé, avec peu de moyens, à conduire des travaux de synthèse sur la situation sociale dans l'espace rural.

[360] La mission considère que l'ampleur des questions posées justifie pleinement que de nombreuses observations et réflexions conduites ainsi de façons distinctes fassent l'objet de travaux d'ensemble. Il serait de la responsabilité de l'Etat de les impulser dans un cadre interministériel. Ces réflexions doivent déboucher sur une concertation approfondie avec les représentants des collectivités territoriales et du secteur associatif. La prise en considération de cette question au niveau européen, en cours, nécessite aussi que la France soit en mesure de traiter le sujet globalement pour ce qui la concerne.

[361] La création d'un ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire peut contribuer à structurer les liens entre organismes et intervenants dans le champ de la précarité et de l'exclusion en milieu rural. Un prolongement du travail exploratoire de la mission pourrait intervenir dans cette nouvelle configuration.

[362] Rien ne se fera toutefois au niveau local (départements, territoires ruraux...), si les collectivités territoriales et singulièrement les régions, responsables du développement économique et de l'aménagement du territoire, ne sont pas impliquées au premier chef dans cette action, de façon à proposer, au niveau local (communautés de communes, pays...), des outils partenariaux adaptés aux spécificités de chaque situation. C'est en ce sens que la mission suggère la tenue *d'assises régionales du développement économique et social rural*.

[363] Outre la valorisation des moyens mobilisables dans le cadre des politiques sociales, notamment par une vigilance accrue concernant l'accès à leurs droits de populations peu revendicatrices, le principal levier identifié par la mission pour organiser de façon efficace une lutte contre la précarité en milieu rural est une ingénierie du développement local dans le cadre d'une intercommunalité de projets.



Marianne BERTHOD-WURMSER



Roland OLLIVIER

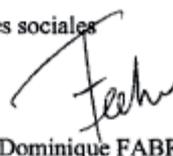


Michel RAYMOND

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales



Sophie VILLERS



Dominique FABRE

Membres du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux

Principales recommandations de la mission

| N° | Recommandation |
|----|--|
| 1 | Développer au plan national l'analyse de données territoriales sur la pauvreté et la précarité en milieu rural, dans un cadre interministériel. |
| 2 | Mettre des outils d'observation de la situation sociale et du développement des territoires ruraux à la disposition des partenaires régionaux |
| 3 | Apporter le soutien de l'Etat à la tenue d'assises régionales du développement local économique et social en milieu rural. |
| 4 | Inscrire des actions de soutien au développement économique et social rural dans un cadre partenarial avec les collectivités territoriales. |
| 5 | Dans cette perspective, soutenir les initiatives portées par des intercommunalités de projet. |
| 6 | Favoriser le déploiement d'une ingénierie locale de développement dans les territoires ruraux. |
| 7 | Prendre en ligne de compte les surcoûts avérés des divers modes d'intervention sociale en milieu rural dans les financements d'Etat, et inciter les organismes de protection sociale à tenir compte des spécificités du milieu rural pour l'attribution de moyens à leurs services d'action sociale. |
| 8 | Suivre la situation des jeunes ruraux, particulièrement concernés par des phénomènes de précarité spécifiques et renforcer les moyens qui sont consacrés notamment à leur formation. |
| 9 | Procéder à une évaluation spécifique du RSA en milieu rural. |

Lettre de mission



| |
|--|
| Inspection Générale des Affaires Sociales |
| 11 MARS 2009 |
| N° 138 |

Le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche

Le Haut Commissaire aux Solidarités actives
contre la Pauvreté
et Haut Commissaire à la Jeunesse

Paris, le 09 MARS 2009

à

Si j'ai

Monsieur Paul VIALLE
Vice-président du Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

Monsieur André NUTTE
Chef de service de l'Inspection générale
des affaires sociales (IGAS)
39-43 Quai André Citroën
75739 Paris Cedex 15

Objet : Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural

Les phénomènes de pauvreté et de précarité sont, en milieu rural, moins bien documentés qu'en milieu urbain où les services en charge des politiques de lutte contre l'exclusion et les grandes associations nationales concernées disposent de données et d'analyses détaillées.

S'agissant du milieu rural, si les services de l'Etat et des collectivités locales et les organismes de protection sociale disposent d'informations sur certaines dimensions de la pauvreté dans le monde agricole (notamment par une connaissance précise du revenu des agriculteurs actifs ou retraités) aucune synthèse n'a permis de cerner à ce jour ses effets sur la vie quotidienne des populations qui la subissent (disqualification sociale et professionnelle, solitude, marginalisation, etc), ni d'analyser les effets des dispositifs qui permettent de les corriger, qu'il s'agisse d'aides institutionnelles ou de solidarité spontanée.

Nous souhaitons qu'une mission soit conduite par le conseil général de l'agriculture et des espaces ruraux et l'inspection générale des affaires sociales pour mettre à la disposition du Gouvernement un état complet des connaissances sur les phénomènes de pauvreté en milieu rural notamment :

- la typologie des habitants du monde rural concernés par la pauvreté ou la précarité, qu'il s'agisse des agriculteurs actifs ou retraités, des salariés permanents ou saisonniers, ou de tous ceux qui vivent en milieu rural sans appartenir aux professions agricoles,
- la nature des difficultés sociales ou économiques qui sont à leur origine,
- leurs effets sur l'activité économique et sur le mode de vie de ces habitants,
- la nature des réponses apportées, notamment en matière d'action sociale et d'insertion par l'activité économique, et l'évaluation de leur efficacité.

.....

- 2 -

La mission devra faire des propositions pour adapter les politiques publiques susceptibles de donner à la solidarité nationale une pleine efficacité en milieu rural, qu'il s'agisse des politiques sociales, culturelles ou économiques.

Son rapport devra être rendu pour le 30 juin 2009



Michel BARNIER



Martin HIRSCH

Liste des personnes avec lesquelles la mission a eu des entretiens

La liste des personnes rencontrées dans les cinq départements visités par la mission figure à la suite des rapports annexes consacrée respectivement aux départements du **Nord**, de l'**Ariège**, de la **Seine et Marne**, de l'**Hérault** et de la **Creuse**.

Cabinet de Monsieur le ministre de l'agriculture et de la pêche

Madame Claude VIAU, conseillère technique

Cabinet de Monsieur le Haut Commissaire aux solidarités actives et à la jeunesse

Monsieur Jean Benoit DUJOL, conseiller technique

MINISTERE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITE ET DE LA VILLE

Direction générale de l'action sociale

Madame Maryse CHAIX, sous-directrice de l'animation territoriale et du travail social

Monsieur Raphael SLAMA, chargé de mission auprès du directeur général

Madame Geneviève CASTAING, chargée de mission logement

Observatoire national de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES)

Monsieur Didier GELOT, secrétaire national

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Madame Marie REYNAUD, sous-directrice de l'emploi et du marché du travail

MINISTERE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires

Madame Carole LY chef du bureau de l'aménagement des territoires et du développement agricole (BATDA)

Monsieur Thierry THURIET chargé du suivi du CASDAR au BATDA

Monsieur Patrick SIMON chef du bureau de l'emploi et du développement de l'activité

Direction générale de l'enseignement et de la recherche

Monsieur Daniel BOISSIERES, chef du bureau des initiatives de partenariat et d'innovation

Secrétariat général :

Service des affaires financières, sociales et logistiques

Monsieur Eric TISON, sous-directeur du travail et de la protection sociale

Service de la statistique et de la prospective

Madame Céline ROUQUETTE, sous directrice des synthèses statistiques et des revenus
Madame Mélanie GAMBINO, chargée de mission territoires, ruralité, action publique
Monsieur Maurice DESRIERS, chef du bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles

MINISTERE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire**

Florence CLERMONT-BROUILLET Conseillère de l'équipe Dynamique des Territoires

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (INSEE)

Monsieur Bernard LEGRIS, division de l'agriculture
Monsieur Sylvain BILLOT, division de l'agriculture
Madame Magda TOMASINI, direction des statistiques démographiques et sociales
Monsieur Patrick REDOR, département de l'action régionale
Madame Catherine ROUGERIE, direction des statistiques démographiques et sociales
Madame Pierrette BRIANT, direction des statistiques démographiques et sociales

ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE**Caisses centrales de mutualité sociale agricole (CCMSA)**

Monsieur François GIN, directeur général
Monsieur Bruno LACHESNAIE, directeur de l'action sanitaire et sociale et des services aux personnes
Madame Francine MULLOT, adjointe au directeur de l'action sanitaire et sociale
Monsieur Alain PELC, directeur des études et des statistiques

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

Monsieur Eric DESROSIERS, CNAF, direction des politiques familiales et sociales

AUTRES ORGANISMES, ASSOCIATIONS**Association des maires ruraux**

Monsieur SCHIETSE, directeur

Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

Monsieur Patrick KANNER, président

Secours populaire français

Madame Henriette STEINBERG, secrétaire nationale

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

Monsieur Gilles PIERRE, vice-président, président de la délégation régionale de Bourgogne
Monsieur Yann EVEN, délégué régional de Bourgogne, chargé de l'étude nationale sur la pauvreté en milieu rural

Habitat et développement

Monsieur Michel PELENC, directeur
Madame Laure GENAUDEAU, chargée de mission

Familles Rurales

Monsieur Thierry DAMIEN, président

Monsieur Jean-Yves MARTIN, directeur

Madame Florence LUISIERE, chargée de mission

Association du service à domicile (ADMR)

Madame Laurence JACQUON, directrice adjointe chargée des ressources humaines

Madame Maryse DUMAS, trésorière

Dispositifs d'intervention cités dans le rapport, Bref glossaire

Les pôles d'excellence rurale (PER)

Fin décembre 2005, l'Etat (DIACT et ministère chargé de l'agriculture) a lancé le dispositif des PER sous forme d'appel à projets pour soutenir les dynamiques d'initiative locale dans les territoires ruraux autour de quatre thèmes : patrimoine et tourisme, bio ressources, service et accueil de nouvelles populations, technologies. Les objectifs sont la création d'emploi, le développement durable, l'innovation et l'impulsion de partenariats public-privé. Le nombre de pôles labellisés s'élève à 379. Un nouvel appel à projets est en préparation.

Textes de référence: décret n°2006-429 du 12 avril 2006 fixant la procédure de labellisation des pôles.

Dispositif « agriculteurs en difficulté » (AGRIDIFF)

Ce dispositif instauré en 1991, permet la mise en place d'un plan de redressement pour les exploitations en difficultés structurelles mais jugées viables au travers d'une restructuration de l'endettement de l'exploitant. L'aide financière de l'Etat et/ou des collectivités locales vient en appui des efforts consentis par les différents créanciers (banques, MSA...). Les dossiers sont instruits par les DDAF/DDEA.

Textes de référence : décret n°2009-87 du 22 janvier 2009. - l'intervention des caisses de mutualité sociale agricole s'appuie sur les articles L.736-3 et R.726-1 du code rural.

Le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR)

Ce compte crée en 2006 en remplacement d'un précédent dispositif et géré par le ministère chargé de l'agriculture, est destiné au financement public du développement agricole et rural. Il reçoit la majeure partie de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles assujetties à la TVA. Les fonds soutiennent des programmes pluriannuels (chambres d'agriculture, organismes nationaux à vocation agricole et rurale..) et des projets d'innovation et de partenariat sélectionnés à l'issue d'un appel à projets.

Texte de référence : arrêté du 19 octobre 2006 pris en application de l'art.R.822-1 du code rural.

Le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) :

Le CILE a été mis place dans la cadre de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et institué par décret du 12 février 1999.

Présidé par le premier ministre et comprenant les ministres chargés des affaires sociales, de l'emploi, de la santé, de l'éducation, du logement, de l'économie, de la justice, de l'intérieur, de la culture, de la jeunesse, des sports et des collectivités locales, il est chargé de définir et de coordonner la politique du Gouvernement dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les exclusions.

Il dispose d'un comité permanent chargé de la préparation et du suivi de ses travaux et examine un rapport qui lui est soumis annuellement. Le CILE prend en compte notamment les travaux du

conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE – voir ci-dessous).

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) :

Cette instance, placée auprès du premier ministre, a été instituée en 1992 en application de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. Ce conseil est composé de plusieurs collèges : administrations, parlementaires, conseils régionaux, généraux, maires, associations, personnalités qualifiées, organismes nationaux et partenaire sociaux (54 membres au total). Son secrétariat général est assuré par la direction générale de l'action sociale (DGAS).

Le CNLE assure un rôle de concertation entre les pouvoirs publics et le secteur associatif intervenant dans ce champ d'action. Il formule auprès du gouvernement des avis sur toutes les questions concernant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et notamment sur les projets de textes législatifs et réglementaires ainsi que les programmes d'action relatifs à ce domaine. Il peut proposer aux pouvoirs publics, les mesures qui lui paraîtraient de nature à améliorer l'action publique sur le sujet de la pauvreté et de l'exclusion.

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) :

Cette instance placée auprès du premier ministre assure principalement les trois missions suivantes :

Conseil et veille sur les politiques de l'emploi et de l'insertion des personnes durablement éloignées de l'emploi ;

Concertation entre les différents acteurs concernés pour renforcer le secteur professionnel de l'insertion par l'activité économique ;

Représentation du secteur de l'insertion par l'activité économique auprès de différents organismes ou observatoires comme le CNLE, le conseil supérieur du travail social, des comités de suivi des objectifs du Fonds social européen.

Ce conseil est composé de 42 membres : représentants du gouvernement, de personnes qualifiées et de représentants des réseaux nationaux du domaine de l'insertion, d'élus, de représentants des syndicats de salariés et d'organisations professionnelles d'employeurs. La présidence est assurée par une personnalité qualifiée et les vice-présidences, par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et la direction générale de l'action sociale. Son secrétariat général est assuré par un représentant du ministère chargé des finances.

Il réalise un programme triennal d'actions. Ce Programme a porté jusqu'en avril 2009 sur les points suivants : Territorialisation de l'insertion par l'activité économique (IAE), Europe et IAE, Discrimination et IAE.

Il est consulté également sur des sujets comme celui du revenu de solidarité active (RSA).



Inspection générale
des affaires sociales

RM2009-102P



Conseil général de l'agriculture, de
l'alimentation et des espaces ruraux

N° 1883

Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural

ANNEXES TOME II

Établi par

Marianne BERTHOD-WURMSER

Roland OLLIVIER

Michel RAYMOND

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Sophie VILLERS

Dominique FABRE

Membres du Conseil Général de l'Agriculture,
de l'Alimentation et des Espaces Ruraux

- Septembre 2009 -

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| ANNEXE 1 : PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL DANS LE DEPARTEMENT DU NORD | 5 |
| ANNEXE 2 : PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL DANS LE DEPARTEMENT DE L'ARIEGE | 27 |
| ANNEXE 3 : PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL DANS LE DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE | 43 |
| ANNEXE 4 : PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL DANS LE DEPARTEMENT DE L'HERAULT | 57 |
| ANNEXE 5 : PAUVRETE, PRECARITE, SOLIDARITE EN MILIEU RURAL DANS LA CREUSE..... | 73 |
| ANNEXE 6 : DONNEES STATISTIQUES | 89 |

Annexe 1 : Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural dans le département du Nord

La mission, représentée par Dominique FABRE, Marianne BERTHOD-WURMSER et Sophie VILLERS, s'est déplacée les 25 et 26 mai dans le département du Nord. La DDASS et la DDAF de ce département avaient organisé à sa demande deux réunions à Lille (avec les acteurs administratifs d'une part, les organismes intervenant directement sur les différents terrains d'autre part), puis à Cateau-Cambrésis. Le choix du département du Nord avait été retenu en considération de son fort taux de pauvreté monétaire en milieu rural, dans un département par ailleurs fortement industriel et urbain ; le choix de Cateau-Cambrésis a été proposé par les directeurs départementaux en raison des difficultés particulièrement fortes rencontrées dans cette ville et sur le territoire environnant, représentatifs d'une forme de pauvreté très présente dans les départements du Nord de la France.

Principales observations

Avec au total 2,565 millions d'habitants, le département du Nord est de loin le plus peuplé et le plus dense des départements visités par la mission ; il est emblématique d'une situation comprenant une grande métropole urbaine et quatre villes de plus de 100 000 habitants, de tradition industrielle ancienne, rencontrant d'importants problèmes de reconversion depuis le milieu des années 1970.

La région se caractérise par un revenu disponible brut moyen par habitant de 17 % inférieur à celui de la France métropolitaine, et des écarts de revenus particulièrement importants (écart interdécile du revenu fiscal par unité de consommation de 6,1 contre 5,4 pour la France métropolitaine) résultant d'un nombre élevé de ménages pauvres. Un habitant de la région sur six vivait sous le seuil de pauvreté en 2004 (16,8% contre 11,7% en moyenne nationale).

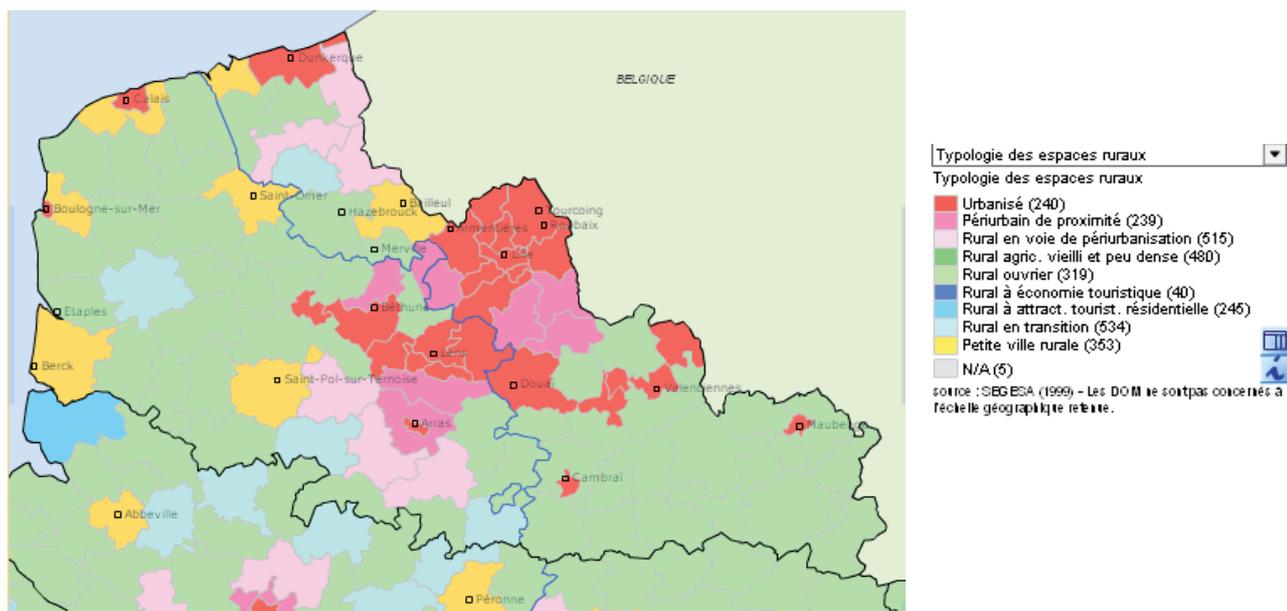
L'espace à dominante rurale¹ du département du Nord (environ 60% de sa superficie mais 5 % seulement de la population totale, dont 1,8 % dans des pôles d'emploi ruraux et 3,2 % dans les autres communes rurales) comporte un taux de pauvreté² parmi les plus importants au niveau national (20,2 % pour l'ensemble de l'espace rural et 23,2 % pour les seuls pôles d'emploi ruraux : le taux de pauvreté, inférieur dans les autres communes rurales, y atteint cependant 18,8 %). La pauvreté y est plus fréquente qu'en milieu urbain, pourtant peu favorisé dans ce département (taux de 16,9%).

Dans la typologie des espaces ruraux de la DIACT reproduite dans la carte 1 ci-dessous, les cantons ruraux de la région Nord Pas de Calais sont principalement situés dans la catégorie « rural ouvrier », et notamment tous ceux du Sud-est du département du Nord au-delà d'une ligne Douai-Maubeuge.

¹ Définition INSEE, voir définition dans le rapport. La carte de la région Nord Pas de Calais présentée ci-dessous est une carte par *basins de vie* et non par communes (voir définition dans le rapport).

² Source : données localisées de l'INSEE pour l'année 2004 ; exploitation des données fiscales et sociales. Le taux de pauvreté est défini par convention comme la part de la population dont le niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian national selon l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux. Le taux moyen de pauvreté en 2004 pour l'ensemble de la France métropolitaine était de 11,3 % en zone urbaine et de 13,7 % en zone rurale.

CARTE 1 : Typologie des espaces ruraux du Nord-Pas de Calais



Sur ces territoires ruraux du Sud-est, le nombre d'habitants diminue (voir carte 2 ci-dessous).

1. La mission n'a pu avoir de contacts qu'avec une partie des acteurs locaux compétents en matière de pauvreté

Le président du Conseil général s'est opposé à la présence de ses services aux réunions organisées par la DDASS et la DDAF avec les membres de la mission. Par ailleurs, la DDTEFP, les CAF et la MSA n'y ont pas participé, non plus que les instances départementales de Pôle emploi, et la présence des associations et divers organismes invités est restée limitée.

Le compte rendu suivant ne peut donc tenir compte que des observations directes et des actions auxquelles ont participé la DDAF, la DDASS et la DDE ainsi que de l'expérience rapportée par les intervenants associatifs présents (voir liste ci-après). Ces données sont complétées par les données que la mission a pu se procurer directement (données INSEE, CNAF...).

On a noté toutefois que, pour s'adapter aux caractéristiques propres des différentes parties du département, toutes les administrations ont été conduites à territorialiser leur action :

Le Conseil général mène une action localisée par l'intermédiaire de huit directions territoriales. Il a en outre mis au point un réseau étendu de *Points relais* permettant de faciliter l'accès de populations dispersées aux différents « guichets sociaux » en un même lieu. Le Plan d'insertion du CG, dont la mission n'a pas eu connaissance, est ainsi spécifié selon les différents territoires qui composent le département (métropole, bassin minier, bassin rural du Sud-est...) :

La DDASS a créé une antenne sur Valenciennes, pilotée par un directeur adjoint, pour mieux desservir le Sud-est du département (arrondissements de Valenciennes – 350 000 habitants –, Avesnes-sur-Helpe – 230 000 habitants –, et Cambrai – 160 000 habitants –).

Huit CAF opèrent sur le territoire du Nord,

Par ailleurs, la plupart des programmes ou plans départementaux sont également « territorialisés ». C'est le cas par exemple du plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD);

2. Les administrations territoriales de l'Etat n'ont plus d'approche globale de la pauvreté et disposent d'une vision limitée de la pauvreté rurale

« L'acte II » de la décentralisation a achevé de transférer aux conseils généraux les compétences de l'Etat concernant l'action sociale (loi du 18 décembre 2003 concernant le RMI devenu RMA, loi LRL du 13 août 2004) ; par ailleurs les cartes ont été redistribuées entre certains départements ministériels sans qu'une direction départementale ait une responsabilité d'ensemble sur des questions morcelées entre insertion, logement, appui individualisé...

La DDASS avait gardé sur le sujet pauvreté, en général, qui lui permettait de situer la pauvreté rurale, en particulier, une entrée qu'elle a maintenant complètement perdue :

- Elle n'a pas de connaissance précise des travaux en cours pour la mise en place d'un nouveau programme départemental d'insertion par le CG.
- Elle disposait de crédits d'appui social individualisé, versés aux associations intervenant sur le terrain, mais ces crédits ont diminué des deux tiers en 2009 et seront supprimés l'an prochain, les mesures prises suite au Grenelle de l'insertion ayant transféré ces fonctions à Pôle emploi ;
- Elle continue d'intervenir dans les actions concernant l'hébergement d'urgence. Mais les actions dans ce domaine sont pour l'essentiel concentrées sur les grandes villes, Lille en absorbant 69% et les autres villes de plus de 100 000 habitants (Douai, Dunkerque, Valenciennes...), la quasi-totalité du reste. Les besoins concernant les populations migrantes sont en effet considérables (après les Serbes, les Roms...) ;
- Les politiques de la ville concernent pour l'essentiel des quartiers urbains. Toutefois, la totalité de la ville du Cateau Cambrésis, située au cœur d'une zone rurale pauvre, fait l'objet d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). C'est l'une des raisons pour lesquelles DDASS et DRAF ont proposé à la mission de rencontrer les acteurs localisés au Cateau pour la partie territorialisée de sa visite.

Avec l'effacement d'une politique d'aménagement de l'agriculture, les administrations relevant du ministère de l'agriculture ont perdu leurs principaux outils de connaissance approfondie de monde rural. Leur action est désormais ciblée sur *l'agriculture* plus que sur le milieu rural.

La DDE n'a pas non plus de vision globale :

- Ainsi, la fermeture de la base aérienne de Cambrai, programmée en 2012, va ouvrir un nouveau potentiel foncier de 320 ha dans un pays qui en manque, mais la DDE n'est pas réellement au courant de projets et ne participe pas à l'élaboration d'une politique particulière dans ce cadre. La réduction des emplois administratifs ne lui permet pas non plus de se positionner en chef de file sur un tel sujet – mais il convient de remarquer que les acteurs consulaires sont à peu près dans la même situation.
- Le transfert au Conseil général des politiques sociales liées au logement a été organisé par la loi LRL.

En même temps que les compétences ont été décentralisées, le fonds de solidarité logement a été transféré aux collectivités locales. Un plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) a toutefois été signé conjointement par l'Etat et le Conseil général.

Dans le département, l'aide à la pierre, qui concerne essentiellement des territoires urbains, avec de petits périmètres périurbains, a été déléguée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - et non globalement, au Conseil général. Seules, les communautés importantes ont de ce fait une capacité réelle d'aborder le sujet logement. En zone rurale, les actions sont faibles et morcelées, mais des programmes locaux de l'habitat (PLH) ont été mis en place avec certaines EPCI, notamment en Flandre, mais également dans la zone Est du Cambresis avec Caudry et Le Câteau.

Sur la ville de Le Câteau, les programmes et conventions suivantes sont en cours :

- Contrat urbain de cohésion sociale de Le Câteau
- Communauté de communes du Pays de Matisse (EPCI de Le Cateau)
- SCoT du Cambresis
- Cambresis (pays reconnu)
- PLU de Le Cateau

Les « chefs d'orchestre » dans le domaine du rural sont désormais les collectivités locales, et parfois des acteurs spécifiques comme les parcs naturels régionaux qui relèvent du MEEDDAT.

Ainsi, les deux conventions LEADER qui sont en cours de signature dans le département n'ont pas été initiées par les administrations de l'Etat, mais celle de l'Avesnois, par le Parc naturel, et celle du Cambrésis, par le député maire de Cambrai.

Tous les responsables des directions départementales soulignent que les collectivités territoriales ne sont pas tenues de rendre compte de leurs actions et de leurs projets, et les directeurs des services départementaux concernés ne sont pas informés officiellement (et souvent pas informés du tout) des politiques que ces collectivités conduisent dans leur champ de compétence propre.

3. Dans le Nord, la relation de la population rurale au monde ouvrier est nettement plus étroite que sa relation au monde agricole ; la pauvreté rurale, concentrée sur quelques territoires du Sud-est du département, est fortement liée à l'histoire industrielle de ces territoires

Un interlocuteur départemental décrit les populations (plurielles) du monde rural avec les difficultés correspondant à chaque catégorie :

les agriculteurs – population en forte régression, les « petits » ne parvenant pas à résister dans un contexte qui leur demande un investissement permanent ;

les anciens – issus d'un autre mode de vie ; ils répugnent à recourir à des aides pour préserver le patrimoine à transmettre ;

les plus jeunes issus du pays – beaucoup dans le département se sont tournés vers des emplois frontaliers et se retrouvent aujourd'hui au chômage ;

les jeunes qui ont fait le choix de s'installer à la campagne – moins chère : ils sont, plus qu'en milieu urbain, à la merci de la moindre difficulté (véhicule, difficulté familiale, problème d'emploi d'un conjoint...).

L'agriculture du Nord est riche. Chiffre significatif : seuls trois dossiers ont été présentés en procédure AGRIDIFF en 4 ans... : faute de dossiers d'agriculteurs en difficulté, la DDAF ne consomme pas les crédits qui lui sont attribués pour aider ces derniers. Dans l'appréciation de cette faible demande, il faut sans doute faire la part de l'attitude de réserve des gens du Nord (« on ne demande rien ») ; mais ce chiffre apparaît malgré tout significativement faible.

En effet, on trouve pour l'essentiel dans le département de grandes exploitations familiales de polyculture à dominante céréalière, constituées en sociétés ; 80% du faire valoir est en fermage. Dans le Sud-est du département et la zone côtière, le système de culture se rapproche de la polyculture-élevage sur des exploitations de taille un peu moins importante ; dans l'Avesnois (Maroilles) il se tourne plus franchement vers l'élevage laitier (et en subit actuellement les difficultés). En règle générale, « il n'y a pas de mauvaise année » : la polyculture de céréales, betterave, oléagineux et pommes de terre permet de diversifier suffisamment les productions. Le revenu moyen net par actif est de 30 000 €. Les agriculteurs du département sont en pleine capacité de contractualiser avec les industriels belges voisins.

Les exploitants agricoles répugnent à décapitaliser : les valeurs « patrimoniales » occupent une place très importante dans les esprits. En cas de difficultés et lorsque des coûts doivent être engagés pour les mises aux normes nécessaires, cette attitude peut poser problème. A l'occasion de contrôles de réglementation, on peut ainsi découvrir de la détresse ou de la misère sociale en agriculture ; rare, elle atteint aujourd'hui des exploitants peu performants, quelque peu « dépassés » sur un marché concurrentiel ; leurs terres sont rachetées par des agriculteurs qui souhaitent étendre leur exploitation : la pression foncière est importante. La taille des exploitations s'est ainsi progressivement accrue, tandis que leur nombre augmentait : de 18 000 exploitations de taille moyenne inférieure à 30 ha en 1979, on est passé en 2007 à 6 650 exploitations de plus de 70 ha en moyenne.

La tension sur le foncier débouche paradoxalement sur une situation confortable pour les agriculteurs retraités : le versement d'une reprise au fermier sortant est une pratique courante (y compris entre membres d'une même famille), dont le tarif atteint de 10 000 à 12 000 € l'ha, de sorte que les agriculteurs qui se retirent complètent leurs pensions par un capital assurant assez confortablement leurs vieux jours.

Les ouvriers agricoles sont peu nombreux : en 2007, sur l'ensemble du département, on dénombre environ 2 000 salariés permanents et 2 650 unités de travail annuel (UTA) de salariés permanents et saisonniers. Seule la culture des endives, en effet, requiert l'intervention d'une main d'œuvre saisonnière, en volume réduit.

Mais l'emploi en zone rurale est traditionnellement, dans cette région, d'abord de l'emploi industriel – (carte 1 ci-dessus).

La tradition est ancienne et principalement textile : ateliers de tissage nombreux depuis le dix-huitième siècle, tulle, dentelle et broderie mécanique au dix-neuvième siècle à Caudry et Le Câteau Cambrésis (10 km de distance) : cette activité repose beaucoup sur de petites entreprises et marque la ville par ses corons textiles, maisons de maître et ateliers, et les ressources locales par un savoir-faire ouvrier reconnu, avec une forte composante « *patience et précision* », mais aussi une faible incitation des adolescents à poursuivre des études compte tenu des perspectives d'embauche immédiate dès la sortie de l'école. De grandes entreprises, pas seulement textiles, étaient aussi très présentes dans les deux premiers tiers du XXème siècle et drainaient la main-d'œuvre des villages. Notamment au Cateau-Cambrésis, avec l'usine Seydoux (filatures peignage), qui a fermé en 1974 et deux autres entreprises importantes : La Céramique et Chappet (cuisinières), dont la fermeture n'a pas tardé à suivre. Enfin, une partie des habitants du territoire portaient aussi travailler dans le bassin minier – en déshérence, comme la sidérurgie, depuis les années 1980 (Douai).

Tout cela a fermé progressivement depuis 30 ans. Quelques petites entreprises se maintiennent dans la tradition précédente (quelques tissages, des ateliers de dentelle pour les grands couturiers – et un musée des broderies et dentelles). Par ailleurs, le Cambrésis n'est pas exempt de ressources industrielles : une zone d'activités s'y développe à l'Ouest (Actipole) ; l'Oréal, des IAA, divers sous traitants se sont implantés, notamment pour accéder à une main d'œuvre ayant une « excellente réputation »... Mais globalement, pour les habitants du pays, il n'y a pas, et de loin,

assez d'emploi pour remplacer les activités qui ont cessé : aujourd'hui, dans certaines familles, les jeunes adultes appartiennent à la 3^{ème} génération qui vitote sans emploi.

Les qualités appréciées de la main d'œuvre locale ont aussi pour une grande part disparu, au profit d'un ancrage dans la pauvreté autant que dans le pays ; les jeunes filles ne cherchent plus de travail, être mère est un « statut » dont on peut se suffire... La dépopulation atteint les cantons autour du Cateau depuis plusieurs décennies (voir carte 2 ci-dessous). Pour ceux qui restent, à force d'inactivité, « l'employabilité » se réduit : certains interlocuteurs évaluent que si la demande de travail redevenait soudainement équivalente à ce qu'elle était il y a 30 ans, il est peu probable qu'aujourd'hui, la population locale puisse (qualitativement) y répondre ...

Si la pauvreté concerne donc d'abord le monde ouvrier et secondairement le monde agricole, les possibilités de progression se sont situées du côté du « social » et des services à la personne (en lien notamment avec la croissance du nombre de personnes âgées). En cela, les territoires de pauvreté rurale du Nord se rapprochent de la catégorie dominante des bassins de vie ruraux, « bassins fortement résidentiels et sans dominance industrielle ou agri-alimentaire ».

En effet, hors agriculture, mais y compris les IAA, la répartition de l'emploi salarié montre bien que les secteurs les plus gros employeurs ne sont ni les industries issues de l'agriculture (qui n'emploient que 2,9 % des salariés au niveau de l'arrondissement et 0,8 % au niveau du canton), ni les autres industries (respectivement 20,6 et 20,8 %), mais principalement les secteurs administratifs et sociaux (36 % de l'emploi salarié au niveau de l'arrondissement et 41 % au niveau du canton) et l'ensemble des secteurs qui participent à ce que l'INSEE appelle « l'économie résidentielle » (plus de 30% au niveau de l'arrondissement et environ 25 % au niveau du canton).

Tableau 1 : Répartition par secteur d'activité de l'emploi salarié dans l'arrondissement de Cambrai et le canton du Cateau-Cambrésis³, au 31 – 12 – 2006

| Secteur d'activité | Part de l'emploi Arrondt Cambrai | Part de l'emploi Canton Cateau | Secteur d'activité | Part de l'emploi Arrondt Cambrai | Part de l'emploi Canton Cateau |
|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--|----------------------------------|--------------------------------|
| Ind. agricoles et alimentaires | 2,9 | 0,8 | Transports | 3,7 | 0,2 |
| Ind. biens de consommation | 4,3 | 10,0 | Activités financières | 1,5 | 1,2 |
| Ind. automobile | 0,4 | 0 | Activités immobilières | 0,6 | 0,4 |
| Ind. biens d'équipement | 3,0 | 9,6 | Services aux entreprises | 7,1 | 4,1 |
| Ind. biens intermédiaires | 12,5 | 0,4 | Services aux particuliers | 4,0 | 2,6 |
| Energie | 0,4 | 0 | Education, santé, action sociale | 25,2 | 33,5 |
| Construction | 8,0 | 6,6 | Administration | 11,0 | 7,8 |
| Commerce | 15,4 | 13,4 | Total emploi salarié | 42 240 | 3 922 |
| | | | Nombre d'établissements fichier SIRENE | 6 920 | 705 |

Source : INSEE, base de données Connaissance locale de l'appareil productif, NE16

Il convient de souligner enfin que ces territoires ruraux souffrent d'une « fuite des cerveaux ». La bourgeoisie locale, qui fut riche et active un temps, est largement partie ; l'emploi tertiaire qualifié est très rare ; la création d'un cycle universitaire à Cambrai a probablement été une bonne chose jugent certains interlocuteurs, mais ce développement est demeuré insuffisant pour que le niveau moyen de diplômés atteigne un seuil « d'utilité sociale ».

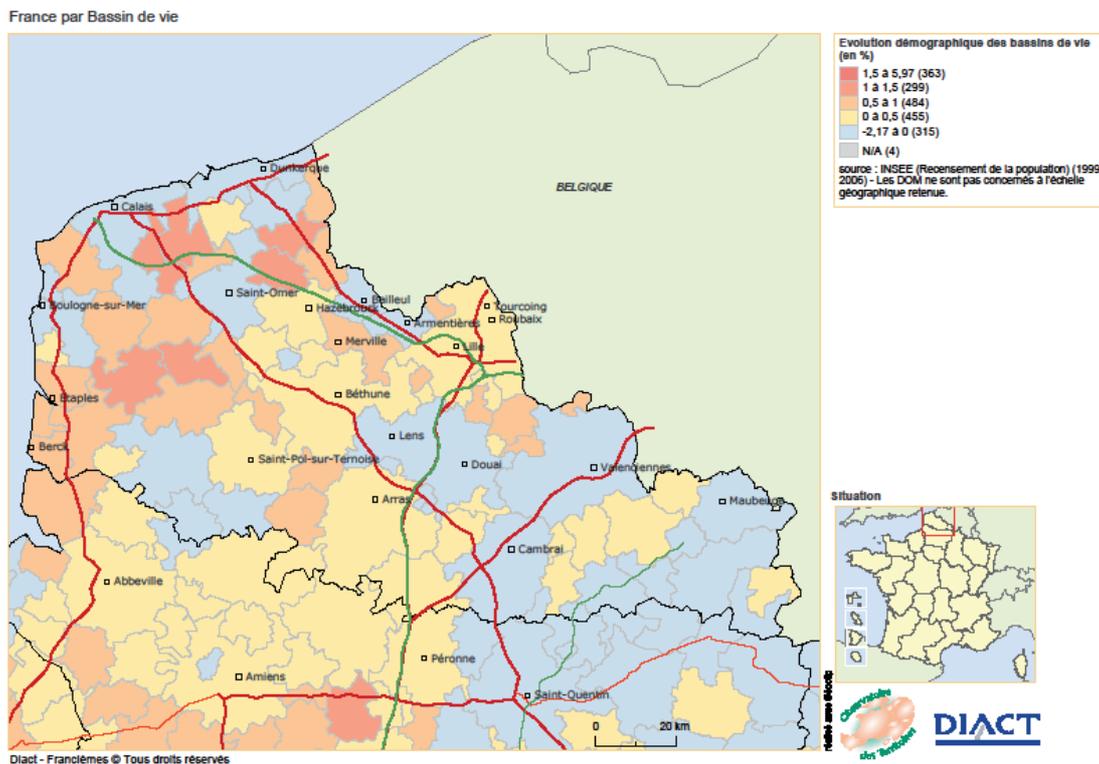
³ Pour des raisons de fiabilité et de pertinence, la base de données ne prend pas en compte trois secteurs de la nomenclature économique de synthèse (NES) : l'agriculture, la défense et l'intérim.

4. Les territoires ruraux pauvres sont peu accessibles par les grandes voies de communication et mal desservis par les transports en commun et par divers services publics

Comme le montre la carte 2 ci-dessous (voies ferrées en vert et grandes routes en rouge), les améliorations importantes des principales voies de communication du département du Nord dans les dernières décennies en ont laissé de côté le Sud-est. La ville de Le Cateau constitue une véritable « cuvette », dont il est difficile de sortir en l'absence d'un véhicule personnel :

les infrastructures sont insuffisantes :

CARTE 2 : Evolution démographique et grandes voies de communication dans la région Nord-Pas de Calais



S'agissant de routes de desserte locale, moins importantes, des aménagements doivent être réalisés sur l'axe routier Douai Cambrai, pour contourner cette ville dont la traversée génère des encombrements. Ils contribueront à mieux relier de petites localités comme Le Cateau aux centres d'activité régionaux.

La plupart des interlocuteurs s'accordent sur une même analyse : surmonter les problèmes de transport est une clé très importante pour le désenclavement et le développement de ces territoires. Pour qui n'a pas de voiture, les difficultés sont en effet quotidiennes ; pour les possesseurs de véhicules, c'est le coût qui pose problème, et pour les activités locales, les difficultés de transport sont dissuasives. Exemple significatif cité *a contrario* : l'ouverture d'une entrée d'autoroute a rapidement « boosté » un village proche.

L'organisation des transports en commun est unanimement dite gravement déficitaire :

Sortir de « la cuvette » du Cateau ou s'y rendre d'un village isolé, circuler entre le Cateau et Cambrai ou aller jusqu'à Lille par les transports en commun est une opération compliquée : il existe bien quelques cars (généralement scolaires), mais très peu fréquents, sur des trajets qui ne sont pas commodes pour tous, à des heures qui ne correspondent pas nécessairement aux besoins des habitants pour une course ou une démarche, encore moins pour un déplacement pendulaire lié au travail.

En TER, il a été indiqué à la mission que les trajets sont lents et peu fréquents. L'affirmation mériterait d'être confrontée à ce qu'on trouve ailleurs : vérification faite sur les horaires SNCF, il faut certes plus d'une heure du Cateau Cambrésis à Cambrai (24 km, 6 TER par jour environ) et pour Douai, il faut compter à peu près deux heures de trajet (4 TER par jour) ; pourtant, de Cambrai, il faut une demi-heure environ pour aller à Douai (plus d'un TER par heure), quarante minutes pour Valenciennes (même fréquence), de trois quart d'heure à une heure et demie pour Lille (fréquence : toutes les demi heures), entre une demi heure et une heure pour St Quentin dans l'Aisne (moins fréquent).

L'importance du facteur « transport » dans la faible mobilité des habitants est grande. Mais un maire rural précise également que la question des transports pèse financièrement de façon particulière sur les habitants du milieu rural : même en améliorant beaucoup les transports en commun, on n'arrivera jamais à rendre ces derniers aussi flexibles que nécessaire pour la vie quotidienne en milieu rural. Les dépenses individuelles dans ce domaine sont, de fait, des dépenses *incompressibles*. A revenu égal, elles réduisent les sommes consacrées à obtenir un « niveau de vie » identique au milieu urbain...

Faute d'avoir pu rencontrer les représentants du Conseil général et de la Région, la mission n'a pu acquérir une connaissance réelle des projets en cours, qui relèvent principalement de ces deux niveaux territoriaux. Il semble toutefois qu'une réflexion avance sur la question d'une politique globale des moyens de communication et des transports dans la région ; au niveau du Pays (Cambrésis), une étude sur les transports est en cours.

Il restera à apprécier dans quelle mesure une politique régionale se donnera pour objectif le désenclavement du territoire rural – aucun interlocuteur local, en effet, n'a fait part à la mission d'une implication forte dans la préparation d'un schéma des transports. Cette politique avance bien lentement : certaines difficultés d'ordre juridique empêcheraient la mise en place d'une politique commune sur l'ensemble du département par contrat entre deux EPCI.

5. L'enclavement matériel s'accompagne d'un fort enracinement local des habitants, de représentations négatives de la mobilité, et d'un refus de se positionner comme « assistés ».

Si les habitants du Cateau Cambrésis et de ses environs ne disposant pas de moyens personnels de transport rencontrent des difficultés réelles pour se déplacer, tous les interlocuteurs soulignent également qu'un nombre important d'entre eux a aussi des réticences à le faire, même de façon ponctuelle ou temporaire (pour faire des études, prendre un emploi, ou quitter une région où on a peu de chances d'en trouver, et même pour faire des démarches utiles...) : l'obstacle *dans les têtes* est sans doute aussi fort que *dans la réalité*, et sans doute l'un conforte-t-il l'autre. Cette frilosité s'entretient de beaucoup d'irréalisme : au dire d'interlocuteurs locaux, les quelque 150 jeunes de Caudry au chômage, persuadés de se voir proposer le prochain emploi qui se dégagera dans les quelques PME de dentelle qui subsistent, se refuseraient à aller voir ailleurs, sans voir que l'avenir de ces entreprises est probablement limité. Les interlocuteurs locaux reconnaissent là dans une certaine mesure, un trait de comportement régional – peut être accentué au plan strictement local au fond de ce qu'ils appellent eux-mêmes « la cuvette » du Cateau.

En même temps, l'isolement, le manque d'information sur les ressources mobilisables, sont patents, ce qui entraîne une faible capacité à « se situer » dans l'environnement économique et social sauf à bénéficier d'une forme d'« accompagnement ». L'enracinement local, en outre,

semble avoir joué un rôle négatif sur la formation des jeunes, traditionnellement peu encouragée. Ainsi, les jeunes qui décrochent sont « tout de suite au fond du trou ».

Le refus de se positionner comme « assisté » (mais aussi de recevoir des personnes que l'on considère comme des « assistés »), qui a été à maintes reprises commenté au cours des réunions, relève probablement en partie de la même « famille » de représentations : on privilégie l'appartenance à la société locale dont les jugements sur chaque individu ou chaque famille prennent de ce fait une importance considérable, et en même temps les représentations sont négatives, (craintives ?) vis-à-vis du monde « extérieur », mal connu, et à ses institutions – y compris ses institutions « sociales ».

6. Les élus et responsables des institutions locales sont peu engagés dans des actions de coopération, se trouvent à l'écart des évolutions départementales ou régionales et souvent sur la défensive

Dans le milieu rural du Nord, la coopération intercommunale demeure très limitée et à très petite échelle.

Les communes elles-mêmes sont très petites : le canton du Cateau, par exemple, comporte 18 communes dont une seule de taille significative : La commune du Cateau Cambrésis a 7 156 habitants au recensement de 2006, une commune a plus de 1200 habitants, mais huit communes ont de 500 à 1000 habitants et huit en ont moins de 500.

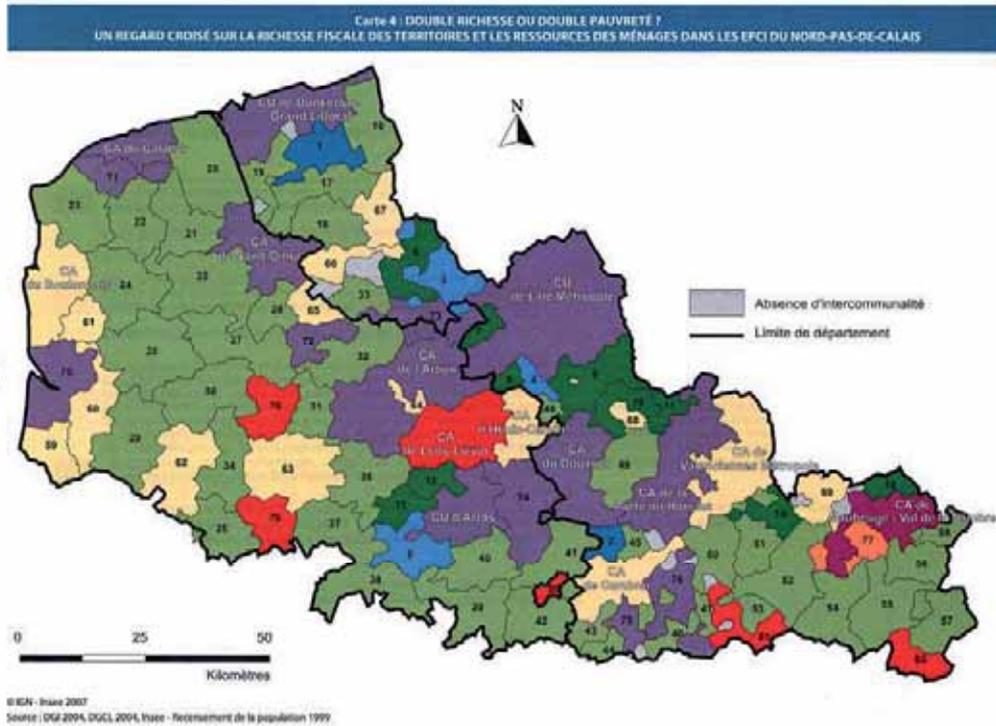
La carte 3 ci-dessous rend compte de deux caractéristiques du Cambrésis :

l'extrême morcellement des structures inter communales dans cette partie du département, d'une part ;

la double pauvreté d'une partie de territoire, d'autre part : seule une EPCI située au Nord de Cambrai (en bleu sur la carte) est « riche » à la fois du point de vue du revenu de ses habitants et de son potentiel fiscal ; trois EPCI (en violet) ont un potentiel fiscal élevé mais une population pauvre, la plupart des autres (en vert) ont un potentiel fiscal faible et une population aux revenus intermédiaires, la communauté de communes du Pays de Matisse (à laquelle appartient Le Cateau Cambrésis) cumulant à la fois une population pauvre et un potentiel fiscal faible (voir légendes page suivante).

Du point de vue des politiques publiques, il est important en effet de prendre en compte le « potentiel fiscal » des collectivités locales, qui dépend en partie de l'activité existant sur le territoire (taxe professionnelle), mais conditionne également la capacité de prendre en charge une politique sociale et une politique de développement active. Or, sur l'ensemble de la région Nord-Pas de Calais, le potentiel fiscal des communes rurales est de 250 € par habitant, contre plus de 600 € pour les villes centres.

CARTE 3 : Coopération intercommunale et pauvreté



L'arrondissement ne comporte aucun Centre intercommunal d'action sociale, ne se distinguant en cela en rien du l'ensemble du département du Nord, où on n'en trouve aujourd'hui aucun. Or, un CCAS qui n'a pas de capacité suffisante pour développer des projets renvoie les élus à des modes d'action assez archaïque du type « aide individuelle » qu'on aurait cru disparus (il a été confirmé à la mission que le chèque en bons alimentaires à l'épicerie du village se pratique fréquemment ...).

Ce lourd problème de gouvernance constitue un handicap important pour le pays : les communes sont bien trop sous dimensionnées pour conduire des projets de développement ou des projets sociaux nécessitant un minimum de financement et une capacité d'intervention auprès d'autres acteurs (administration, propriétaires fonciers, délégation au secteur associatif...). Lorsqu'une mairie a mis en place une cantine et une garderie scolaire (ce qu'elle ne faisait pas il y a quelques années), elle a atteint le maximum de sa capacité de mobilisation. La mise en place d'un établissement ou d'un service médico-social, d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont hors de portée – il n'y a d'ailleurs pas d'OPAH dans le Cambrésis, bien que les problèmes de logement soient une des composantes lourdes de la question de l'intervention publique en matière de pauvreté. La situation peut évoluer : par exemple, au Cateau Cambrésis, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le Plan local de l'habitat (PLH) vont fusionner à l'échelle supérieure (ensemble du Cambrésis). Mais l'évolution de la gouvernance est très lente, rencontre d'importantes résistances et se heurte à des visions très étroites des droits et devoirs des pouvoirs publics (certains considèrent par exemple qu'il revient aux seules unités urbaines, « favorisées » du point de vue des services publics, de prendre en charge les logements sociaux...).

Les bailleurs sociaux – comme, sans doute, plus largement, les porteurs de projets – ne trouvent pas auprès des élus d'oreille attentive : il faut dire que les crédits d'Etat PLUS (permettant la construction ou la réhabilitation de logements de catégorie sociale « moyenne » de loyers) ne sont accordés que sous condition que les opérations comprennent également 30 % logements construits ou réhabilités en PLAI (catégorie aux loyers les plus bas). Cette exigence fait clairement peur aux élus qui redoutent de voir arriver chez eux des « cas sociaux » supposés compliquer la question de « l'animation » du village et « tirer le niveau scolaire vers le bas ». Pourtant, de fait, les cas sociaux sont déjà là, le niveau scolaire est le plus bas du département... et les logements des ménages concernés, situés pour la plus grande part dans le parc privé ancien (60 % des logements du Cambrésis datent d'avant 1948) et de mauvaise qualité, ne peuvent que renforcer leurs difficultés. Il est vrai que les intéressés (propriétaires bailleurs et locataires) s'en contentent. Pas plus qu'elle ne se montre, la pauvreté du Nord n'est revendicatrice. Si on peut qualifier la politique des élus dans ce domaine de « frileuse », il est vrai aussi que cette frilosité ne leur est pas reprochée par leurs électeurs.

La question reste ouverte pour la mission de savoir quelle attention les collectivités départementales et régionales accordent à ces éléments. On sait que ces collectivités rencontrent de nombreuses autres priorités pressantes. Le milieu rural est-il de ce fait, ou pour toute autre raison, « négligé » ? Est-il insuffisamment « répondant » pour que le département, la région et l'Etat soient tentées d'y investir ? Il n'est pas impossible que le manque de réactivité locale paraisse souvent décourageant : a ainsi été cité le faible effort local suivant des initiatives de soutien significatives du Conseil général et de l'Etat : le musée Matisse à Cateau Cambrésis, d'envergure pourtant nationale, le lac et la station touristique du Val Joly ouverte en 2008 dans le parc naturel de l'Avesnois ne sont pas « exploités » au niveau local comme ils le pourraient.

7. La pauvreté rurale demeure « taiseuse »

On l'a déjà signalé : tous insistent sur les comportements réservés de la population vis-à-vis de situations de pauvreté. Ceux qui seraient dans le besoin ou rencontrent des difficultés cumulent les motifs de ne pas le faire savoir :

on ne demande que ce qu'on sait exister ou pouvoir obtenir – or l'isolement, le manque d'information sont trop fréquents pour favoriser la demande – les élus eux-mêmes sont sous-informés ; les informations sur l'aide sociale de la MSA, par exemple l'aide à la garde d'enfants, ne parviennent pas suffisamment à leurs destinataires ; la CAF « envoi des papiers » mais « l'information », elle, ne passe pas.

le découragement guette si les aides proposées sont peu adaptées, et elles le sont de façon particulièrement fréquente en milieu rural. Les exemples évoqués vont du plus apparemment anecdotique au plus structurel : Comment les vieux ruraux pourront-ils accepter des portages de repas et de courses à domicile si les produits ne correspondent pas à leurs goûts et leurs habitudes ? Comment le bus de la protection maternelle et infantile posé au milieu de la place du village peut-il attirer des consultants si ces derniers doivent s'y rendre « au vu et au su de tout le monde » ? Comment prendre un emploi éloigné si on n'a pas de moyen de transport, si on n'a pas de solution pour la garde d'enfants, si on n'a pas de formation ? Comment mobiliser des aides à l'amélioration de l'habitat, conçues comme compléments à des apports personnels, pour aider des propriétaires occupants totalement désargentés à améliorer leur logement ? Quant aux aides offertes aux agriculteurs sur des exploitations de taille moyenne (30 à 60 ha), ils ne peuvent en bénéficier s'ils sont « trop petits » ou « pas assez endettés » ; la SAFER ne peut, de fait, préempter car le vendeur retire de la vente son bien estimé au-dessous du prix du marché...;

se confronter à des bureaucraties difficilement compréhensibles est inimaginable si on n'a pas de maîtrise minimale de ses droits ;

faute de l'anonymat des grandes villes, les craintes de stigmatisation, le sentiment de honte, le simple *qu'en-dira-t-on* sont des obstacles à l'expression du besoin ; on ne peut s'adresser qu'à des interlocuteurs qui ne sont ni trop ni trop peu identifiés à la société locale, au pouvoir des institutions publiques (*y compris* les travailleurs sociaux) ;

la morale de ce milieu rural valorise fortement l'auto prise en charge et le fait de « faire bonne figure » ;

enfin, pour les plus âgés notamment, demander une aide sociale, c'est risquer d'avoir à « demander aux enfants » ou de porter atteinte à l'héritage qu'on leur laissera (récupération sur succession) – alors que cette transmission de patrimoine représente une valeur primordiale pour les personnes.

Il résulte de tout cela que la précarité en milieu rural est non seulement « cachée », mais très difficile à déceler sans le maillage complexe d'associations et d'institutions attentives : l'orientation et l'accompagnement éventuel vers d'autres catégories d'intervenants mieux à même de traiter certaines de ces difficultés demande dans ce contexte un travail interinstitutionnel délicat.

On notera enfin, comme le signale le schéma d'accueil et d'insertion du Nord 2004-2007 (non révisé depuis), que le taux de suicides, indicateur certes complexe qui ne prend pas en compte que la pauvreté, est supérieur à la moyenne nationale dans le département (10,6 pour 100 000 habitants) mais particulièrement élevé dans l'Avesnois, le Sud du Cambrésis, la Flandre intérieur, c'est-à-dire précisément dans les zones les plus rurales du département.

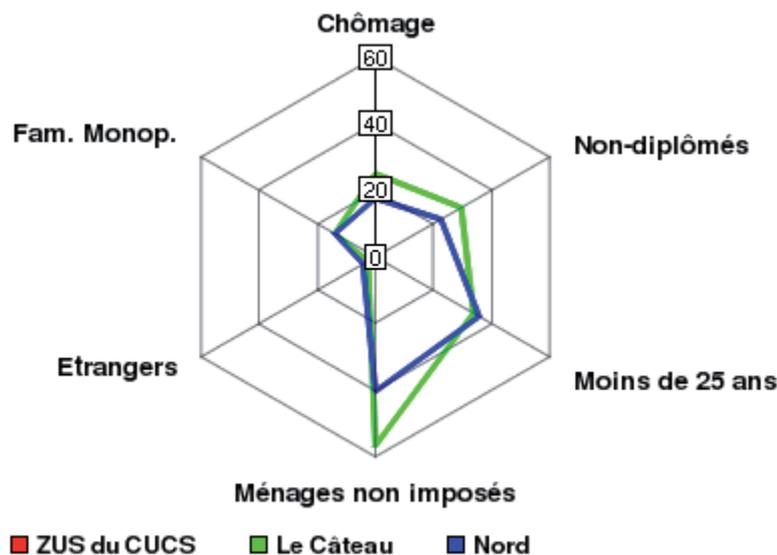
8. Les territoires ruraux pauvres souffrent d'un déficit en ingénierie du développement et en ingénierie sociale

La faiblesse des coopérations intercommunales constitue un obstacle important au recrutement des compétences nécessaires pour réaliser la plupart des interventions publiques. Non

seulement le recrutement d'un « bac + 4 » est bien trop cher pour une petite commune isolée, qui n'en voit pas toujours l'utilité, mais le « gisement local de compétences » est limité.

C'est ainsi qu'on s'accorde localement pour considérer que des porteurs de projets sont « introuvables » dans certains domaines comme la santé.

La seule action suffisamment financée au plan local et national pour se doter d'un niveau adéquat de compétences dédiées est le CUCS qui englobe la totalité de la ville du Cateau-Cambrésis. Le profil du Cateau est souligné dans le diagramme suivant, qui fait bien apparaître comme caractéristiques de ce territoire, le taux de chômage (25 %) et de non diplômés (du même ordre) et surtout celui des ménages non imposés (près de 60 %). Compte tenu de cette situation, cet « outil » de la politique de la ville a été mis en place *par dérogation*, la ville étant de taille réduite au regard des critères retenus pour les opérations conçues pour viser des quartiers urbains dégradés de plus de 10 000 habitants.



Le contrat, financé globalement à parité entre la ville et l'Etat (qui prend toutefois pour certaines actions une part du financement plus importante à sa charge), porte notamment sur la mise en place d'une aide aux entreprises (10 créations aidées), et sur cinq thématiques, dont notamment la prévention de la délinquance, les actions de santé (prévention et soins), et un « dispositif de réussite éducative » (DRE) qui permet de mettre en place des actions individuelles coordonnées pour les enfants présentant différents types de difficultés repérées par les enseignants ou d'autres intervenants, et pour leurs familles. Ce dispositif repose principalement sur deux emplois à haut niveau de compétence (chefs de projet politique de la ville) que le financement par l'Etat de ce contrat permet de dégager. L'accompagnement individuel et l'action collective associent en réseau (« avec des noms, des numéros de téléphone et des gens qui travaillent ensemble ») des dispositifs de toutes nature publics ou associatifs (aide scolaire, santé mentale, formation, soutiens à garde d'enfants, insertion, alcoolisme, violences conjugales, aide au transport, accompagnement de démarches de soins ou administratives...).

L'effort de diagnostic global que permet le projet apparaît particulièrement intéressant dans un pays où les familles les plus gravement perturbées se présentent au premier abord comme le veut la morale locale, c'est-à-dire comme n'ayant « aucun problème » et où, comme le dit un interlocuteur « le problème, c'est la dispersion des problèmes ».

De l'avis des interlocuteurs locaux, le dégagement d'un minimum de moyens avec des compétences et une volonté commune a permis la mise en place de ce projet qui représente une dynamique nouvelle et pertinente, mais ce dispositif est fragile : destiné à des opérations urbaines

en zones sensibles, il est accordé en dérogation, pour une période limitée, et sa pérennité, dont dépend largement son efficacité, peut être menacée au gré des variations de politiques nationales et de leurs financements.

9. Les actions locales de solidarité sont conduites par des associations locales actives mais à échelle trop souvent artisanale

La mission n'a rencontré à Lille et surtout au Cateau Cambrésis qu'une partie des institutions et associations intervenant dans les domaines variés en relation avec les diverses dimensions de la pauvreté. Elle a fait toutefois plusieurs observations :

Les initiatives citées pour venir en aide à la population, bricoler des solutions d'entre aide ou de substitution aux services publics défaillants, amorcer des projets plus collectifs visant au développement d'activité, sont trop nombreuses et d'initiatives trop variées, avec des financements trop intriqués, pour qu'on prétende en faire une liste raisonnée. Outre les actions conduites dans le cadre du CUCS, ont été citées des initiatives, classiques ou innovantes, dans les domaines correspondant aux principaux problèmes rencontrés par la population pauvre :

Le transport : taxi social, taxis solidaires (personnes handicapées), prêts de mobylettes, transports à la demande, garages associatifs, dossiers de microcrédit notamment pour l'achat de véhicules, systèmes de covoiturage jusqu'à des stations de train ou de bus... ;

La prise en charge de personnes très déstructurées adressées par l'ANPE et le cheminement vers la reprise d'activité pour les personnes éloignées de l'emploi : chantiers d'insertion, ateliers mobylettes, montage d'une épicerie sociale d'arrondissement (qui a aussi pour objectif de fournir à prix réduits des produits de qualité accessibles aux familles les plus pauvres), opération « dix ares pour un emploi » échangeant des terrains à cultiver contre la livraison de légumes et fruits pour les cantines scolaires... ;

L'hébergement d'urgence et le logement : réseau 115 ; services variés offerts par une association qui gère un parc d'hébergement d'urgence (comportant un volet consacré aux auteurs de violences familiales), qui rassemble et met en contact avec des systèmes de garantie les demandes et offres, qui aide au règlement de problèmes à la fois financiers et techniques (chauffage)... ;

La santé (travail en réseau sur la santé mentale, les PASS, l'addictologie, la santé des enfants et des jeunes en collaboration avec les établissements scolaires...) ; les interlocuteurs du Cateau Cambrésis soulignent qu'il serait souhaitable de développer les actions dans ce domaine, mais que la difficulté à trouver des « porteurs de projets » limite ce développement ;

L'assistance/ accompagnement pour professionnels indépendants en difficulté, agriculteurs d'abord, ensuite élargie à d'autres catégories – artisans, commerçants ;

L'information sur les droits – *points relais* en mairie ou autres lieux publics... ;

L'assistance aux personnes âgées (aide ménagère et médico-sociale, portage de repas...).

Les structures associatives qui conduisent la plupart de ces initiatives en relation avec les services publics (écoles, hôpitaux, ANPE, ...) trouvent des financements auprès des collectivités territoriales principalement, mais aussi de l'Etat et des institutions de protection sociale, apportant souvent leur concours conjoint. Mais, soit faiblesse des ressources, soit développement qui reste localisé des structures, le côté « artisanal » et fragile de nombre de ces initiatives demeure manifeste : les plus importantes (association Prim'toit par exemple)

touchent 3 500 personnes, le projet DRE conduit dans le cadre du CUCS touche une centaine d'enfants et leurs familles...

Les structures intervenantes sont nombreuses, ont chacune leur mode d'intervention particulier mais entretiennent entre elles, sur un territoire restreint comme celui du Cateau, des relations de travail et d'interconnaissance qui leur permettent une forme de suivi des personnes et des actions.

Rayonnant sur le même terrain, ces structures ont développé une sensibilité à l'observation fine et actualisée des difficultés rencontrées par la population et à l'évolution des différentes parties de ces territoires : c'est ainsi que sont mentionnées au fil des réunions avec la mission, les difficultés récentes de l'Avesnois, la progression des maternités précoces, l'importance des questions liées à l'alcoolisme, à la santé mentale, à l'éloignement de longue durée des femmes à l'écart de l'emploi, les réactions effarées des jeunes auxquelles on propose un emploi à 15 km de chez eux qui leur paraît le bout du monde...

Le jugement sur « ce qui est le plus grave » semble partagé : c'est *l'isolement* et les problèmes matériels et psychologiques qu'il entraîne. L'accord se fait aussi volontiers sur le mode d'intervention nécessaire auprès de population soumises depuis longtemps à une pauvreté qui engendre une réduction de la vie sociale : le principal outil c'est « l'écoute, la considération et l'accompagnement ». Une aide matérielle et ponctuelle, certes utile, est le plus souvent surtout « l'entrée en matière » qui permet de conduire des actions à plus longue portée, permettant aux personnes concernées et à leur entourage de prendre ou reprendre confiance en soi-même, de « se prendre en main » et de s'engager progressivement dans un projet.

La mission a bien noté que ce type d'action nécessite de la continuité.

10. Différents outils relevant des politiques dites « urbaines » mériteraient d'être mieux utilisés en milieu rural :

Aide au logement, habitat social et « habitat indigne »

La question du logement est celle qui a fait l'objet d'échanges les plus avancés.

En milieu rural, les ménages sont pour une part importante propriétaires de leur logement. Pour des propriétaires très peu solvables dont le logement est inconfortable ou en mauvais état, l'aide des pouvoirs publics n'est pas très efficace : les aides existantes (ANAH) constituent une contribution au financement de la rénovation mais ne peuvent en prendre la totalité en charge.

Dans le Sud-est rural du département du Nord, les locataires sont pour l'essentiel occupants de logements privés dont une grande part est en mauvais état, vétuste et inconfortable. Certains relèvent de « l'habitat indigne ». Pourtant, les propriétaires sont moins des « marchands de sommeil », que des petits propriétaires frileux et mal informés. Dans les petites villes et les villages, des situations inacceptables continuent d'être découvertes de façon plus ou moins fortuite. Le repérage et le traitement du problème n'est pas facilité par le fort degré d'acceptation de ces conditions par les locataires eux-mêmes, fort peu revendicatifs, et la mauvaise connaissance qu'ont les propriétaires bailleurs des aides mobilisables pour améliorer l'état de leur bien (aides de l'ANAH aux propriétaires bailleurs).

Des procédures concernant l'habitat indigne semblent s'être concentrées sur des zones industrielles et minières en déshérence (Denain, Anzin...).

Il y a très peu de logement social sur le Cambrésis (11,7 % des logements du Cateau Cambrésis contre 48,8 % dans les zones urbaines sensibles du département du Nord). Cette situation correspond à des représentations extrêmement négatives d'un habitat totalement assimilé

à « des tours et des barres » - dont on ne veut évidemment pas dans le pays – , d'une part, et à l'attraction de populations « qui font peur » – des familles qui pourraient « faire baisser le niveau scolaire dans les écoles », des adolescents qui pourraient se comporter de façon malveillante – d'autre part. Tous fantasmes en grande partie irrationnels, sans doute, mais interprétation méfiante anticipant sans doute aussi à juste titre les comportements des administrations préfectorales post loi DALO : dans la situation actuelle de pénurie, celles-ci n'hésiteraient sans doute pas à caser là des demandeurs venus d'ailleurs, si des logements y étaient disponibles.

Les organismes chargés du logement, bien qu'ils soient conscients de l'existence d'une « misère silencieuse » qui se manifeste difficilement, soulignent l'absence de demande locale, et la relativement faible revendication concernant le logement au niveau du département (il n'y a eu par exemple que 12 recours dans le cadre de la loi DALO dans le Nord). L'inertie locale paraît toutefois sensible à des actions d'accompagnement actives : il a été relaté à la mission que les propriétaires bailleurs dûment informés acceptent volontiers les aides de l'ANAH, que quelques autorités locales s'engagent dans des petits programmes de quelques logements sociaux ciblés...

Les outils des politiques de logement social pourraient semble-t-il aisément s'adapter au milieu rural⁴ ; en revanche, l'expérience du Nord montre que la faiblesse de la gouvernance locale peut y être un frein sérieux ; contrairement au milieu urbain, on ne peut pas se contenter d'y « attendre la demande », il faut la susciter.

Contrats de ville

L'exemple du Cateau Cambrésis, petite ville en déclin industriel et pauvre, qui n'a obtenu que par dérogation un CUCS, tend à montrer qu'une adaptation « en milieu rural » des dispositifs de la politique de la ville pose en réalité peu de problèmes particuliers. La logique « d'ingénierie sociale » présente dans ces politiques se révèle pertinente pour prendre en compte la multi dimensionnalité de la pauvreté. Notamment par :

La mise à disposition du projet de personnels dédiés et formés ; la « matière grise » est en effet la chose la plus rare sur ces territoires ;

L'attention prêtée à la coopération inter-organismes ; dans un milieu de pauvreté quasiment « dissimulée », ce n'est qu'à l'occasion de l'émergence « d'un » problème pour « un » membre d'une famille, que peuvent être découverts et traités « les autres » problèmes – sous réserve que les organismes compétents soient en relations régulières pour une action collective identifiée (comme le disent les interlocuteurs : « des noms, des numéros de téléphone et des échanges fréquents »...);

L'importance prise par la problématique de l'habitat et des services publics (avec, cette fois, ses spécificités « rurales »), et par la problématique de la formation rapprochent également les besoins « ruraux » de ceux une action urbaine (les actions « école de la deuxième chance » ont fait l'objet d'un premier échange au cours de la visite dans le Nord mais n'ont pu être approfondies au-delà du constat d'un déficit de la formation professionnelles et des difficultés d'accès à cette formation lorsque les conditions de cet accès ne sont pas aménagées).

On se demande donc *in fine* pourquoi les actions « ville » n'auraient pas leur place à la campagne. Ce point serait à approfondir avec les administrations concernées.

Conventions LEADER + et coopération avec Bruxelles :

⁴ Voir notamment le rapport de la mission sur la Creuse.

Les deux conventions en cours de signature dans le Nord : (Avesnois et Cambrésis) ont donné lieu à une démarche, participative, qui a été rapportée comme fructueuse. Toutefois, les méandres de la bureaucratie européenne habituelle s'éternisent dans le cheminement du dossier et le processus de décision devenus obscur.

Faute d'un relai réel dans des administrations qui ne sont pas à l'origine du projet, il semble y avoir là un déficit de suivi. On sait que les administrations sociales ne sont pas les premières à se précipiter vers Bruxelles (voir rapport annuel de l'IGAS 2007). C'est moins le cas de l'administration de l'Agriculture. Des suggestions concernant un suivi plus ferme des projets LEADER + sur le milieu rural pourraient donc être étudiées.

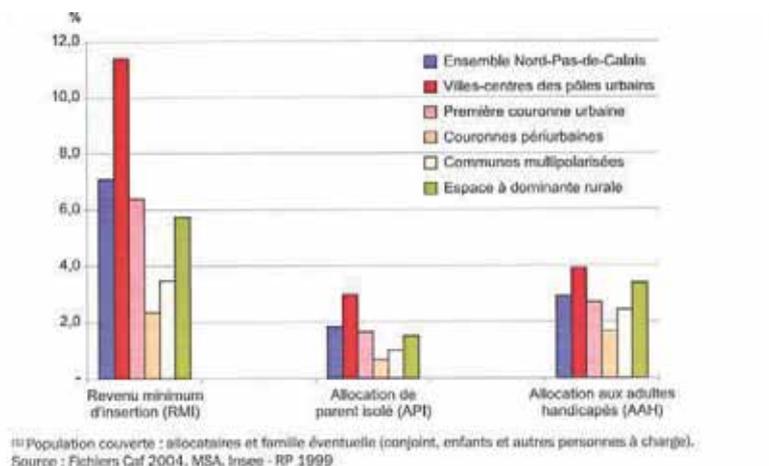
11. Minima sociaux : un nombre modéré et en diminution de bénéficiaires du minimum vieillesse, une augmentation sensible des Rmistes et une légère croissance des allocataires de l'API et de l'AAH.

La carte de la pauvreté des actifs ne se superpose pas à celle des retraités.

Parmi les habitants du Nord Pas de Calais âgés de plus de 65 ans, la part des allocataires du minimum vieillesse est passée de plus de 10% en 1984 à environ 4,5% en 2004. La région profite encore de son passé industriel car les salariés de l'industrie, affiliés depuis la création du régime général, échappent pour beaucoup au minimum vieillesse ; on a vu que les exploitants agricoles, de leur côté, pouvaient souvent compléter leurs ressources en cédant leur exploitation. Parmi les 65-80 ans, 3 % connaissent cependant des difficultés financières. La pauvreté des femmes les plus âgées (veuves d'exploitants notamment), explique que dans les cantons ruraux, la part des allocataires du minimum vieillesse soit relativement élevée (mais plutôt dans le Pas de Calais). Les interlocuteurs locaux attirent notamment l'attention sur les importantes difficultés vécues par les femmes dont les conjoints doivent avoir recours à des établissements médico-sociaux, et auxquelles il ne reste souvent quasiment rien une fois payée la maison de retraite pour le mari (2 000 à 2 200 euros par mois).

Pour les actifs, les observations faites au niveau national sur le recours plus limité au RMI en milieu rural, au regard des ménages qui pourraient y prétendre, trouvent leur illustration dans le Nord.

Graphique 1 : part de la population couverte¹ par un minimum social, parmi la population de moins de 65 ans

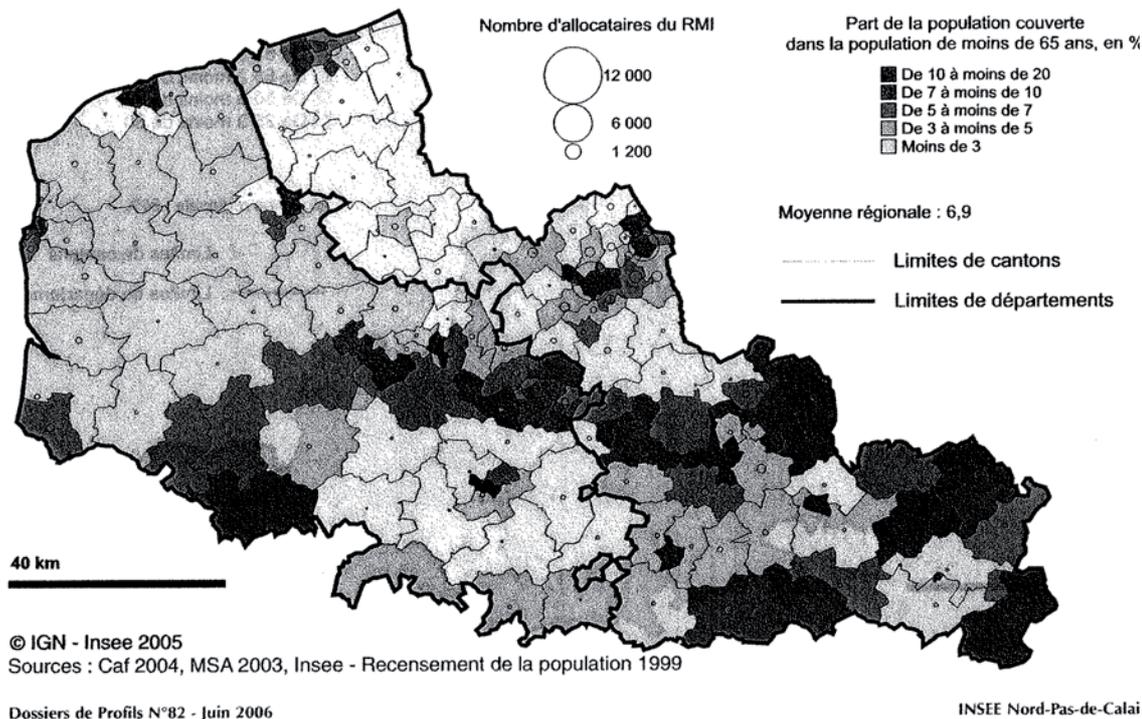


On observait en 2004 (voir graphique 1 ci-dessus) qu'en dépit d'une pauvreté plus fréquente, les ménages couverts par les minima sociaux y sont légèrement moins fréquents, excepté

pour l'AAH (peut-être en raison d'un taux d'incapacité plus important en milieu rural, mais plus probablement parce que les conditions d'attributions permettent de verser la prestation à un taux d'incapacité intermédiaire « en cas d'impossibilité de se procurer un emploi en raison du handicap » - conditions plus souvent remplies en milieu rural) .

Toutefois, le nombre d'allocataires du RMI est élevé, particulièrement dans les cantons visités par la mission :

CARTE 4 : Nombre d'allocataires du RMI dans le Nord et part dans la population totale



Le taux d'allocataires du RMI de l'arrondissement de Cambrai (en 2004), notamment, était pour partie « moyen » (de 3 à 5% de la population de moins de 65 ans), mais ce taux était compris entre 7 et 10 % pour le canton de Cateau-Cambrésis et le canton voisin.

En milieu rural, le regard sur le RMI, est ambigu : « c'est la honte » ; on l'évite ; on s'en cache vis-à-vis de l'environnement. Par ailleurs le RMI est une aide sociale attribuée sous condition de récupération sur succession, et le patrimoine, on l'a vu, est plus « sacré » que le revenu. Mais en même temps, le RMI constitue un apport souvent essentiel aux revenus des ménages les plus pauvres. Enfin, « le RMI, c'est un statut », notamment pour les femmes dont très peu travaillent (le retour à une vision traditionnelle de la femme « ménagère » pourrait être une conséquence du manque d'emploi et de la pauvreté, paradoxale dans un pays de tradition textile où l'emploi féminin a été fortement présent).

S'agissant du passage au RSA, la mission, n'ayant été en contact ni avec les caisses de MSA et d'allocation familiales, ni avec le Conseil général, n'a pas pu prendre la mesure des changements qu'il était susceptible d'apporter. Les responsables des administrations de l'Etat ne sont pas au cœur de la réforme : la première réunion inter-administrations devait se tenir la semaine suivant la visite de la mission, c'est-à-dire la semaine de mise en place du RSA...

12. Les voies de sortie de la pauvreté apparaissent clairement liées aux perspectives de développement des territoires ; ces derniers nécessitent des actions pérennes, sur des durées longues

Au total, dans les territoires ruraux du Nord, la mission a constaté que la pauvreté n'était pas « traditionnelle ». Bien que rurale, elle constitue plus une conséquence des évolutions industrielles que des évolutions agricoles.

Cependant, alors que les centres industriels urbains de la région semblent (ou semblaient, avant la récente crise) commencer à développer des activités de substitution, plusieurs facteurs contribuent à laisser les zones rurales du Nord à l'écart de ce mouvement : elles sont restées mal desservies par les moyens de communication auxquels un effort important a été consacré ailleurs, la gouvernance locale est restée faible et craintive, les attitudes de la population sont peu « revendicatives », on se contente de ce qu'on a.

Pour l'avenir, la situation est franchement inquiétante : une population considérée autrefois comme *professionnelle* perd ses qualités et ses « ressorts », trop réduite et discrète pour attirer l'attention dans une région principalement urbaine qui a son lot de problèmes, elle risque non seulement de végéter mais de péricliter sur place. Il ne semble pas que la population tende à fuir vers des perspectives plus clémentes, au contraire. Les migrations de l'urbain vers le rural sont signalées sur ces territoires comme ailleurs, et il s'agit rarement de « cadres venant se ressourcer à la campagne », mais plutôt de retours d'enfants ou de petits enfants percutés par le chômage qui provisoirement ou non, rentrent au pays pour trouver au moins un toit chez la grand'mère.

Les interlocuteurs locaux expriment clairement, et sans doute avec perspicacité, leur crainte : devenir le lieu de relégation des « populations urbaines dont personne en veut » ; il n'est pas certain pour autant qu'en s'engageant tout seuls et sans moyens sur le chemin d'une attitude « défensive » (refus de logement social, refus de regroupements communaux...), ils contribuent à écarter une telle perspective. On voit des signes d'une possible évolution négative : conduites addictives chez les jeunes – et pas seulement l'alcool –, incompréhension vis-à-vis des encouragements à se former et reprendre un emploi, retour des femmes au foyer...

Les aides en revenus sont ici probablement indispensables, à ce stade. Il est trop tôt pour amorcer une évaluation de ce que pourra donner le RSA en ce sens.

Mais le projet exprimé par les intervenants sociaux va bien au-delà : d'abord « accompagner » par des projets locaux individuels et collectifs une « sortie de l'ornière ». Ensuite, si possible, s'engager dans une politique de *développement* du territoire. De nombreux interlocuteurs ont insisté sur le fait qu'un tel travail demande du temps, sans « à coups », c'est-à-dire avec une suffisante garantie de pérennisation des actions.

Ces actions, les acteurs locaux ne sont sans doute pas en mesure de les porter seuls, par manque de *compétences* locales disponibles. C'est sur ce terrain que les aides de la collectivité nationale, relayée le cas échéant par les collectivités territoriales, peuvent être prioritaires. Une première observation dans les zones rurales du Nord suggère qu'il s'agirait, à l'instar de ce qui s'est fait pour que certaines zones urbaines puissent développer des projets :

D'injecter du savoir faire, de l'ingénierie sociale et de l'ingénierie du développement ;

De renouer avec une vie « dans le siècle » pour une part de la population très atteinte par les effets de la pauvreté (formation, accessibilité de certains services publics...) ;

D'adapter certains outils de la politique de l'habitat et de la ville.

Ces orientations devront être confirmées ou infirmées et les moyens, précisés, notamment au cours des autres déplacements de la mission.

Le tissu associatif et les organismes que la mission a pu rencontrer sur le terrain sont actifs et pertinents. Contrairement à ce qui a pu se passer dans les quartiers « neufs » des grandes villes, par ailleurs, une bonne part des « ingrédients » qui ont fait une économie et une société de « bonne qualité » est encore présente dans le paysage du Nord ; une attention accrue des pouvoirs publics à des situations sans doute un peu ignorées comme celle des cantons ruraux visités contribuerait à un retour sur la voie du développement.

Liste des Personnes rencontrées par la mission dans le département du Nord

Administrations de l'Etat

Préfet du Nord, préfet de la région Nord-Pas de Calais : M. Jean-Michel Bérard
DDASS du Nord : M. Pruel directeur ; M. Guilloton, directeur adjoint ; M. Richard, directeur adjoint, responsable de l'antenne de Valenciennes
DDAF du Nord : M. Huet, directeur
DDE : MM. Morell, chargé de mission « habitat »
Sous préfet de Cambrai : M. Rousseau

Responsables d'organismes départementaux d'intervention sociale

Restaurants du cœur : M. Gredigui
ATD Quart Monde – CODES du Cambresis : Mme. Leguay
CRESGE (Université de Lille-CNRS) : Mme Fourny
Confédération paysanne : M. Top
DDASS 59 : Mme Comte
UDCCAS 59 : M. Pihet

Administrations et institutions du Cambrésis et de Cateau-Cambresis

Maires :

- de Mazinghien : M. Henneguart,
- de Neuville : M. Lefèvre
- de Honnechy : M. Lefebvre

Adjointe au maire chargée des questions sociales : Mme Grenier
Représentante de la mairie de Le Cateau : Mme Quintart
Agents locaux de la DDASS :

- Mme Trioux
- Mme Cauche
- Mlle Lefebvre (stagiaire IDE de Valenciennes)

Pôle emploi Le Cateau Cambresis : Mme Hecq
DDE Cambrai : M. Delacroix

Responsables d'organismes locaux

CODES du Cambresis : Mme Kadani, Mme Armand
DRE du Cateau-Cambresis : Mme Mailly
SSIAD Le Cateau : Mme Maras
Associations d'insertion « I, comme » et « Re, actifs » : M. Herbaux
Prim'toit : M. Hautier, Mme Tacquet
Secours catholique : M. Roger

Annexe 2 : Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural dans le département de l'Ariège

Introduction

La mission représentée par Sophie VILLERS membre du CGAAEER et Roland OLLIVIER, membre de l'IGAS s'est rendue les 3 et 4 juin 2009 dans le département de l'Ariège.

Le choix de ce département, un des cinq visités par la mission, a été effectué en prenant en compte les indicateurs de pauvreté, laquelle est importante en milieu rural. Ce département est par ailleurs confronté à la disparition de mono industries (papeterie, aluminium) situées en zones rurales ou périurbaines, ce qui affecte la situation de l'emploi.

L'Ariège a été aussi été retenu parmi d'autres départements aux caractéristiques voisines (comme celui des Ardennes) parce qu'il dispose de structures d'insertion, pour partie à vocation agricole.

La démarche de la mission dans ce département, en adéquation avec les objectifs déterminés au moment de son lancement, consiste à présenter un état des lieux et à dégager des pistes de réflexion sur le sujet.

Compte tenu des délais impartis pour la remise du rapport général, ne permettant qu'un déplacement de courte durée, la mission ne peut prétendre à l'exhaustivité sur les questions de précarité dans l'Ariège. Par ailleurs, tous les interlocuteurs souhaités n'ont pu être rencontrés.

Toutefois, le rapport établi sur ce département dont les conclusions enrichissent les travaux de la mission, met, de son point de vue en lumière, des thèmes émergents (comme celui de l'articulation entre le développement économique d'un territoire et l'intervention sociale), ou des sujets déjà connus (comme celui de la mobilité ou du logement). Il met aussi en évidence l'intérêt de l'apport d'une ingénierie sociale sur les territoires.

Les observations de la mission dans les divers départements où elle s'est rendue, devraient, le cas échéant, nourrir la réflexion sur le champ de l'action publique en faveur des populations défavorisées dans le monde rural.

1. LES DIFFERENTS TERRITOIRES RURAUX DE L'ARIEGE CONNAISSENT'UNE SITUATION IMPORTANTE DE PRECARITE

1.1. Le département de l'Ariège connaît une progression démographique et est confronté à une forte désindustrialisation

1.1.1. L'évolution démographique est liée à un solde migratoire positive dans un contexte de vieillissement de la population

La population totale du département est estimée à 147 500 habitants au 1^{er} janvier 2007, dont la part des plus de 65ans est de 22% (16,5% en France métropolitaine et 18,9% en région Midi-Pyrénées)⁵. La population s'est accrue pour la période 1998-2004 de plus de 9000 habitants essentiellement dans les secteurs proches du pôle d'attraction toulousain. Cet accroissement est dû à un solde migratoire positif, le rapport entre le nombre de naissances et de décès étant négatif⁶.

Le département est essentiellement rural, son taux d'urbanisation est de 44%⁷ (le taux d'urbanisation national est de 75%). La densité de population est faible (30 habitants/Km2). Les trois aires urbaines du département ne représentent pas une population très importante (celle de Foix regroupe 17 000 habitants celle de Pamiers 23 000 habitants et celle de, Saint-Girons 15 000 habitants). Une étude de l'INSEE recense par ailleurs dix bassins de vie ruraux en Ariège, en soulignant que les bassins de vie de Pamiers, Saint-Girons, Lavelanet et la périphérie du bassin de Foix, regroupent à eux seuls 69% de la population rurale⁸.

1.1.2. Le département connaît une désindustrialisation importante

En 2006, la répartition de la population active salariée par secteurs et son évolution par rapport à l'année précédente était la suivante.

Tableau 1 : Population salariée par secteurs en Ariège et en Midi-Pyrénées et son évolution annuelle.

| Effectifs salariés par secteurs | Au 30/09/2006 | | Evolution annuelle en % | | Pondération de chaque secteur en % | |
|---------------------------------|---------------|---------|-------------------------|--------|------------------------------------|--------|
| | Ariège | Région | Ariège | Région | Ariège | Région |
| Industrie | 7 856 | 133 970 | -1,5% | -0,4% | 29% | 20% |
| Construction | 2 961 | 63 267 | +9,6% | +5,2% | 11% | 10% |
| Tertiaire | 16 138 | 462 472 | +1,2% | +2,8% | 60% | 70% |
| Total | 26 997 | 660 033 | +1,2% | +2,3% | | |

Source : Site Internet de la Préfecture de l'Ariège.

Ce tableau, s'il ne présente qu'une courte période d'un mouvement de diminution de l'emploi industriel, met en lumière cependant la place relative de l'industrie en termes d'emplois, ce qui explique d'autant la nature des difficultés rencontrées dans les territoires.

⁵ Source : INSEE

⁶ Solde migratoire : +1967 habitants, solde naturel :-458 habitants en moyenne annuelle pour la période 1999-2005.

⁷ Le taux d'urbanisation est calculé selon le rapport entre le nombre d'habitants vivant dans une ville de plus de 2000 habitants et la population totale.

⁸ Les dossiers de l'INSEE-Une approche de la précarité : données départementales 2001-2002. Il est indiqué que sont pris en compte dans ces bassins de vie ruraux, 33 communes d'un autre département et que 13 communes ariégeoises dépendent de bassins de vie extérieurs au département. Les données figurant dans cette étude et qui corroborent en grande partie celles qui sont présentées ci-dessous figurent en pièce annexe au rapport sur l'Ariège.

Selon la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Ariège, un mouvement de contraction de l'activité industrielle s'est poursuivi entre 2005 et 2008 à l'exception de la métallurgie et du travail des métaux. On observe notamment la disparition d'unités industrielles dans le secteur de l'extraction de produits non énergétiques (talcs), de la transformation de la bauxite, du textile et du bois/papier.

Ainsi que de nombreux territoires subissent une désindustrialisation importante, comme le Couserans (Industrie papetière), le Pays de Foix Haute Ariège (secteur de l'aluminium) et le Pays des Pyrénées Cathares (dont le pays d'Olmes pour le textile).

Les élus rencontrés par la mission, craignent avec la crise économique actuelle qui s'installe, une amplification de ce phénomène, alors même que les activités résiduelles représentent encore un gisement d'emplois important.

1.1.3. Les territoires agricoles sont diversifiés et le nombre d'exploitations est en baisse constante

On distingue quatre régions agricoles : région pyrénéenne (élevage bovin, équin, ovin et caprin extensif), région sous-pyrénéenne (élevage bovin), coteaux (élevage laitier principalement, cultures céréalières et oléagineux), plaine (cultures céréalières et oléagineux). La surface agricole utile est de 206 353 ha soit 43% de la superficie du département.

Il existait en 2007, 2690 exploitations dont la surface moyenne était de 50ha (données 2005). En 2007, il y a eu 176 installations dont 167 particuliers et sociétés. Le département comprend en 2008⁹, 2551 exploitants, 226 conjoints et 53 aides familiaux ainsi que 140 salariés agricoles permanents (données 2007 pour cette catégorie). L'emploi agricole est donc marginal au regard de la population active et sa décroissance est constante. Entre 2000 et 2005, le nombre de chefs d'exploitation et de coexploitants a diminué de 15,6%, celui des conjoints de 31,7%, celui des aides familiaux de 33,3% et celui des salariés permanents de 27,8%.

Cette situation contrastée de l'agriculture dans le département se traduit en particulier pour le secteur de l'élevage ovin par une faiblesse du revenu agricole, laquelle semble contribuer aussi à la présence d'une pauvreté et d'une précarité importantes en Ariège.

1.2. Les indicateurs de pauvreté et de précarité sont péjoratifs pour les territoires de l'Ariège

La région Midi-Pyrénées réalise des tableaux de bord de la précarité en rassemblant « *des indicateurs structurés selon quatre dimensions : chiffres clés socio-économiques, minima sociaux, accès aux soins et bas revenus* »¹⁰ Les données les plus récentes, contenues dans ce tableau de bord dont l'élaboration est coordonnée par l'INSEE avec le concours des organismes de protection sociale de la région et d'administrations d'Etat¹¹ remontent à 2007. La mission a aussi intégré des données plus récentes transmises par Pôle emploi.

Le taux de chômage en Ariège était de 8,7 % pour un taux régional de 7,5 % comme en France Métropolitaine. Le nombre de demandeurs d'emploi à fin avril 2009, corrigé des variations saisonnières, a progressé de 23,8 % en un an dans le département et de 21,9 % dans la région.

Le revenu fiscal médian par unité de consommation était de 15 139 € en 2006, pour un revenu médian régional de 16 578€ (16 910 € en France métropolitaine). Il est à souligner que l'Ariège présente le niveau de revenu médian le plus bas de la région (5543 € contre 6526 € dans le premier décile). Ces données sont corroborées par celles relatives à la précarité financière, et

⁹ Données de la mutualité sociale agricole. Pour information, le nombre d'exploitants cotisants était de 2679 en 2006.

¹⁰ Introduction à la présentation du Tableau de bord-données 2007.

¹¹ Caisses d'allocation familiales, Mutualité sociale agricole, Caisse régionale d'assurance maladie, Pôle Emploi, Direction régionale des affaires sanitaires et sociales, Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt.

concernant les personnes à bas revenus à 60 % du revenu médian national parmi les allocataires de la CAF et de la MSA. La part de cette population couverte (23 447 personnes en 2007) est de 20,4 % en Ariège, pour une part régionale de 16,1 %.

Concernant les bénéficiaires de minima sociaux, on recensait au 31 décembre 2007, 3652 allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI), couvrant une population de 6891 personnes. Le taux de population couverte parmi les moins de 65 ans était de 6% en Ariège pour un taux de 3,8% en Midi-Pyrénées comme en France métropolitaine. Les territoires concentrant les plus fortes proportions de bénéficiaires du RMI dans le département sont ceux du Couserans (et notamment les cantons de Castillon-en-Couserans et de Massat). A la fin mars 2009, le nombre de Rmistes demandeurs d'emplois des catégories 1 à 8 était de 1420 en Ariège, accusant une progression annuelle de 7,1%¹². D'autres données indiquent un nombre de 3435 bénéficiaires du RMI résidant dans le département au 31 décembre 2007, dont 223 (soit 6,5% d'entre eux) couverts par la mutualité sociale agricole (MSA). Ce nombre serait en augmentation sensible en 2008¹³.

Au 16 juin 2009, la MSA enregistrait 34 bénéficiaires du RSA dont 16 non salariés agricoles¹⁴.

Les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) sont également proportionnellement plus nombreux en Ariège (1,2% des moins de 65 ans) que dans l'ensemble de la région (0,8%).

On observe aussi, dans une région où la part du régime agricole est deux fois plus importante que dans l'ensemble des régions de métropole, une part des bénéficiaires du minimum vieillesse et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) de 7% en Ariège parmi les 65 ans ou plus. Cette part est de 6,4% en Midi-Pyrénées et de 5,1% en France métropolitaine. Ces données sont commentées ainsi dans le tableau bord de la précarité *« Dans l'Ariège et en Tarn-et-Garonne, le caractère rural de la population âgée et une précarité plus grande dans l'ensemble de la population, se combinent pour aboutir à une surreprésentation de l'ASPA »*.

Enfin, les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) représentaient 11,5% des moins de 65 ans en 2007 en Ariège, pour un taux de 7,8% en Midi-Pyrénées et de 7,9% en France métropolitaine.

Comme le laissent apparaître le niveau des revenus déclarés, l'intensité de la pauvreté est plus forte en Ariège que dans les autres départements de la région¹⁵. L'indicateur d'intensité de la pauvreté en 2004 est de 18,5% en Ariège (17,4% en Midi-Pyrénées et 17,2% en France Métropolitaine). En 2004, le taux de pauvreté en Ariège était de 18% en milieu rural dont un taux de 15,7% dans les pôles ruraux. Ce taux de pauvreté était à la même époque de 12,6% en Midi-Pyrénées et de 11,7% en France métropolitaine.

¹² Source : Pôle Emploi.

¹³ La mission a reçu (source probablement MSA) de la DDASS, des données actualisées faisant état de 242 bénéficiaires du RMI en 2007 et de 352 bénéficiaires en 2008.

¹⁴ Données précitées transmises par la DDASS.

¹⁵ Source : INSEE. L'intensité de pauvreté mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian des personnes vivant sous le seuil de pauvreté et ce seuil de pauvreté.

1.3. *Les populations touchées par les phénomènes de pauvreté et de précarité sont diverses*

1.3.1. **Toutes les classes d'âge sont fortement touchées par la pauvreté**

Le tableau joint présente les taux de pauvreté dans le département de l'Ariège en 2004.

Tableau 2 : Taux de pauvreté en Ariège, en Midi-Pyrénées et en France Métropolitaine et par classes d'âge en 2004

| | Moins de 18 ans* | 18 à 29 ans | 30 à 64 ans | 65 ans et plus |
|-----------------------|------------------|-------------|-------------|----------------|
| Ariège | 21,6% | 16,7% | 13,6% | 14% |
| Midi-Pyrénées | 16,1% | 15,7% | 10,5% | 12% |
| France Métropolitaine | 16,4% | 14,3% | 10,1% | 7,8% |

* Sont pris en compte, les enfants des familles vivant sous le seuil de pauvreté.

Source : Insee-RDL 2004. Retraitement CGAAER-IGAS

Le tableau ci-dessus et tiré d'une note de l'INSEE intitulée « *Une pauvreté marquée en Midi-Pyrénées* »¹⁶ illustre une situation de pauvreté importante et diffuse en Ariège selon les classes d'âge.

Cette situation de pauvreté affecte plus spécifiquement, comme sur le reste du territoire national les personnes seules et les familles monoparentales, mais dans des proportions plus importantes.

Le taux de pauvreté des personnes seules est de 21,8% en Ariège, de 18,6% en Midi-Pyrénées et de 13,9% en France Métropolitaine. Il est supérieur à 25% en Ariège (ainsi que dans le Tarn et en Tarn-et-Garonne dans les familles monoparentales (pour un taux de 21,7% en Midi-Pyrénées et de 21,2% en France Métropolitaine). L'auteur de la note indique pour ces mêmes départements que le taux de pauvreté atteint 32% pour les familles monoparentales de 3 enfants ou plus.

1.3.2. **Les caractéristiques des publics en difficulté en milieu rural ne sont pas toutes aisément identifiables**

Si des données comme celles relatives aux bénéficiaires de minima sociaux, aux revenus déclarés et à l'état du marché de l'emploi sont disponibles, en revanche, la typologie des populations en situation de pauvreté et de précarité en milieu rural est peu quantifiable. Elle ne peut être en l'état, appréhendée que par des données parcellaires et au vu d'une description empirique par les intervenants sociaux, les organisations caritatives, les élus et les pouvoirs publics.

Dans ce cadre, la mission s'est « risquée » à recenser les situations de précarité qui lui ont été exposées lors de son passage.

En premier lieu, on peut évoquer une population « de souche » vieillissante confrontée soit aux mutations économiques, soit pour les plus anciens à un problème de pouvoir d'achat lié au niveau des retraites.

¹⁶ Nicole Shoen : Zoom Pauvreté-2008.

Seraient concernés :

des agriculteurs dont la taille de l'exploitation, la nature ou le mode de production ne permet de dégager un revenu suffisant (essentiellement dans le secteur de l'élevage ovin ou caprin).

des retraités agricoles à faible niveau de pension (mais selon les cas, la nature de leur patrimoine permet de dégager d'autres revenus, le phénomène n'est pas quantifié) ;

toujours dans le monde agricole, une population « à risque » évoquée par les intervenants sociaux, à savoir les personnes célibataires de la tranche d'âge 55-60 qui seront en situation de précarité et d'isolement lors du décès du ou des parents chez qui ils vivent :

d'anciens salariés du textile, de l'extraction ou la transformation de la bauxite, de l'industrie papetière au chômage de longue durée ;

des jeunes sans qualification et pour certains en situation de rupture familiale.

D'autres populations seraient identifiées :

les arrivants de « l'après 68 », qualifiés de « marginaux », beaucoup d'entre eux ont pu arrêter en Ariège un projet professionnel, certains sont toutefois en difficulté ;

des enfants de cette génération précédente qui ont peu de qualifications et sont sans ressources ;

les nouveaux « marginaux » qui s'installent en secteur rural isolé sans projet professionnel et souhaitent vivre en retrait de la société¹⁷

des personnes ayant des attaches familiales ou amicales en Ariège et qui décident de s'installer à la campagne espérant y trouver une situation plus favorable (notamment des familles monoparentales) ;

des néo ruraux travaillant en ville (dans l'agglomération toulousaine principalement) qui se sont installés en Ariège, du fait d'un coût moins élevé du logement et qui rencontrent des problèmes financiers liés à une situation de chômage et/ou « d'accident de la vie » ;

des personnes (pas uniquement des jeunes) en errance et se retrouvant en Ariège où l'accueil social serait par ailleurs reconnu comme étant de qualité. Certains sont dans une grande souffrance psychique voire souffrent de pathologies psychiatriques.

1.3.3. La pauvreté en milieu rural présente certaines caractéristiques

Parmi les problèmes particuliers que rencontrent les personnes en situation de précarité (et dans la plupart des cas quelque soit le type de populations concernées) deux sujets majeurs se distinguent : celui du logement et celui de la mobilité.

1.3.3.1. Le sujet de la mobilité est très important

Différents interlocuteurs rencontrés par la mission (mais pas tous, notamment les structures d'accueil d'urgence), ont mis en avant le sujet de la mobilité.

¹⁷ La description de ces populations et l'analyse de leur situation, comme celles qui se sont installées dans les territoires reculés de l'Ariège après 1968, a fait l'objet d'une thèse de diplôme supérieur en travail social, soutenue à Nice en Février 2006 par Monsieur Nicolas Blain et intitulée : « *Les marginaux des montagnes du Couserans : un quotidien réinventé* »

Il est posé à la fois au plan pratique (quels sont les moyens de déplacements ?) et au plan de la capacité des personnes à envisager d'aller travailler en dehors de leur lieu de vie, et encore plus à déménager de plusieurs kilomètres pour faciliter l'accès à l'emploi et/ou à un logement satisfaisant.

Ce cas de figure concernerait par exemple, dans le département, les anciens salariés du textile (dans le pays d'Olme notamment) qui espèrent toujours une revitalisation économique de leur territoire.

Les difficultés rencontrées pour les déplacements sont notamment celles :

des familles éloignées de leur lieu de travail, et qui ne peuvent plus faire face aux frais d'acquisition et d'entretien de deux véhicules ;

des jeunes qui ne disposent pas du permis de conduire et ont encore moins les moyens d'acquérir un véhicule ;

des personnes malades, et pour la plupart âgées, dans l'accès aux services de santé.

1.3.3.2. La précarité dans l'habitat est aussi une donnée du milieu rural en Ariège

Concernant les problèmes de logement, les situations sont différentes selon les territoires et les catégories de population.

Il y a en premier lieu, le cas des propriétaires occupants dont les ressources ne permettent pas la maintenance et encore moins la rénovation de l'habitat (exploitants agricoles, retraités agricoles ou non, personnes ayant hérité d'un bien familial, accédants à la propriété en difficulté).

En secteur urbain et périurbain, on est confronté à une inadéquation de l'offre de logement social. Celui-ci est disponible dans des secteurs en phase de désindustrialisation, il le serait moins autour des centres d'attraction comme Saint-Gaudens ou Foix et très peu dans les cantons ruraux éloignés des villes.

En milieu rural (de montagne), il existe une forme de logements très précaires (dans d'anciennes granges) occupés par des personnes qui, au contraire de la génération précédente, n'assurent pas ou ne sont pas en mesure d'assurer la rénovation de l'habitat.

Enfin, la question des charges de logement est importante. Des personnes en difficulté, séjournant dans un parc locatif dont les logements sont peu ou mal isolés et au mode de chauffage inadapté (convecteurs électriques) rencontrent des impayés d'énergie. Des propriétaires occupants n'arrivent pas non plus à couvrir le coût du chauffage.

Dans ce contexte, la mise en place de dispositions spécifiques de lutte contre l'habitat indigne prend tout son relief, avec quelques difficultés pour cerner localement les besoins et accéder aux personnes en difficulté.

2. LES DONNEES D'OBSERVATION LOCALE DE LA PRECARITE SONT PEU UTILISEES DANS UN CONTEXTE D'INTERVENTION PARCELLISEE DE L'ETAT

2.1. Des indicateurs de la précarité sont réalisables par territoires, mais ils ne paraissent pas rassemblés

Les données, comme celles présentées au paragraphe 1-3-1 de ce rapport ne sont pas immédiatement disponibles par territoires, elles ne sont pas systématiquement établies. Par ailleurs, il conviendrait d'y adjoindre, notamment, des indicateurs relatifs aux niveaux de formation et de qualification professionnelle ou à l'intensité de l'action sociale conduite par le Conseil général (actions de PMI ; interventions de l'ASE, interventions sociales polyvalentes...). Il existe un tableau de ce type conçu au plan national et intitulé « *Les indicateurs de la base de données sociales localisés* » qui pourrait rassembler des données au niveau infra-départemental. La mission a disposé du cadre, mais elle n'a pas obtenu de tableaux renseignés.

Il conviendrait aussi de s'appuyer sur les chiffres de l'observatoire de l'action sociale (ODAS) renseignés par les conseils généraux. Ils sont probablement disponibles pour l'Ariège mais ils n'ont pas été mentionnés auprès de la mission, lors de son passage.

2.2. Le champ d'intervention de l'Etat en matière de précarité est limité et éclaté

Comme ils l'ont indiqué auprès de la mission, les représentants de l'Etat (DDASS¹⁸, DDEAF, DDEFP ; DDJS) ne disposent que de marges d'intervention limitées, même si leur action est importante dans la lutte contre la précarité.

La DDASS, dans le cadre actuel de ses missions, intervient dans le champ sanitaire en organisant notamment la permanence des soins des généralistes et en suscitant des coopérations inter hospitalières dans une logique de disponibilité de l'offre de soins auprès des publics fragiles. Elle a également le souci d'une bonne répartition territoriale des services sociaux et médico sociaux (aide et soins à domicile, notamment). Son action est aussi importante en termes de soutien aux structures d'accueil d'urgence et de réinsertion¹⁹. Même si les interventions sociales sont organisées à partir des agglomérations des principaux territoires, elles visent à desservir l'ensemble des populations concernées. Mais, aujourd'hui, la DDASS indique qu'elle n'a pas la possibilité d'aller au-devant des publics fragiles.

La DDEAF, est très active à travers le plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALP), les programmes locaux de l'habitat, la mobilisation des moyens de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en vue de développer le logement très social et de réduire l'habitat indigne. Elle le fait en coordination avec la DDASS compétente en matière d'hébergement d'urgence. Concernant le secteur agricole, la DDEAF s'appuie sur les initiatives de la chambre d'agriculture.

La DDTEFP est particulièrement active dans son soutien aux structures d'insertion par l'activité et aux missions locales. Partant en effet du constat que l'offre d'emploi se faisait rare, elle a misé sur l'apport que pouvait représenter le dispositif d'insertion. Elle a eu également une démarche volontariste de recours aux emplois aidés. Un relais efficace, comme la mission a pu la constater dans le secteur du Couserans, est assuré par Pôle emploi.

¹⁸ Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, Direction départementale de l'équipement, de l'agriculture et de la forêt, Direction départementale de l'emploi et de la formation professionnelle ; Direction départementale de la jeunesse et des sports.

¹⁹ En 2009, l'ensemble des crédits du Budget Opérationnel de Programme : BOP 177 : Politique d'inclusion sociale en faveur des populations vulnérables, représentaient un montant de 1 671 871€.

La DDJSS vise à favoriser l'accès aux activités sportives notamment à travers les contrats éducatifs locaux, mais les priorités budgétaires se portent sur des crédits régionaux dirigés en priorité vers les zones urbaines sensibles (ZUS). Son budget d'intervention en ce domaine est de 60 000€.

Cependant malgré les concertations existantes, il n'y a pas de stratégie d'ensemble de l'Etat de lutte contre la précarité en milieu rural, lequel relaye, avec un souci d'adaptation et de performance locales les objectifs nationaux déclinés au plan régional.

La coordination s'effectue plus dans un partenariat sectoriel avec les collectivités territoriales et en premier chef le département (par exemple dans le médico social, dans la lutte contre l'habitat indigne, dans le domaine de l'insertion par l'économique). Mais si des opérations concrètes voient le jour, les services de l'Etat soulignent néanmoins la faiblesse structurelle de certaines collectivités locales, qui ne peuvent faire jouer un effet levier. Ce peut être le cas en matière sportive, où ce seront les communes ou groupements de communes les plus actifs qui bénéficieront d'opération subventionnées, même si elles ne sont pas les plus prioritaires. Egalement, cette faiblesse dans la capacité à porter des projets empêche de solliciter les financements de l'union européenne. Cette situation peut être aggravée du fait de l'absence d'informations partagées

2.3. Les pouvoirs publics et les divers opérateurs utilisent leurs propres données, peu mises en commun

En vue de leurs interventions sociales, les services de l'Etat et ceux du conseil général mobilisent leurs propres données. Ces données sont peu mises en rapport au niveau des territoires ruraux.

La mission a pu le vérifier à l'occasion de son déplacement dans le territoire du Couserans.

Ainsi, la mission locale, comme la structure d'accueil d'urgence, établissent leurs statistiques d'activité essentiellement en recensant les bénéficiaires, la fréquence de leurs passages, leur répartition par âge, voire leur statut. Ces données ne sont pas (sauf pour les besoins de pôle emploi pour ce qui concerne la mission locale) confrontées entre les pouvoirs publics et les divers opérateurs ou intervenants. Elles sont par ailleurs incomplètes dans un but de veille sociale. Il n'est pas possible par exemple pour certaines associations de bien décompter les personnes aidées en fonction de leur résidence ou de disposer de leur origine socio professionnelle par secteurs comme de connaître le nombre de personnes provenant d'autres départements.

L'absence d'informations des communes ou communautés de communes sur les populations en difficulté, peut ainsi constituer un handicap pour les amener à proposer des actions ciblées en leur faveur.

2.4. Le besoin de regroupement des indicateurs sociaux est exprimé, à des fins de veille sociale, tant au plan départemental qu'au niveau des territoires

Le souci d'une information disponible pour organiser la veille sociale et adapter des actions de soutien en fonction des caractéristiques des personnes en difficulté est partagé par les différents acteurs.

Actuellement, comme mentionné plus haut, il est possible de s'appuyer sur la production annuelle de l'INSEE et des institutions et partenaires associés, pour analyser des tableaux de bord relatifs à la pauvreté et à la précarité.

Au plan départemental, la DDASS les juge utiles. Il reste que ces tableaux de bord, sont peu déclinés localement. Les données ne sont pas toujours récentes (celles relatives aux revenus

notamment), et elles ne font apparaître dans le meilleur des cas que la situation de l'année précédente.

Or, et la situation de crise économique l'illustre, il y a un besoin de connaissance des tendances de court et moyen termes qui affectent les personnes en situation de précarité. Par exemple, à Saint-Gaudens les institutions caritatives et une structure d'accueil d'urgence signalent le phénomène des retraités en situation de précarité et qui viennent solliciter des aides et secours d'urgence. Malheureusement, l'origine socio économique de ces personnes n'est pas connue.

A l'instar, de ce que suggérait l'ONPES²⁰ dans son rapport annuel 2007, il conviendrait de disposer d'outils de veille sociale sur le territoire, afin de disposer de la réactivité dont l'appareil statistique actuel ne peut faire preuve.

L'absence d'objectivation de situations particulières induite par la pauvreté en milieu rural, ne permet pas aussi de mettre suffisamment au jour les contraintes de ce milieu.

2.5. *De ce fait les contraintes et caractéristiques propres au secteur rural ne paraissent pas suffisamment mises en évidence*

Sans énumérer toutes les difficultés propres au milieu rural, il est possible à travers quelques exemples de constater qu'une production constante d'informations sur les caractéristiques des territoires ruraux pourrait être utile dans l'aide à la définition des politiques publiques.

2.5.1. La question de la formation initiale et continue, doit être posée

Dans le secteur du Couserans, le problème du niveau scolaire et de la qualification professionnelle des personnes en difficulté a été signalé par les divers interlocuteurs de la mission.

Cette situation est subie concernant les personnes arrivant dans le département. Mais localement, la disponibilité restreinte de l'offre de formation pour les jeunes et les difficultés de leurs familles à supporter les frais d'une scolarité plus lointaine expliquerait le faible niveau de qualification observé. Se pose alors la question de l'orientation de ces jeunes peu qualifiés à l'issue de leur scolarité.

En effet, les employeurs, sont demandeurs, si ce n'est d'une qualification immédiate, d'une capacité, au moins, à s'adapter rapidement au poste de travail proposé. C'est le cas du Centre hospitalier d'Ariège-Couserans. Son directeur indique que même sur des emplois les moins qualifiés (d'agent de service hospitalier), il fallait être en mesure de comprendre et d'appliquer des consignes d'hygiène et participer à la transmission de l'information (par écrit et demain sur support informatique). L'établissement de santé a besoin d'aides soignants, et surtout d'infirmiers ainsi que d'autres personnels soignants qualifiés qu'il n'arrive pas à recruter, malgré le taux de chômage important dans le secteur.

Le secteur de l'aide à domicile, qui est un pourvoyeur naturel et local d'emplois non qualifiés, n'échappe également pas à ce mouvement de qualification que la généralisation de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) tend à favoriser.

Si l'accent doit être mis sur la réussite scolaire et la formation professionnelle, se pose alors la question de l'affectation de ressources dédiées au milieu rural (pour les territoires défavorisés), lesquelles paraissent prioritairement orientées vers les politiques de la ville.

Ces difficultés en matière de formation sont connues localement, elles ne sont sans doute pas suffisamment exposées. La même observation peut être formulée dans le domaine du logement social.

²⁰ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

2.5.2. Les difficultés à développer une politique sociale de l'habitat peuvent être méconnues

Lors des échanges entre la mission et divers interlocuteurs (DDASS, DDEAF, élus locaux notamment), le caractère diffus de l'habitat en milieu indigne a été mentionné.

Cette situation rend sa localisation plus délicate et surtout elle complexifie le travail de résorption de ce type d'habitat, bien que des succès notables aient été enregistrés en Ariège, puisque le nombre de logements concernés serait en diminution.

En effet, la dispersion de cet habitat suppose la réalisation d'opérations de maîtrise d'œuvres plus nombreuses que celles concernant la réhabilitation d'ilots urbains complets.

En conséquence, le niveau des crédits d'ingénierie sociale devrait être adapté à cette réalité. Pour y contribuer, il conviendrait de pouvoir quantifier les mesures nécessaires en termes de nombre d'opérations (ce qui est localement fait) et d'évaluer leur coût unitaire. Par ailleurs, comme le montre un bilan du programme d'intérêt général (PIG) réalisé dans le cadre du PACT Ariège et relatif à l'année 2008, les critères d'attribution et la nature des aides devraient probablement être réexaminés²¹. Le niveau des crédits mobilisés (415 864 € de subventions de l'ANAH) limite par ailleurs l'intensité des actions engagées en faveur des propriétaires occupants aidés.

2.5.3. Les contraintes liées à la mobilité sont difficiles à évaluer

Parmi les difficultés que rencontrent les personnes en situation de précarité, celles liées à la mobilité (et corrélativement celles qui résultent de l'isolement des personnes) sont prégnantes.

Elles ont un impact, notamment, sur l'action des structures d'aide par l'insertion économique ou des missions locales^{22 23}. De manière plus générale, c'est la question des moyens d'atteindre les publics isolés qui est posée, comme celle la possibilité pour ces publics de se déplacer.

L'objectivation du phénomène nécessiterait, sans doute, à l'instar de ce qui a été réalisé pour la détection de l'habitat indigne, d'établir une sorte de cartographie des populations isolées.

D'autres exemples pourraient illustrés la question de la définition des contraintes spécifiques au milieu rural en Ariège ; comme celle de l'adéquation de la tarification des établissements de santé confrontés à un effet-taille et volume alors qu'il doivent conserver une proximité de service auprès des personnes défavorisées.

Néanmoins, le département de l'Ariège se distingue par une politique dynamique d'intervention sociale auprès des personnes en situation de précarité, mais le rural isolé semble moins en tirer parti.

²¹ PACT Ariège. Programme d'intérêt général relatif aux propriétaires occupants. Bilan 2008.

²² Dans le cadre de l'exécution du plan départemental d'insertion (PDI), le coût des aides à la mobilité a représenté un montant de 15 645€ en 2007.

²³ Pour les premières, il faut parfois veiller au transport des bénéficiaires et pour les secondes, il faut trouver des budgets d'aide à l'acquisition de moyens de transport.

3. UN TRAVAIL IMPORTANT DE REPONSE AUX SITUATIONS DE PRECARITE EST EFFECTUE MAIS IL RENCONTRE DES LIMITES

3.1. *Les différents intervenant concernés sont investis dans la lutte contre la précarité*

3.1.1. **Le conseil général comme les services de l'Etat relie l'intervention sociale avec l'aide aux activités économiques**

Le département de l'Ariège dans le cadre d'une action partenariale entre l'Etat (DDTEFP), le service public de l'emploi et le conseil général s'est fortement investi dans l'insertion des personnes demandeuses d'emploi et des bénéficiaires du revenu minimum d'activité (RMI). Le plan départemental d'insertion, décliné localement, poursuit plusieurs objectifs

Concernant le secteur agricole, l'objectif 3 de ce plan prévoit de « *poursuivre le travail d'accompagnement auprès des exploitants agricoles en difficultés et des porteurs de projets liés à l'agriculture* », ce dans un cadre partenarial.

La portée de ce plan va d'ailleurs au-delà de l'insertion par l'économique dans le pays du Couserans pour lequel il est mentionné que « *La direction territoriale du Couserans s'est rapprochée du Syndicat mixte du pays de Couserans (SMPC) et du syndicat mixte de préfiguration du Parc naturel régional (SMPPNR) retenus sur l'appel à projet de la région... Le SMPC travaille sur un projet de services de proximité solidaires en pays Couserans et le SMPPNR sur les circuits courts (agriculture et artisanat)* ».

Le département, dispose de 19 structures et organismes d'insertion. La mobilisation des crédits d'Etat porte sur un montant de 713 000€ en 2009²⁴. L'ensemble des financements publics (hors financements de charge) étaient d'un montant total de 3 483 000€ en 2005, la part du conseil général représentant un montant de 1 129 975€²⁵.

L'offre d'insertion se répartit entre les ateliers d'insertion et chantiers d'insertion (50% de l'offre), les associations intermédiaires (20% de l'offre) et les entreprises d'insertion (30% de l'offre). Le nombre de salariés en insertion en 2006 était de 203,2 équivalents temps plein. L'offre totale représente 1 poste d'insertion pour 23 demandeurs d'emploi de catégorie 1 en 2006.

Au total 679 personnes ont été recrutées en 2006 (dont 42% de bénéficiaires de minima sociaux) et 60% des personnes ont connu une sortie positive²⁶.

Parmi l'offre d'insertion disponible, il existe deux ateliers et chantiers d'insertion dédiés aux activités agricoles (dénommées CIDEL et CASTA)²⁷.

Les activités d'insertion ont dans l'ensemble tenu dans la durée, même si certains chantiers ont été interrompus (Aquarive) ou s'ils ont dû faire l'objet de mesures de redressement pour subsister (CIDEL)²⁸. Pour les interlocuteurs rencontrés par la mission, la condition du maintien si

²⁴ Dans un total de crédits d'un montant de 7,5M€ au plan régional.

²⁵ Source : DDTEFP. Diagnostic de l'insertion par l'activité économique en Ariège au 31 décembre 2006. Les données clés.

²⁶ Sur les 186 sorties positives, 23,7% d'entre elles concernent un emploi durable. Sont considérées comme sorties positives celles qui se traduisent par l'obtention d'un emploi durable ou part une graduation favorable au sein du dispositif d'insertion : des Ateliers et chantiers d'insertion (ACI) aux Associations intermédiaires (AI), puis aux entreprises d'insertion (EI).

²⁷ CIDEL : Centre d'initiative pour le développement local. CASTA : Centre d'accompagnement social aux techniques agropastorales.

²⁸ Ces deux organismes avaient fait l'objet d'un article en octobre 2000 dans la revue « Le journal de l'action sociale » et il a paru intéressant à la mission de se rendre en Ariège pour observer ce qu'ils étaient devenus.

ce n'est du développement des structures d'insertion est celle du professionnalisme des porteurs de projet et des encadrants. Il faut y ajouter aussi, l'emploi d'une certaine force de conviction auprès des donneurs d'ordre potentiels.

Le tableau dressé pour le département n'est pas cependant totalement idyllique. Les entreprises d'insertion au nombre de quatre²⁹ peinent à obtenir des commandes publiques, et comme évoqué précédemment, une structure d'insertion a dû diminuer leur nombre de bénéficiaires pour des raisons financières. Dans le pays de Couserans, le bilan des associations, chantiers et entreprises d'insertion pour l'année 2008 est celui d'un équilibre financier précaire. Enfin, les interlocuteurs de l'Etat rencontrés par la mission font le constat que le comité départemental d'insertion par l'activité économique (CDIAE) ne s'est pas réuni depuis longtemps en séance plénière, mais les commissions locales semblent se réunir. La DDTEFP enfin, observait que le nombre de bénéficiaires de minima sociaux, qui constituent le public naturel des associations intermédiaires ne sont pas suffisamment recrutés en nombre.

3.1.2. La chambre d'agriculture s'est engagée dans l'aide aux exploitants en difficulté

Lors de son passage la mission a relevé trois types d'initiatives engagées directement ou soutenues par la chambre d'agriculture.

En premier lieu, il existe dans le département une association gérant un service de remplacement d'exploitants en maladie ou en congés. Cette structure emploie en moyenne 100 à 120 personnes différentes par an, correspondant à 20 équivalents temps plein. Parmi ces 20 ETP, l'association concernée dispose d'une dizaine de salariés quasi permanents. Cet état de fait a soulevé la question du rôle de structure d'insertion que joue ou ne joue pas l'association. Par ailleurs pour que ce service joue à plein un rôle d'amortisseur de la précarité, il conviendrait que les bénéficiaires potentiels soient solvables. Le président de la caisse de MSA rencontré par la mission déploierait à ce titre que le recours à l'assurance soit peu fréquent.

La chambre d'agriculture a mis en place un service de suivi des personnes bénéficiaires du RMI adressés par les services sociaux du Conseil Général. En 2008 : une centaine de personnes étaient concernées dont 30 agriculteurs à titre principal, 50 cotisants solidaires et 20 personnes en définition de projet.

Dans le canton de Massat (secteur montagneux du Couserans), elle a organisé en fin 2008, début 2009 une formation auprès de bénéficiaires du RMI, agriculteurs ou porteurs de projet agricole, formation qui doit être démultipliée à l'échelon du département. L'évaluation du stage, outre le fait qu'il a permis de tisser des liens entre des personnes qui ne connaissaient pas, bien qu'habitant dans le même secteur, laisse présager l'élaboration d'un projet collectif de création d'une AMAP³⁰.

Enfin, à l'instar des initiatives prises par certaines caisses de MSA dans d'autres départements, la chambre d'agriculture a le projet d'organiser un dispositif de détection des exploitants en difficulté. Mais à ce jour, la MSA au plan local, ne semble pas engagée dans un processus partenarial avec la chambre d'agriculture sur ce thème. Cette initiative est importante alors que les services sociaux de la MSA observent qu'une partie de la population agricole aidée est dans un profond état de découragement.

²⁹ Deux dans le bâtiment et les travaux publics, une spécialisée dans la collecte et le traitement de déchets et une autre dans l'hôtellerie, restauration.

³⁰ Association pour le maintien d'une agriculture paysanne

3.1.3. Les actions en faveur du logement social sont développées

Ce point a fait l'objet de développements précédents dans le rapport. On peut considérer que le travail partenarial figure parmi les plus aboutis en ce domaine.

Aux éléments du dispositif déjà décrits, s'ajoute le travail de l'office départemental HLM qui gère 300 logements dans 80 communes. S'y ajoute celui de l'agence immobilière à vocation sociale (AIVS) qui accompagne les personnes en difficulté pour leur maintien dans le logement (avec le concours de conseillères en économie sociale et familiale [CESF]) et qui gère en direct 230 logements, notamment pour des publics en insertion.

Le nombre de demandes annuelles de logement social est l'ordre du millier (600 nouvelles demandes et plus de 300 demandes en attente). Le délai d'obtention d'un logement est de l'ordre d'une année. Il est souligné une forte demande des personnes de milieu rural pour se loger dans les centres bourgs³¹. Cela pose la question des partenariats à nouer dans des petites communes pour développer une ingénierie sociale en ce domaine.

Enfin deux types de préoccupations se manifestent parmi les populations rurales en difficulté pour l'accès au logement ou le maintien dans un logement décent :

celle du niveau des loyers même dans les logements très sociaux rénovés dans les centres bourgs et celle du « reste à charge » pour les propriétaires occupants aidés pour des travaux de réhabilitation ;

celle des transports, qui fait que les logements excentrés des zones d'emplois ou de service sont délaissés.

De ce fait, malgré les améliorations observées qui se traduisent notamment par la création de 120 nouveaux logements sociaux par an en Ariège (le nombre en milieu rural n'est pas connu), il subsiste des situations de mal logement parce que les secteurs ruraux éloignés rencontrent des difficultés de « maîtrise d'œuvre » et parce que certaines personnes en situation de précarité optent pour un logement très peu confortable dans le parc privé locatif pour ne pas supporter des loyers et des charges locatives qu'elles jugent d'un montant trop élevé.

3.2. *Le secteur associatif est dynamique, mais il semble peu implanté dans les zones rurales éloignées*

Dans les agglomérations comme à Foix et à Saint-Gaudens, les associations d'aide aux personnes en situation de précarité sont très présentes.

Deux types de structures associatives se distinguent :

celles qui exercent une fonction de délégataire d'un service public de l'accueil et de la prise en charge en urgence ou de réinsertion sociale (pour le 115, pour l'accueil d'urgence, pour la gestion des centres d'hébergement et de réinsertion sociale [CHRS]),

les organisations caritatives (Emmaüs, Croix Rouge pour partie³², Secours catholique, Secours populaire..) qui viennent en aide dans l'urgence auprès des personnes en difficulté. Elles soulignent l'isolement des publics qu'elles accueillent, composés, avec une fréquence variable selon les territoires, de travailleurs pauvres, de retraités à faible revenus, de familles avec enfants et de personnes « marginales ».

Différentes réalisations en faveur du milieu rural sont à mettre au crédit des organismes caritatifs comme la création d'épicerie sociales.

³¹ A noter sur le sujet, les réalisations de la mairie d'Alzen qui lui ont permis ainsi d'augmenter sensiblement sa population.

³² Elle joue aussi un rôle quasi institutionnel en organisant des maraudes.

Le bilan des structures d'accueil et d'orientation d'urgence, qui connaissent tant à Foix qu'à Saint-Girons (et de manière encore plus importante pour le secteur du Couserans) une augmentation très sensible de leur activité (en accueil d'urgence) est aussi important.

Dans les échanges avec la mission, les structures d'accueil et d'hébergement indiquent recevoir des publics provenant du monde rural éloigné (5% de personnes provenant du secteur de « montagne » à Saint Girons par exemple). Il reste que les publics concernés doivent se rendre dans les centres urbains, mais cette question de l'éloignement se poserait moins pour des personnes qui ne sont pas originaires du département et qui soit résident là où sont les structures d'accueil ou qui, parce qu'elles connaissent bien ces modes d'accueil, n'hésitent pas à se déplacer pour les solliciter.

L'action des associations caritatives semble nettement plus orientée vers la population urbaine ou périurbaine. La mission a pu constater dans le secteur du Couserans la difficulté et l'engagement que représente l'action d'un unique bénévole dans une commune. Cette situation rencontrée, induit le risque d'une coordination plus difficile avec les structures d'aide, faute de pouvoir disposer parfois de l'information permettant d'orienter les publics vers des dispositifs existants.

3.3. *Malgré les partenariats engagés, il resterait encore à renforcer une ingénierie de l'intervention sociale au plan intercommunal*

Si l'on observe le travail mené, par exemple, dans le cadre des commissions locales d'insertion, ou bien dans le cadre de l'accès au logement, le département de l'Ariège est particulièrement dynamique. Toutefois de l'avis des personnes rencontrées, il reste à parachever un travail d'approche des publics en difficulté couvrant tout l'espace des territoires.

3.3.1. Les interventions sociales tendent à se coordonner, mais la question de l'atteinte de toutes les personnes en difficulté reste posée

Les interventions sociales dans les territoires qui composent le département tendent à se coordonner.

Dans le cas du suivi des bénéficiaires du RMI, la mise en place d'un référent unique sous l'impulsion du conseil général, permet une orientation des bénéficiaires en termes de recherche d'emploi, de parcours d'insertion, voire de soutien personnalisé sous forme d'appui social individualisé (ASI)³³. Les maisons de la solidarité créées dans les territoires constituent un guichet d'accueil unique.

Cependant les référents indiqués ne peuvent traiter tous les problèmes des bénéficiaires, même si au moment de la signature des contrats d'insertion l'ensemble de leurs difficultés (de santé, de logement, de mobilité..) est passée en revue avec une assistante sociale du conseil général³⁴. Ainsi dans le territoire du Couserans, une association d'insertion dénommée « Espace Séronais³⁵ » indique dans son rapport 2007³⁶ que « *ESPACE n'étant pas une structure à vocation sociale, le public qui lui est délégué... ne présente pas... de problématiques sociales majeures. Cependant nous sommes amenées à accompagner des allocataires...qui rencontrent une situation personnelle difficile... Malheureusement, le réseau de partenaires compétents pour accompagner les publics dans ces difficultés³⁷ est peu mobilisé... Habituees à rencontrer le référent, les personnes ne souhaitent pas rencontrer de nouveaux interlocuteurs* ».

³³ Cet appui consiste à mettre en place une écoute et une orientation des personnes qui sont en situation de souffrance psychosociale ou ont besoin d'être aidées dans des démarches administratives.

³⁴ En fait selon la situation des personnes et leur degré d'éloignement de l'emploi, leur référent unique sera soit l'assistant social de secteur soit un agent local d'insertion(ALI).

³⁵ Intervenant sur le secteur d'une communauté de communes de 3000 habitants.

³⁶ Commission locale d'insertion plénière du pays Couserans-Rapport 2007, page 31.

³⁷ Comme des souffrances psychologiques, des questions d'addiction ou des situations de surendettement.

Egalement la question, de l'atteinte des publics en difficulté (en allant vers eux) reste posée. La DDASS indique qu'elle ne dispose plus des moyens humains et de compétences propres pour le faire. La responsable du service social du conseil général du pays Couserans, indique également que les premiers contacts s'effectuent avec les publics en difficulté dans les permanences, qui sont délocalisées. Les élus locaux qui ; souvent, jouent un rôle de veille, sont confrontés à des formes non visibles de la précarité. Les structures d'aide à domicile pourraient exercer une fonction d'alerte, elles le font dans les cas extrêmes, mais leur concours à la veille sociale n'est pas formalisé.

Enfin, cette difficulté à toucher l'ensemble des publics potentiels peut être aussi liée à l'impossibilité d'apporter des réponses à l'échelon local à certaines situations de précarité.

3.4. Il apparaît des difficultés à porter des projets et à développer une ingénierie sociale dans certains secteurs

Les services de l'Etat rencontrés par la mission, comme un élu du conseil général ou les représentants de la FNARS, font état d'absences de potentiel de maîtrise d'œuvre sur certains territoires notamment dans le domaine du logement social, ce qui explique par exemple que la mobilisation de financements de l'Union Européenne ne peut être sollicitée.

L'explication donnée à cela est que l'intercommunalité n'est pas assez développée. Par ailleurs, les questions de l'intervention sociale au profit du monde rural peuvent être parfois reléguées au second plan dans le cadre de l'intercommunalité au profit du développement économique.

En revanche, lorsque les collectivités se regroupent, elles peuvent comme cela a été observé dans le pays Couserans, financer des postes de responsables de projets (par exemple dans le domaine de l'insertion ou sous la forme de mise en place d'une centrale de mobilité). Mais dans ce territoire les communes éloignées des centres urbains, n'ont pas mutualisé leurs moyens et elles pâtissent le plus de cette situation.

Conclusion

A différents égards : de par la prédominance de la population rurale, de part les caractéristiques d'une partie des personnes en situation de précarité (les « marginaux ») et de par l'intensité de la mobilisation des pouvoirs publics (Services de l'Etat et conseil général), le département de l'Ariège constitue un terrain d'observation pertinent pour le sujet de la mission.

Il n'a pas été possible, dans un temps limité, d'appréhender toute la réalité de la précarité vécue par les populations rurales ni d'évaluer l'effet des mesures et des actions engagées en leur faveur.

L'importance accordée au développement d'activités économiques compensant la désindustrialisation de certains territoires ou l'absence de créations spontanées d'emplois dans les secteurs éloignés de montagne est soulignée. On voit que le département est en recherche constante d'une revitalisation des territoires ruraux et que, pour ce faire, l'intervention sociale au profit des personnes défavorisées est aussi considérée comme un facteur de développement.

Les limites de cette entreprise liées à une organisation intercommunale non parachevée et qui freine la réalisation d'interventions sociales significatives ont été également rapportées par les interlocuteurs de la mission.

Enfin, et en lien avec ce constat, le besoin d'une mise en place d'une ingénierie sociale adaptée, permettant de toucher l'ensemble des publics potentiels, se fait sentir en Ariège.

Annexe 3 : Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural dans le département de Seine-et-Marne

Introduction

La mission représentée par Roland OLLIVIER et Michel RAYMOND, membres de l'IGAS, et Dominique FABRE, membre du CGAAER, s'est rendue le 10 juin 2009 dans le département de la Seine-et-Marne.

Le choix de ce département, un des cinq visités par la mission, a été effectué en prenant en compte les indicateurs de pauvreté, laquelle est importante en milieu rural. Mais, dans la mesure où l'agriculture y est principalement valorisée par de « grandes cultures », le plus souvent bénéficiaires des transferts de la PAC, il pouvait être intéressant d'observer s'il y avait trace de pauvreté en milieu rural dans un tel contexte.

La démarche de la mission dans ce département, en adéquation avec les objectifs déterminés au moment de son lancement, consiste à présenter un état des lieux et à dégager des pistes de réflexion sur le sujet.

Compte tenu des délais impartis pour la remise du rapport général, un déplacement de courte durée, la mission ne pouvait prétendre à l'exhaustivité sur les questions de précarité dans ce département. Toutefois, en raison de la qualité de la préparation de cette journée par les services déconcentrés concernés, il a été possible de rencontrer la plus grande partie des interlocuteurs souhaités.

Les observations de la mission, notamment dans ce département, devraient, le cas échéant, nourrir la réflexion sur le champ de l'action publique en faveur des populations défavorisées dans le monde rural.

1. LE DEPARTEMENT DE SEINE-ET-MARNE

Du point de vue de la pauvreté, de la précarité, et de la solidarité en milieu rural, le département de la Seine-et-Marne présente trois caractéristiques

- 1) L'influence économique de l'agglomération parisienne et de l'ensemble francilien puisque reste prégnante sur ce département comme en témoigne le fait que la part de ses revenus est plus importante que sa contribution au PIB. Ainsi, à l'image des autres départements de grande couronne, la Seine-et-Marne semble capter davantage de richesses qu'elle n'en produit, ce qui s'illustre par le faible taux d'emploi départemental (66 %) ³⁸ et un faible taux de chômage jusqu'à une date récente (5,5 %). Ceci s'explique par le fait qu'une bonne partie des salariés du département travaille dans les départements limitrophes, principalement en proche couronne parisienne, ce qui se traduit par des flux domiciles-travail importants. Ce département constitue un territoire dynamique comme en témoigne son tissu d'entreprises dont la forte « tertiarisation » n'altérerait pas, jusqu'ici, une spécialisation dans le domaine de l'industrie.

³⁸ Chiffres 1999.

- 2) L'agriculture, proprement dite, n'est pas le facteur explicatif de la présence des phénomènes de pauvreté et de précarité en milieu rural.

L'agriculture en Seine-et-Marne jouit d'un ensemble de facteurs de production particulièrement propices : sols limoneux fertiles, climat océanique, bonnes structures d'exploitation. Les grandes cultures, principalement les céréales, sont les premières bénéficiaires de ces atouts (2/3 des exploitations).

La proximité de la région parisienne offre des débouchés pour certaines productions (fruits, légumes...). Certes, cette péri-urbanité occasionne aussi certaines contraintes : conflits d'usage nombreux, prélèvement de terres agricoles d'environ 700 ha par an pour l'urbanisation, voire stationnement des gens du voyage sur certains espaces.

L'exploitation seine-et-marnaise se caractérise par sa « grande taille ». Cet « effet taille » résulte, depuis 10 ans, d'un phénomène de réduction et de concentration : le nombre d'exploitations a été réduit d'un tiers alors que, dans le même temps, la surface moyenne a augmenté de plus de 40 %, passant d'environ 80 ha à 130 ha en moyenne. A ce phénomène d'agrandissement s'ajoute un phénomène de cumul de formes juridiques et, en tenant compte de ce phénomène, la taille moyenne « réelle » d'une exploitation s'élève à environ 150 ha.

A ces atouts viennent s'ajouter les aides compensatoires perçues dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) qui, pour le département, s'élèvent à environ 130 millions d'Euros, soit près de 50 % du résultat agricole et sont proches du revenu net d'entreprise agricole dans les exploitations spécialisées en céréales et protéagineux.

- 3) Une asymétrie territoriale

L'influence de l'ensemble de la région francilienne est telle qu'on constate une asymétrie de distribution de la richesse qui marque le territoire seine-et-marnais d'ouest en est. L'essentiel du parc d'entreprises est concentré le long des principales voies de communication, qui pour l'essentiel se trouvent à l'ouest du territoire le long des axes fluviaux, ferroviaires et routiers qui sont historiquement conjoints. La croissance économique se fait surtout dans les secteurs des services, comme dans les autres départements franciliens, mais les bassins de consommation et de demande se trouvant dans les secteurs de concentration urbaine, ces activités s'implantent aussi dans l'ouest du département.

Ce constat indique que les formes de pauvreté en milieu rural trouveront donc à se développer, globalement, vers l'est de la Seine-et-Marne. Il est clair que la crise actuelle a engendré de nombreuses difficultés au cours de l'année 2009. Les indicateurs d'emploi montrent la baisse générale de l'activité, donc l'augmentation des demandeurs d'emploi. Ces éléments ont une influence directe sur les phénomènes de pauvreté et de précarité, puisque ces situations entraînent souvent des relocalisations des concernés qui, par étapes migrent de l'ouest vers l'est du département.

- 4) L'évolution démographique

La caractéristique de cette évolution est une croissance constante qui s'explique par le dynamisme attractif de la région francilienne, en général, et en son sein de l'agglomération parisienne.

| | 1982 | 1990 | 1999 | 2006 |
|------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Population | 887 112 | 1 078 166 | 1 193 767 | 1 267 496 |
| Densité moy (hab/km ²) | 150 | 182,3 | 201,8 | 214,3 |

Source : INSEE

La distribution par secteur économique de cette population témoigne de la faible part de l'agriculture et de sa diminution constante, du dynamisme du secteur de la construction lié à la proximité de la région parisienne et à la croissance de certaines banlieues, à la tertiarisation constante de cette économie

| | Emploi | % | Salariés | Non salariés | Evolution 2004-2005 |
|--------------|---------|------|----------|--------------|---------------------|
| Ensemble | 440 332 | 100 | 409 927 | 30 405 | |
| Agriculture | 6 474 | 1,5 | 3 300 | 3 174 | - 1,6 |
| Industrie | 62326 | 14,2 | 59 842 | 2 484 | - 3,2 |
| Construction | 31 625 | 7,2 | 27 607 | 4 018 | + 4,2 |
| Commerce | 66 960 | 15,2 | 61 533 | 5 427 | 0,2 |
| Services | 272 947 | 62 | 257 645 | 15 302 | 3,2 |

Source : INSEE

En effet, bien qu'inférieure à la moyenne nationale, l'agriculture représente une part appréciable pour un département francilien. La part du secteur de la construction est bien représentée et dynamique. L'industrie est également très bien représentée tout en restant stable, et les services aux administrés (21 % contre 17 % en 2000) continuent leur progression.

Le secteur d'activité des services marchands différencie la Seine-et-Marne des autres départements franciliens, et plus particulièrement de Paris et la petite couronne. Il représente 57 % de l'activité en Seine-et-Marne, soit un taux proche de celui observé en France métropolitaine (55 %) alors que pour Paris et la petite couronne, ce taux est de 72 %. Cependant, ce secteur d'activité se développe en Seine-et-Marne un peu plus rapidement que pour l'ensemble de la grande couronne et la Région (27 % contre 22 %), cette progression présentant plutôt la caractéristique d'un rattrapage.

5) Un département contrasté dans son espace

Le développement économique du département est marqué par une inégalité à la fois sur l'étendue du territoire et sur l'ensemble des branches d'activité.

L'espace départemental se structure le long d'une diagonale Melun/Meaux délimitant deux secteurs bien distincts :

- au nord-ouest, l'activité économique est importante ;
- au sud-est, la configuration est plus rurale et, le plus souvent, plus pauvre.

Les trois pôles structurants du développement économique se situent la zone Nord-Ouest :

Le secteur de Marne-la-Vallée, qui avec plus de 110 000 emplois, concentre près de 30% des emplois du département, répartis dans 6 000 établissements, dont le Parc Disneyland Paris³⁹ ;

La ville nouvelle de Sénart, située au centre-ouest de la Seine-et-Marne s'étend sur environ 12.000 hectares avec près de 100.000 habitants, 30.000 emplois et plus de 2 500 entreprises ;

La plate-forme aéroportuaire de Roissy qui, située sur trois départements, profite à tout le nord-ouest de la Seine-et-Marne par ses retombées en matière de transport, de logistique et de sous-traitance spécialisée dans les services (hôtellerie – restauration, nettoyage etc....) Avec 75.000 emplois, Roissy présente donc un étonnant potentiel de dynamisme économique et, le développement des infrastructures de transport ne fera que renforcer ce potentiel.

³⁹ Il s'agit de la première destination touristique d'Europe, avec 14,5 millions de visiteurs en 2007, 15,3 en 2008 et une dépense moyenne par visiteur de 45€ en 2007 et 46,3€ en 2008.

6) Un département contrasté dans sa richesse⁴⁰

La Seine-et-Marne est le quinzième PIB départemental français (à comparer au 17ème rang en 2000), en augmentation de 22% contre 18% pour la Grande couronne et 19% pour l'Ile-de-France. Le département enregistre ainsi la plus forte évolution des départements de grande couronne. Cependant, il ne contribue qu'à hauteur de 6,5% du PIB régional⁴¹. En ramenant le PIB au nombre d'habitants, la Seine-et-Marne se place en 42ème position nationale (44ème en 2000) et augmente sa valeur de 16% entre 2000 et 2005.

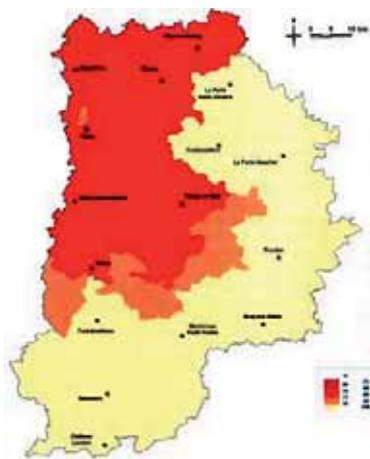
En réalité, la Seine-et-Marne profite plus de la richesse régionale qu'elle n'y contribue.

Le département représente 8,5% des revenus imposables franciliens et 6,5% du PIB régional. Il profite ainsi légèrement plus de la richesse régionale qu'il n'y contribue, à l'image des autres départements de grande couronne. Ceci illustre le fait périurbain, caractérisé par un taux d'emploi et un taux de couverture insuffisants et des migrations alternantes importantes entre la zone centrale et la périphérie.

La répartition géographique des revenus coupe la Seine-et-Marne en deux parties, l'est et l'ouest. La partie Est concentre, avec une partie de la Seine-Saint-Denis, les communes aux revenus les plus modestes de la Région⁴².

La géographie des revenus peut-être complétée par la carte représentant la part de l'activité salariale dans les revenus. En effet, la partie Ouest Nord-Ouest concentre des revenus composés essentiellement par l'activité, tandis que les revenus dans les parties Est et Sud-est sont plus impactés par les retraites, pensions et rentes.

Carte. Part des salaires dans les revenus des ménages



Source : INSEE/DGI/CG77

Une approche infra-départementale fait apparaître nettement l'influence de l'agglomération parisienne en termes d'emploi et de peuplement mais aussi la présence d'une population plus âgée dans les parties sud et est.

⁴⁰ Eléments en grande partie issus d'un document du Conseil général.

⁴¹ Ce ratio est à relativiser compte tenu de la faible implantation des sièges d'entreprises sur le département, base du mode de calcul du PIB. Logiquement, Paris et les Hauts-de-Seine sont donc fortement représentés avec une contribution à hauteur de 57%.

⁴² Les textes soulignés dans cette partie 2) sont à rapporter à l'examen du Bassin de Coulommiers (partie 4) pour l'éclairer d'éléments généraux ou statistiques

2. UNE MESURE DE LA PAUVRETE DANS LES TERRITOIRES DE LA SEINE-ET-MARNE

2.1. *Des revenus modestes à l'échelle de la Région*

Le revenu fiscal médian par unité de consommation des habitants de la Seine et Marne était de 19 358 € par an en 2006. Ce revenu place la Seine-et-Marne au 6e rang des départements franciliens, et au 7e rang national.

Du strict point de vue de l'approche de la pauvreté, l'évolution de la valeur des revenus extrêmes de 2001 à 2008 montre que la Seine-et-Marne enregistre une nette augmentation du montant des plus bas revenus alors que la valeur des plus hauts revenus n'évolue que faiblement comparée aux autres départements franciliens.

Le département présente aussi un taux de 63,8% de foyers fiscaux imposés en 2005 (64% pour l'Île-de-France) avec une évolution de 6% (3% pour l'Île-de-France) entre 2003 et 2005. En 2005, le salaire net horaire moyen seine-et-marnais était de 12,8 €, ce qui est assez faible par rapport à la moyenne francilienne (14,5 €) et la grande couronne (14 €) Sorti du contexte francilien, ce salaire représentait le 8e salaire horaire net national.

2.2. *Un taux de chômage relativement limité*

Le taux de chômage de la Seine-et-Marne était, jusqu'en 2008, parmi les plus faibles d'Ile-de-France évoluant de façon cohérente avec les tendances nationales.

En effet, après une période de baisse entre 1999 et 2001, au cours de laquelle la Seine-et-Marne a presque connu le plein emploi (taux de chômage de moins de 5% au 3e trimestre 2001), le taux de chômage est reparti à la hausse pour se stabiliser un peu au-dessus de 7% de 2004 à 2006, puis a décliné à 5,5% mi-2008 pour repartir depuis le second semestre de cette dernière année (+ 25,3 % de mars 2008 à mars 2009).

2.3. *Le département accuse une part importante de demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans.*

Le chômage des jeunes connaît ainsi une évolution beaucoup moins favorable que les autres classes d'âge seine-et-marnaises. Ce taux n'est pas lié uniquement à une présence plus importante des moins de 25 ans en Seine-et-Marne, dans la mesure où, lors du recensement 1999, leur part dans la population active était de 8,8 % contre 7,4 % au niveau francilien et 8,1 % pour la grande couronne.

Il faut donc plutôt lier ces résultats au manque de qualification du public demandeur d'emploi et aux problèmes générés par l'éloignement des zones d'emploi (coût de déplacement, temps de trajet, non possession de véhicule personnel...).

En novembre 2008, la part des jeunes est toujours importante avec 21,3 % en Seine-et-Marne, contre 14,6 % en Île-de-France, à comparer aux 21,4 % en France. Les derniers chiffres du mois de décembre indiquent une augmentation des effectifs de 16,4 % par rapport à l'année dernière, ce qui représente une augmentation de 1 100 personnes (7 900 en 2008 contre 6 800 en 2007). D'avril 2008 à avril 2009, le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans a augmenté globalement de 39,4 % mais ce chiffre doit être nuancé par sa répartition par sexe puisqu'on a une progression de 23 % pour les hommes et de 55,7 % pour les femmes.

2.4. *Le chômage de longue durée en très forte baisse depuis 10 ans*

Sur une période de 10 ans, le chômage de longue durée a sensiblement diminué, malgré la hausse enregistrée entre 2001 et 2004. L'ensemble des territoires semble suivre la même tendance, même si l'on note que la grande couronne se distingue par des proportions en moyenne de 4 points inférieures à celles de l'Île-de-France et de la France métropolitaine.

D'un point de vue géographique, une étude du centre d'étude de l'emploi (CEE) a démontré que de nombreuses zones de la partie est et sud-est du département connaissent des temps de reprise d'emploi (et/ou de sorties de liste du chômage) particulièrement longs, toutes qualifications confondues.

Il s'agit des communes les plus éloignées des centres urbains et des moyens de communication, facteur souvent discriminant pour la reprise d'emploi.

2.5. *Le poids des chômeurs de longue durée de moins de 25 ans, comme celui des plus de 50 ans, est supérieur à la moyenne régionale.*

Les plus de 50 ans constituent 27,5 % des effectifs 2007 des demandeurs d'emploi de plus d'un an, et 7,7 % pour les moins de 25 ans. On constate que les Seine-et-marnais de plus de 50 ans, ainsi que ceux de grande couronne, enregistrent en 10 ans la baisse la plus significative (43,8 % et 42,1 %). En revanche, la part départementale des moins de 25 ans (7,7 %) est plus importante que celle de la Région (4,4 %).

Une étude de l'INSEE, relative au taux de pauvreté par département francilien, place la Seine-et-Marne en 3^{ème} position des départements ayant le moins de pauvres, avec un taux d'environ 8 %, derrière les Yvelines (moins de 6 %) et l'Essonne (à 7,5 %). L'Île-de-France est à 10 % et la province à 12 %.

3. LES BENEFICIAIRES D'AIDES

3.1. *Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux se stabilise*

Bien qu'en augmentation entre 1999 et 2007 (30 %), l'effectif des personnes qui touchent des minima sociaux se stabilise. Sur la même période, les bénéficiaires du RMI ont augmenté leur effectif de 27 %, tout en enregistrant une légère décline de 4 % entre 2006 et 2007. En septembre 2008, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 11 916.

Les personnes allocataires du RMI sont principalement concentrées dans les zones urbaines de Meaux, Melun et Montereau ainsi que dans le bassin de Coulommiers. Ce phénomène de concentration semble lié à la présence de logements et/ou d'infrastructures dédiées à accueillir des populations sans emploi et/ou fragiles dans des quartiers classés ZUP.

Cependant, on peut remarquer que ce sont les territoires plutôt ruraux qui ont enregistré une augmentation significative, voire un doublement de leur effectif depuis 1999. Aussi, bien que moins apparente, la précarité gagne progressivement les zones rurales. A l'est du département, ces chiffres s'accroissent : à la Ferte-sous-Jouarre, les Rmistes représentent 15,55 % de la population et 22,68 % à la Ferte-Gaucher.

3.2. *La population allocataire à bas revenus*

En 2006, le pourcentage de personnes vivant dans un foyer comportant au moins une personne à bas revenus est de 8% de l'ensemble des foyers contre 12,4 % en petite couronne et 10,2 % en Ile-de-France.

En précisant la composition des allocataires à bas revenus, on s'aperçoit que la Seine-et-Marne se démarque, à la hausse, des autres départements franciliens sur la part des familles monoparentales, mais aussi sur la part de ceux qui ne perçoivent aucun des minima sociaux.

D'un point de vue géographique, une part plus importante d'allocataires de la CAF à bas revenus se trouve dans les zones rurales, principalement à l'est du département.

4. UN EXEMPLE REPRESENTATIF : LE BASSIN DE COULOMMIERS

4.1. *Le Bassin de Coulommiers : un cumul de handicaps*

Le Bassin de Coulommiers s'étend sur 4 cantons et comporte 70 communes dont certaines regroupées au sein de 3 communautés de communes. Son territoire, situé à proximité des franges orientales de l'Île-de-France, présente une situation économique contrastée.

On y trouve 1,9 % des emplois salariés du département (6 063 emplois salariés en 2006) sur un espace qui représente 14 % du territoire et 7 % de la population et 3 % du tissu économique de la Seine-et-Marne.

Le taux d'activité y est inférieur à la moyenne départementale : 58,6 % contre 62,5 %. Jusqu'en 2008, en dépit de ce handicap structurel, le bassin de Coulommiers témoignait d'un rythme de création d'établissements plutôt dynamique (taux de création de 12,9 % en 2007), dans des proportions analogues à celles de l'ensemble du département. Sur cette même période, le taux de défaillance d'entreprise restait assez limité (4,5 %, soit le même niveau qu'en moyenne départementale). Mais, profondément, ces chiffres n'arrivaient pas à masquer l'illusion et la réalité d'une zone à faible potentiel économique ce qui se révéla clairement puisque les créations d'emplois salariés furent affectées d'une baisse de -0,7 % entre 1999 et 2006 alors que la Seine et Marne dans son ensemble affichait le taux de + 15,7 %. Dans cette même perspective, ce Bassin présentait une population plus vieillissante que l'ensemble du département (18,2 % des habitants de plus de 60 ans, contre 14,4 % en Seine-et-Marne).

Les handicaps du bassin de Coulommiers sont au nombre de trois :

Ce territoire est peu reconnu pour son activité économique car les flux d'implantation s'orientent davantage vers Meaux, Melun ou les bassins fluviaux. Dès lors, toute implantation sur ce territoire s'expose au risque de disqualification (« *on ne vient pas par hasard sur ce territoire* »). Éloigné des grands axes de circulation, le bassin ne présente pas d'identité économique du fait d'un positionnement exclusif sur un tissu de PME-PMI diffus et hétérogène. L'absence de pôle d'excellence constitue une autre caractéristique cette zone.

Ce territoire reste excentré des logiques de développement de la Seine-et-Marne axées autour des trois pôles majeurs : Marne-la-Vallée, l'axe Mitry-Mory / Meaux et Melun-Sénart. Le bassin de Coulommiers apparaît comme éloigné de Paris, du fait des difficultés d'accès et passe soit pour « *un territoire qui vit dans l'ombre de Paris* », soit pour « *le dos-sic- de l'Île-de-France* »)

L'offre territoriale reste insuffisante pour positionner le bassin de Coulommiers dans son environnement seine-et-marnais ou francilien. Le fait que les déplacements domicile-travail y soient en constante augmentation (+ 25,8% pour le nombre d'actifs) souligne que l'accès à la richesse se fait en grande partie ailleurs et qu'en termes de logement, ce bassin

reste le réceptacle des ondes de choc⁴³ qui affectent le coût du logement d'ouest en est, soit de la petite couronne parisienne au grand est francilien.

En outre, ce département a connu l'arrivée de populations nouvelles, telles que :

- les néo-ruraux ;
- les victimes d'une paupérisation fragilisées par rapport aux accidents de la vie.

Enfin, la pauvreté n'affecte pas les actifs du secteur agricole à l'exception de quelques ouvriers agricoles

4.2. Les manifestations de la pauvreté dans le Bassin de Coulommiers

4.2.1. L'accès aux droits communs les plus élémentaires est à soit seul un problème

La formation des jeunes y est moindre que dans la moyenne départementale :

- Le bassin produit moins de bacheliers et on y trouve moins d'étudiants, les jeunes s'orientant vers les formations locales de faible niveau de qualification⁴⁴ (70 % des moins de 25 ans ont une qualification inférieure au niveau 5).

Les choix de formation sont liés à la proximité, essentiellement dans un CFA de BTP.

Ensuite, un GRETA peut opérer, le cas échéant, l'ajustement des qualifications aux besoins d'emplois.

Les facteurs de mobilité physique et psychique y sont plus prégnants :

- Le manque de transports en commun, surtout dans les petites communes, contribue à la stagnation dans les zones économiquement déprimées, mais le manque d'habitude sinon la crainte de sortir de son univers étroit contribue à l'inertie des populations

Le difficile accès à la culture renforce cette inertie :

- Il y a peu de manifestations et les équipements ne sont pas en rapport avec la réalité de la population

L'accès aux soins demeure difficile :

- Le déficit de professionnels⁴⁵ et la faible attractivité de ce territoire pour l'établissement de jeunes alors que la pyramide des âges de la profession médicale du département laisse présager des départs qui risquent de ne pas être remplacés

⁴³ Le mécanisme est simple : des familles en situation précaire quittent, volontairement ou après expulsion, des habitations de proximité parisienne pour se placer un peu plus à l'est. Les populations fragilisées des zones de réimplantation migrent à leur tour vers l'est etc. Ce mouvement, dont l'ampleur est significative mais non mesurée à cette date, marque de son empreinte la question de l'accès à la propriété aussi que celle de l'accès au logement social.

⁴⁴ Une étude conduite par un des opérateurs sociaux actif sur le terrain (« *Germinale* ») résume l'ensemble des problèmes rencontrés par cette population de jeunes à partir des problèmes de formation et les classe ainsi :

1/ Niveau de formation : illettrisme, manque total de qualification et de formation, formation initiale obsolète ou inadaptée

2/ Expérience professionnelle inexistante, inadaptée, trop ancienne pour être valorisée

3/ Comportement inadéquat avec un emploi : Consommation de produits (alcool ou drogue);

4/ Problème de mobilité : pas de permis de conduire, pas de véhicule, pas de "compétences" pour utiliser les transports en commun, incapacité à quitter son quartier, sa ville.

5/ Problèmes de logement : SDF, retard de loyer, hébergement précaire

6/ Problèmes de santé : Pathologie non diagnostiquée, diagnostiquée mais non traitée

7/ Problèmes administratifs : Absence de documents obligatoires, non recouvrement d'aides sociales

8/ Problèmes financiers : Dettes, incapacité à vivre avec les minima perçus, surendettement.

9/ Manque d'estime de soi, résignation, comportement dépressif

10/ Asociabilité ; agressivité ; incapacité à respecter les hiérarchies et les pairs ; culture de la rue, comportement associée à celle-ci

⁴⁵ 90 médecins/ 100 000 habitants

soulignent la situation dramatique en cette matière. Surtout, le manque de lieux de soins se fait cruellement sentir. Le seul service de santé publique accessible est l'hôpital de Meaux qui reste éloigné et on ne peut que déplorer un fâcheux déficit en pédo-psychiatres et psychiatres alors qu'aucune structure spécifiquement dédiée n'offre d'accueil aux adolescents en crise (ruptures, addictions, désaffiliation sociale, etc.)

Le poids relatif de la protection de l'enfance est important.

Le taux d'information sur les possibilités médicales, professionnelles ou culturelles est préoccupant concernant les jeunes de moins de 20 ans qui présentent des déficits en la matière deux fois supérieurs à la moyenne départementale. Il en résulte

- une précarité affective et éducative ;
- un isolement croissant et un sentiment de déréliction, sinon de fatalité ;
- une reproduction de ces handicaps de génération en génération.

4.2.2. Le bassin d'emploi reste peu favorable à la recherche locale de travail

Le faible dynamisme économique du bassin de Coulommiers expose les habitants à la nécessité d'aller travailler vers des pôles plus attractifs. Le tissu économique local est principalement composé de petites entreprises plus vulnérables en période de crise, comme en témoignent la croissance des chiffres du chômage depuis le second semestre 2008.

4.2.3. L'offre en habitat social reste insuffisante et l'accession à la propriété est, dans le bassin, plutôt difficile

L'accession à l'habitat individuel entraîne des difficultés pour des ménages économiquement fragilisés et devant supporter des charges importantes (chauffage). Comme les réimplantations après crise (cf. note 4) et rupture de la capacité d'acquisition, on constate le recours le plus en plus fréquent, à titre transitoire, à la location privée qui reste chère et parfois insalubre. En outre, si le prix au m² décroît d'ouest en est du département, il n'en va pas de même pour le coût de la vie qui reste marqué par le poids économique et commercial de la Région parisienne. Ainsi, comme le signalait un des interlocuteurs de la mission « *On peut acquérir à pas cher, mais on doit vivre cher !* »

On constate le développement de formes d'hébergement « sauvages » et difficiles, voire dangereux pour les intéressés : par camping ou caravanning. Surtout, la « cabanisation » devient un phénomène aussi apparent que préoccupant.

4.2.4. Un manque d'équipements et de structures

La prise en charge et l'accompagnement de la pauvreté et de ses manifestations (précarisations, marginalisations, disqualifications, etc.) présentent un déficit de moyens perceptible dans :

- la réponse aux besoins en modes de gardes ;
- l'établissement en relais parents- enfants ;
- la constitution de lieux de médiation ;
- l'offre de structures d'accueil de la jeunesse et d'accessibilité à d'autres activités (seuls les plus gros bourgs ont un service jeunesse).

L'élaboration de réponses alternatives à l'insertion viables. Certes, une offre de qualité existe (CARED, ACIF, *Germinale*, *Entre ciel et terre*) mais elle reste notoirement insuffisante au regard des besoins.

Le partenariat de solidarité reste mobilisé mais il est trop peu nombreux face à l'ampleur des problèmes posés d'autant plus que le tissu associatif se révèle inégalement développé et ne touche pas forcément les publics les plus précarisés.

4.3. *La réponse des autorités publiques*

Le Conseil général se trouve en première ligne des réponses à apporter au problème de la pauvreté, de la précarité et de la solidarité en milieu rural dans le département de Seine-et-Marne.

Pour cet acteur, la question essentielle réside dans le repérage de ces situations et il résume son intention dans un mot d'ordre simple = ALLER VERS.

Ce mot d'ordre trouve à s'incarner dans les actions suivantes :

- a) Mise en place d'une diversité des points d'accueil, avec des « temps forts » bien repérés avec jours fixes d'ouverture, avec présence médico-sociale et administrative (ces jours fixes étant calés sur les jours de marché ou le mercredi)
 Parmi ces points d'accueil, on peut citer notamment :
 - L'antenne de la Ferte-sous-Jouarre articulée sur une crèche familiale ;
 - La Maison des services publics de la Ferte-Gaucher ;
 - La mairie et des points de consultations à Rebais.

- b) Prévention de l'exclusion dans le cadre des Commissions locales d'insertion et de lutte contre l'exclusion (CLILE).
 Ces CLILE fonctionnent à partir de 4 ateliers copilotés par un partenaire et la Maison des solidarités (MDS) (logement, emploi, santé lien social). Il est procédé à une restitution annuelle des travaux à l'ensemble des partenaires.

L'objectif est avant tout de prévenir le risque d'exclusion par un repérage précoce. Pour ce faire, le Conseil général, en liaison avec les services de l'Etat concernés, a mis sur pied les actions comme :

La Prévention pour l'enfance :

- Visites à domicile par les professionnels du social, du médical ou de l'enfance, avec, le cas échéant, des accompagnements parfois physiques des personnes ;
- Projet expérimental de prévention reposant sur trois professionnels chargés d'accompagner des familles dans leur rôle de parents dans des moments de grande fragilité ;
- « Samarie », structure implantée sur la MDS, accueille de très jeunes futures mères (14-21 ans) jusqu'au 6e mois du bébé. Une extension de ce dispositif est travaillée avec la Direction de l'Enfance et la MDS ;
- Studio « d'observation » pour l'accueil post-natal
- Il s'agit d'un « temps fort » de un à deux mois, en liaison avec « Samarie » et la MDS afin de vérifier l'étayage relationnel mère -enfant en toute sécurité ;
- Appartements éclatés, avec un service de suite, pour l'insertion dans le dispositif commun ;
- « Habitat éducatif » avec 8 appartements, reposant sur l'accueil d'un parent isolé avec enfant de moins de 3 ans (financement Aide sociale à l'Enfance).
- . Le repérage en milieu scolaire (retards scolaire, maltraitance)
- Dans cette perspective, un protocole d'information et d'assistance mutuelle a été signé avec l'Education Nationale
- Le Point déjeuner
- 3000 jeunes arrivent tous les matins à la cité scolaire. Souvent partis tôt de leur domicile (le repérage peut commencer dès le car de ramassage), ils le quittent sans avoir mangé...
- Les risques de décrochage sont nombreux et peuvent prendre la forme d'altercations, de « commerces » plus ou moins douteux... Il a donc été établi un petit déjeuner délivré à prix coûtant (au lieu de la Commanderie) en présence d'adultes, parmi lesquels se trouvent la Maison des Solidarités départementale (MDS), des acteurs de prévention

spécialisés sinon des acteurs des Services de la Jeunesse. Toutefois, cette action efficace n'a pu être reconduite faute de moyens.

Le repérage et l'accompagnement de jeunes à risques (18 à 26 ans, sans revenus, à la rue, en rupture familiale) :

- En effet, le dispositif 115 n'est pas adapté du fait de la promiscuité qui peut y prévaloir et du fait que ces jeunes ne veulent pas quitter leurs repères (liens amicaux, lieu géographique). En phase de crise, ils ont besoin d'un lieu pour prendre du temps, se reconstruire et se projeter dans un avenir possible. Pour ce faire, des logements de jeunes ont été créés : 2 appartements de 3 personnes, avec parties communes, cuisine et salle de bains, mais chambres individuelles.

Ce projet fait intervenir la Croix-Rouge pour le logement (financement DASS /mobilier CG ; l'OPHLM accepte de louer pour ce projet) ; une mission locale qui les accompagnent dans l'élaboration d'un projet professionnel ou de formation, la MDS ou un service de Prévention spécialisée sur fondement d'un contrat éducatif formalisé.

Le repérage des risques de santé

L'objectif est double : prévenir et faciliter l'accès aux soins

- Des réunions cantonales sont régulièrement tenues entre la CPAM et l'hôpital ainsi que le SPE (Service public de l'emploi) construit avec des bénéficiaires RMI.
- Un examen régulier des situations individuelles, tant en matière d'ouverture de droits CMU que d'apprentissage des conduites élémentaires (chez le médecin, le dentiste, dans les services de l'hôpital ...

Ouverture d'un « Café santé-café partage » :

- Ces « cafés » rassemblent une infirmière SSPE, un psychologue de l'hôpital dans un « bistrot » de Coulommiers (avec des vrais jus de fruits...) en vue de la prévention des conduites addictives et de resserrement du lien social.

La connaissance des violences conjugales

Un lien a été établi avec le Parquet dans le cadre d'une mission de prévention et un travail de terrain est régulièrement conduit avec les gendarmeries et les postes de polices concernés⁴⁶.

La prévention des impayés de loyer

Des protocoles ont été signés avec les bailleurs sociaux en vue d'améliorer l'information, la prévention, tant en termes d'acquisition d'énergie (chauffage) que d'anticipation du surendettement.

L'ensemble de ces actions vise donc à «mailler» le territoire avec les partenaires publics (liens réguliers avec les mairies, l'hôpital, les services d'Etat) afin d'affiner le repérage et diversifier les réponses.

5. DIVERSES OBSERVATIONS

Si les solutions mises en place par le Conseil général apparaissent comme intéressantes et pertinentes, elles ne sauraient voiler le fait que la première des solutions pour endiguer cette pauvreté réside dans l'injection de richesses à redistribuer, et donc par un vigoureux effort de développement économique.

⁴⁶ 1/3 des interventions de Gendarmerie se font sur des problèmes sociaux

5.1. *L'offre territoriale aujourd'hui présente des atouts valorisables*

1. Une image et une notoriété de l'est du département qui «évoquent» aux Seine-et-marnais « un territoire vallonné, préservé, de qualité », même si ils restent très orientés vers une forme de tourisme extérieur au développement local et un terroir agricole bénéficiant de redistribution d'aides publiques.
2. La mobilisation des entreprises et des acteurs publics autour d'un projet de redynamisation du territoire⁴⁷.
3. Des atouts tels que :
 - La proximité de Paris, avec un pôle universitaire majeur ;
 - Des opportunités à moyen terme autour de la plate-forme de Roissy ;
 - La possibilité d'être en mesure de répondre à une demande en locaux d'activités relativement soutenue au cours des années 2000-2006 et qui devait reprendre, une fois la crise actuelle dépassée

Pour valoriser ces atouts, il conviendrait de :

- Renforcer la connexion aux autres infrastructures de Seine-et-Marne
- Améliorer les transports en commun et la capacité de mobilité des habitants de l'est du département : la volonté de rapprochement domicile-travail incitant à accepter un emploi sur le territoire ne peut reposer intégralement sur les modes de transports individuels. Tous les interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que les plus grosses difficultés résident dans les problèmes de mobilité
- Diversifier une offre de formation qui reste très limitée
- Développer un ou plusieurs centres de R&D
- Mettre en place des outils immobiliers d'appui au développement économique de type pépinières ou hôtels d'entreprises
- Se mettre en mesure de se positionner face à la concurrence intense avec les départements voisins.

5.2. *Des perspectives d'accompagnement social résultant de la générosité locale et militante*

De nombreuses associations caritatives militent sur le terrain, parfois en ordre dispersé ce qui, malgré tout, n'altère pas leur impact.

Toutefois, le conseil général concentre son soutien sur 5 opérateurs principaux qui représentent 70,5 % du total versé.

| Bénéficiaire | En € | En % |
|--------------------|---------|------|
| Secours Catholique | 89 000 | 18,8 |
| Secours Populaire | 89 000 | 18,8 |
| Emmaüs Brie | 89 000 | 18,8 |
| Restau du Cœur 77 | 30 000 | 6,3 |
| UDAF 7748 | 35 000 | 7,4 |
| Autres | 139 000 | 29,9 |
| Total | 471 000 | 100 |

Source : CG 77

⁴⁷ Une étude a été demandée par les communautés de communes concernées au cabinet Ernst et Young. La mission en a pris connaissance et en a relevé quelques notations pertinentes.

⁴⁸ L'Union Départementale de la Confédération Syndicale des Familles de Seine-et-Marne

Le Conseil général demande aux principaux opérateurs de développer leur action, en concertation avec les travailleurs sociaux des U.A.S.(unités d'action sociale) et en complémentarité avec les dispositifs existants (fonds de solidarité logement, fonds d'aide aux jeunes, fonds pauvreté-précarité, allocations mensuelles de l'aide sociale à l'enfance, dispositif R.M.I) et attende d'eux la participation au Conseil départemental d'insertion et de lutte contre l'exclusion (Co.D.I.L.E.), aux C.L.I.L.E. et ateliers pour renforcer les liens avec les partenaires locaux et s'engager dans des actions concertées.

Toutefois certains se voient assigné des objectifs différents des autres

Ainsi

Pour le Secours Catholique, il s'agit de promouvoir

- l'accueil et l'écoute de publics en difficulté pour une intervention financière en urgence et envisager ensemble une action d'insertion ;
- l'aide alimentaire et vestimentaire au sein de l'épicerie sociale et du vestiaire ;
- l'alphabétisation permettant de transmettre la connaissance de la lecture et de l'écriture à des adultes découvrant la langue et le pays ;
- l'accompagnement autour des problèmes de logement après analyse de la situation des personnes, accès à un logement provisoire dans l'attente d'une solution définitive. En dehors des logements passerelles gérés par l'association, la création d'un lieu de vie pour femmes en difficulté avec ou sans enfants en intergénérationnel avec des personnes âgées est en cours d'étude ;
- l'accueil des personnes sans domicile fixe dans des lieux où ils peuvent prendre une douche, un repas, trouver un endroit pour dialoguer ;
- l'accueil familial de vacances pour promouvoir le développement d'enfants défavorisés ;
- le soutien scolaire permettant aux jeunes d'approfondir leurs cours ;

Pour le Secours populaire, l'accent est mis sur

- l'accueil et l'écoute de personnes en difficulté pour un soutien psychologique, et une aide pour l'accès aux droits. Cet accueil s'effectue au sein des antennes qui jouent le rôle de relais de proximité et le Secours Populaire a également pour projet de créer une permanence d'accueil mobile en milieu rural où les transports sont difficiles voire inexistantes ;
- l'aide d'urgence sous forme de distribution de denrées alimentaires, de vêtements, aides financières notamment en direction des "travailleurs pauvres" ;
- l'aide à l'insertion sociale et professionnelle sous la forme d'un accompagnement personnalisé pendant tout le parcours du bénéficiaire mené par des bénévoles qui ont eux mêmes accès à un soutien adapté au sein d'un institut de formation créé au niveau national ;
- l'accès à la culture et aux loisirs par une aide aux vacances des enfants et de leur famille, des sorties ponctuelles, la campagne des pères Noël vert, en liaison avec les U.A.S. pour le repérage des ménages bénéficiant de ces activités.

Pour Emmaüs Brie, les priorités sont

- l'accueil et l'hébergement, notamment en dehors des effectifs "traditionnels" d'une population extérieure à la communauté accueillie pendant la journée et bénéficiant d'une écoute et d'une occupation ;
- l'aide alimentaire sous forme de distribution de colis en relation avec la banque alimentaire, aides financières de dépannage, fourniture de mobilier et d'électroménager, en liaison avec les U.A.S. du sud de la Seine-et-Marne ;
- la prise en compte des problèmes de santé au sein d'un accueil réalisé par des référents santé (médecins, psychologue salarié de l'association, dentiste, infirmières bénévoles, kinésithérapeute bénévole également) ;
- l'accompagnement social pour l'ouverture des droits de base et leur mise à jour (R.M.I., COTOREP, ASSEDIC, inscription ANPE...) faisant l'objet de bilans mensuels en

présence des référents sociaux extérieurs et pour les compagnons bénéficiaires du R.M.I. d'un suivi dans le cadre des dispositions du contrat d'insertion.

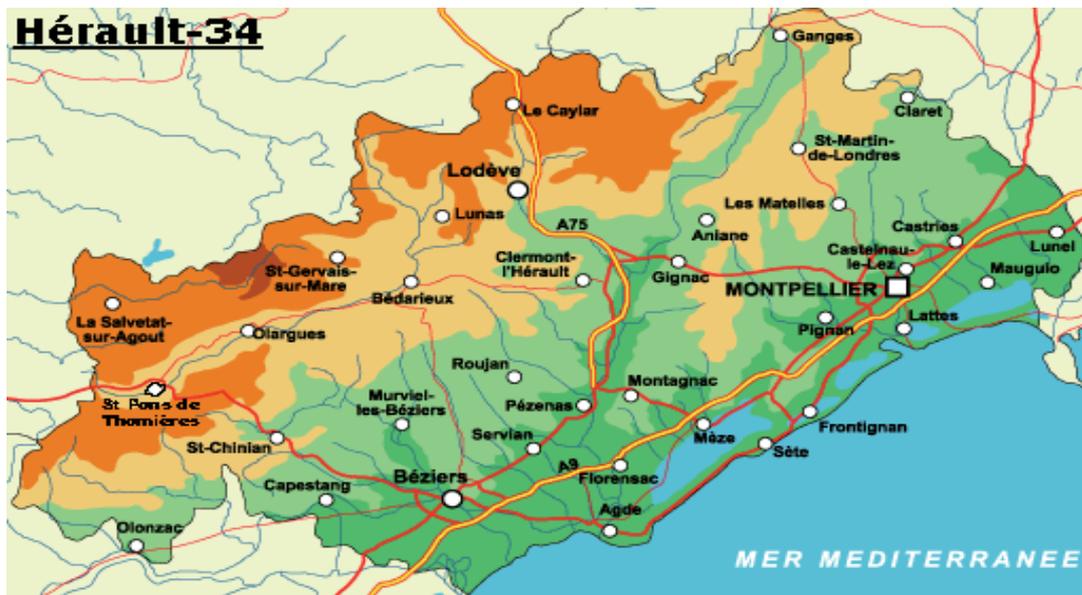
Les Restaurants du Cœur, ou Relais du Cœur de Seine-et-Marne doivent apporter une aide alimentaire aux personnes en grande précarité. 930 159 repas ont été servis en 2007. 17 logements sont gérés en sous-location et bail glissant, et des actions d'insertion ou d'aide à la personne sont conduites (aide à la recherche d'emploi, atelier informatique, etc.). En 2007, 1 033 familles Rmistes ont été aidées.

Quant à l'UDAF, elle se voit reconnaître sa vocation à défendre les intérêts matériels et moraux des familles, en matière sociale (logement, accès et service de l'habitat), culturelle et éducative (auprès des enfants scolarisés de toutes origines et de leurs familles) ainsi que son activité de représentation dans divers bassins d'habitat au nombre de 4 en Seine-et-Marne à savoir Meaux, Provins, Dammarie-les-Lys et Melun.

En conclusion :

- 1) La situation dans le Bassin de Coulommiers est exemplaire des asymétries de développement économique et social dans un département de la Grande couronne francilienne : à 50 kilomètres de la plate-forme de Roissy ou du plus grand parc d'attraction d'Europe, se développe une pauvreté dramatique et c'est en milieu rural qu'elle se développe le plus significativement au cours de la période récente alors même que le milieu et l'activité agricoles y sont parmi les plus aisés de France.
- 2) La question de l'ingénierie sociale repérée dans les autres départements visités par la mission se pose moins en Seine-et-Marne en raison de l'implication des services du Conseil général, de la pertinence de leur intervention et leur excellente coordination, dans le domaine social, avec les services de l'Etat.

Annexe 4 : Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural dans le département de l'Hérault



Préambule

La mission, représentée par Marianne BERTHOD-WURMSER et Michel RAYMOND, membres de l'IGAS et Sophie VILLERS, membre du CGAAER, s'est rendue les 16 et 17 juin 2009 dans le département de l'Hérault.

Le choix de ce département, un des cinq visités par la mission, a été effectué en prenant en compte les indicateurs de pauvreté, dont le niveau y est élevé en milieu rural, mais aussi pour approfondir le rapport avec le milieu urbain qui est confronté également dans ce département à des taux supérieurs à la moyenne de la France métropolitaine.

C'est par ailleurs un département marqué par son empreinte viticole et secoué à ce titre par la crise qui affecte ce secteur.

L'organisation du déroulement de la mission par les autorités administratives locales (DDASS et DRAAF)⁴⁹ a privilégié l'observation de l'expérimentation des chartes territoriales de cohésion sociale non rencontrée dans les autres départements visités. Les deux territoires concernés sont ceux du Pays Cœur d'Hérault (Lodève, Clermont-l'Hérault, Gignac – 3 communautés de communes – 77 communes – 66 134 habitants au 1.01.06) et du Pays de Lunel (1 communauté de communes – 13 communes – 45 380 habitants au 1.01.06). Cela permet d'avoir un regard

⁴⁹Direction départementale des affaires sanitaires et sociales- Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

complémentaire sur les outils partenariaux de lutte contre les phénomènes de pauvreté et le rôle que l'Etat peut tenir en prévention de ces phénomènes.

Il eut été toutefois intéressant pour la mission de se rendre également dans un territoire ne bénéficiant pas encore d'une charte à titre d'analyse comparative.

Le présent rapport s'attache à mettre en lumière les observations non déjà relevées lors des précédents déplacements et pouvant nourrir la réflexion sur le champ de l'action des différentes parties prenantes en faveur des populations défavorisées dans l'espace rural.

L'Hérault, un département marqué par une forte croissance démographique liée à un afflux migratoire important

La population de l'Hérault a dépassé le million d'habitants au 1^{er} janvier 2006 avec un taux de croissance de 1,6 % par an depuis 1999 (0,7 % en France métropolitaine) dont 85 % sont dus au solde migratoire apparent⁵⁰. Ce taux de croissance marque un regain d'attractivité particulier dans ce département pour « la vie à la campagne » puisqu'il atteint 2,2 % dans l'espace à dominante rurale contre 1,4 % dans celui à dominante urbaine⁵¹.

Des nouveaux arrivants qui contribuent au rajeunissement du département

Ils ont pour la plupart entre 35 et 45 ans et 43 % sont des couples avec enfants⁵². Le taux des plus de 60 ans demeure toutefois encore supérieur à la moyenne nationale (23,3 % contre 21,3 % - chiffres 2007).

Mais qui contribuent aussi à des recompositions sociales des territoires

Aux côtés des cadres, arrivent de jeunes populations peu qualifiées, souvent sans activité, migrant depuis les régions du Nord et surtout d'Europe du Nord. Ces mouvements engendrent des mutations dans l'espace rural devenant zone résidentielle des aires urbaines pour les classes moyennes alors que d'autres y recherchent un ancrage professionnel autour de nouvelles valeurs entre citoyens et producteurs. Et la saisonnalité d'activités liée à l'agriculture et au tourisme amène d'autres flux migratoires en attente de réponses spécifiques (hébergement, alphabétisation..).

Et qui peuvent engendrer de nouvelles disparités au sein d'un même territoire

C'est le cas du Pays Cœur d'Hérault où les évolutions annuelles dépassent les 3 % autour de Clermont l'Hérault et Gignac, au sud du territoire, mais sont inférieures à 1,5 % autour de Lodève, sous-préfecture⁵³.

Une disparité qui se retrouve dans la carte ci-dessous établie selon la typologie des espaces ruraux de la DIACT. Elle montre que l'Hérault se caractérise par un partage entre, pour l'essentiel, à l'Ouest, des zones « rurales agricoles vieilles et peu denses », dans lesquelles se trouve Lodève, et au Sud et à l'Est, des zones « rurales à attraction touristique résidentielle », où se trouve Lunel, mitoyen de la zone « urbanisée » et du « périurbain de proximité » de Montpellier. De grandes voies de communication traversent le Sud côtier du département.

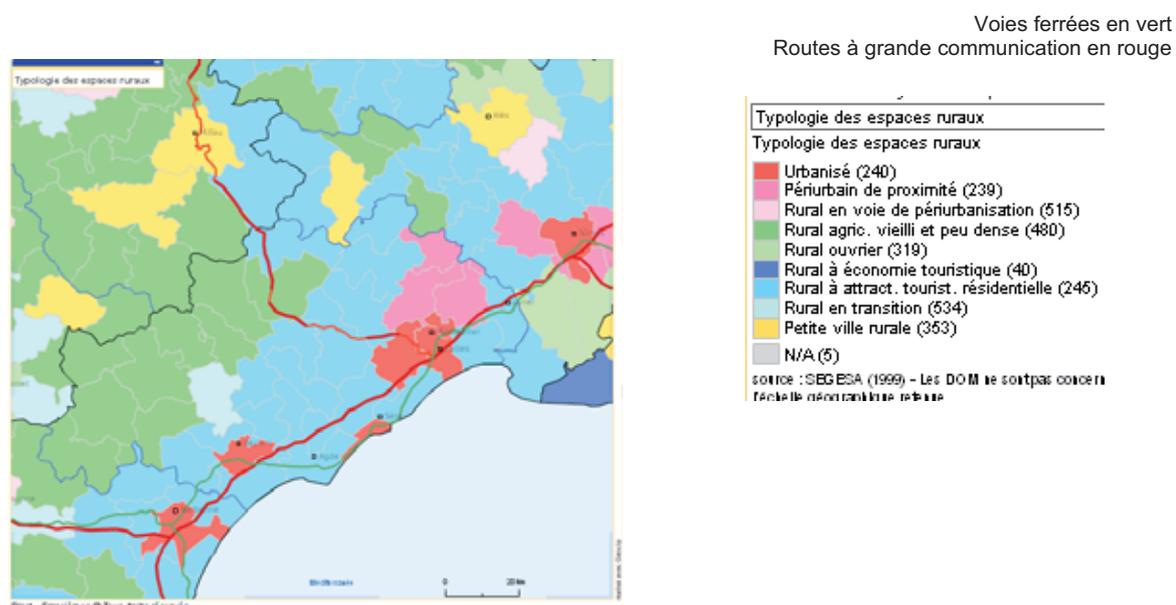
⁵⁰ Source INSEE

⁵¹ INSEE-Repères Synthèse pour l'économie du Languedoc-Roussillon Janvier 2009

⁵² INSEE/Site CG34

⁵³ Source : observatoire Pays Cœur d'Hérault Novembre 2007

Carte 1 : typologie des espaces ruraux de l'Hérault, grandes routes et voies ferrées



Un département qui a offert une dynamique de l'emploi salarié jusqu'en 2008

Tableau 3 : Répartition de l'emploi salarié par secteur d'activité (en milliers) - 2006 :

| Agriculture | Industrie | Construction | Commerce | Services |
|-------------|-----------|--------------|----------|----------|
| 5,7 | 24,4 | 21,9 | 51,4 | 216,4 |

Source : Insee-estimations d'emploi

La variation annuelle de l'emploi salarié privé, dopé par l'économie résidentielle liée en particulier au tourisme, a atteint 2,5 % entre 2006 et 2007⁵⁴. L'évolution héraultaise provient en effet du dynamisme des secteurs des services (¾ des gains), de la construction et du commerce. Et sur 2008, avec une variation annuelle de - 0,2 %, l'Hérault résiste mieux que les autres départements de la Région, qui connaît une baisse globale de 0,7 %, grâce à la progression enregistrée dans le secteur des services et à la moindre diminution dans la construction. Le tissu économique est réactif à la demande avec, en corollaire, une prédominance des TPE (6 établissements sur 10).

Mais des dynamiques démographiques et de l'emploi qui masquent de profondes situations de précarité et pauvreté

Le taux de chômage dans l'Hérault atteint 11,3 % pour un taux régional de 10,7 % et un taux France métropolitaine de 7,5%⁵⁵.

Les indicateurs de pauvreté y sont notablement dégradés.

Le revenu fiscal médian par unité de consommation était de 15 685 € en 2006 (16 910 € en France métropolitaine) et avec un écart interdécile de revenus important de 6,9 (contre 5,4 en

⁵⁴ Source INSEE-Epure

⁵⁵ Source INSEE taux de chômage localisés-4^{ème} trim.2007

France Métropolitaine). L'Hérault présente aussi la particularité d'être le département de la Région ayant la médiane la plus élevée mais conjointement l'écart interdécile le plus élevé⁵⁶. La nature des emplois offerts dans le département contribue à « alimenter » la pauvreté monétaire ; un salarié sur cinq perçoit un revenu en dessous du seuil de bas revenu⁵⁷, situation liée à un recours fréquent à des emplois à temps partiel dans les services⁵⁸, premier secteur d'emploi du département.

Sur le critère taux de pauvreté, l'Hérault se classe au 10^{ème} rang des départements les plus touchés par la pauvreté⁵⁹. Ce taux atteint 19,6 % en milieu rural (13,7 % en moyenne pour la France métropolitaine) dont un taux de 18,4 % pour les pôles ruraux et 20,1 % pour les autres communes rurales. La pauvreté y est plus intense qu'en milieu urbain : le taux d'intensité de la pauvreté rurale⁶⁰ est de 16,3 %, le taux en milieu urbain étant cependant supérieur à la moyenne nationale (11,3 %).

22% de la population en dessous du seuil de pauvreté vit en milieu rural.

Cette situation de pauvreté touche plus spécifiquement, comme sur le reste du territoire national, les personnes seules et les familles nombreuses ; elle affecte plus de 35% des familles monoparentales du département.

85,5 % des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté bénéficient d'une allocation versée par les CAF. Mais dans les communes les plus rurales cette proportion n'atteint pas 50 % et l'on retrouve ici une caractéristique évoquée dans les autres départements visités par la mission : les pauvres y sont « taiseux ».

La part de la population couverte par le RMI est de 5,5 % pour un taux de 3,8 % en France métropolitaine⁶¹. Le représentant du Conseil général a mentionné une augmentation mensuelle actuelle de 300 à 350 allocataires du RMI sur le département.

Le nombre d'allocataires de l'API est de 19,9 pour 1 000 femmes de 15 à 49 ans (12,6 au niveau national) ; celui de l'AAH est de 20,3 pour 1 000 personnes de 20 ans et plus (17 au niveau national).

10,7 % des ménages sont concernés par la CMU complémentaire (6,7 % au niveau national).

Une évolution de l'agriculture qui contribue à la dégradation des indicateurs.

La superficie agricole utilisée (SAU) représente 32 % de la superficie totale du département, taux inférieur au taux national (50 % pour la France métropolitaine) mais surtout la vigne en compose la moitié répartie sur la partie Sud Ouest. En valeur, la production de fruits et légumes (avec une zone maraîchère très présente en périurbain à l'est de Montpellier) se place en second mais loin derrière la viticulture (respectivement 73 M€ et 292 M€) suivie des céréales (21 M€). L'ensemble de la production animale ne représente que 23 M€ ; les élevages bovins, ovins et caprins sont situés majoritairement au Nord Ouest du département⁶².

La crise structurelle dans le secteur viticole (l'Hérault est le 2ème département viticole français et compte 288 communes viticoles sur 343) contribue largement au déclin de l'agriculture

⁵⁶ Source INSEE-DGI Revenus fiscaux localisés des ménages 2006

⁵⁷ niveau de revenu correspondant à 60% du Smic

⁵⁸ Etude INSEE Languedoc-Roussillon , B. TAILHADES

⁵⁹ Source INSEE 2004

⁶⁰ Intensité de pauvreté : écart entre le seuil de pauvreté et la médiane des niveaux de vie des personnes pauvres, rapporté au seuil de pauvreté.

⁶¹ CAF 2007 et INSEE population 2006

⁶² Source Agreste édition 2008

du département auquel participent également, mais dans une moindre mesure, les crises conjoncturelles du secteur des fruits et légumes.

Entre 2000 et 2007, le nombre d'exploitations est passé de 15 481 dont 12 776 pour la viticulture à 10 991 dont 8 489 pour la viticulture⁶³; l'agriculture a perdu environ 2000 UTA sur la même période⁶⁴.

C'est aussi une population vieillissante : 34,5 % des exploitations sont détenues par un chef de 60 ans et plus, ce taux étant de 62,7 % si on prend le seuil de 50 ans et plus (SSP-Enquête structure 2007) et dans la population affiliée à la MSA il y a 25 115 non salariés retraités pour 7 395 actifs (exploitants et entreprises agricoles) et 64 544 salariés retraités pour 17 622 salariés actifs⁶⁵.

Parmi les salariés, environ 70 % sont en CDD (en précisant que 51 % des salariés affiliés à la MSA travaillent dans la production et 49 % dans les organismes et les services à la personne).

Les trajectoires de personnes fragilisées en milieu agricole approchées par des travaux de l'INRA⁶⁶

A partir des enquêtes menées, deux grandes trajectoires ont été identifiées :

les personnes à faible niveau de ressources économiques, sociales et/ou cognitives, telles que les urbains nouveaux venus dans un territoire, pas toujours bien accueillis, et les producteurs de produits génériques dans des filières en crise (viticulture, fruits et légumes) peu subventionnées ;

les porteurs de « projets alternatifs » (filières secondaires, agriculture biologique, agritourisme..) dans une région historiquement dominée par la viticulture conventionnelle et par les agriculteurs professionnels.

Un diagnostic mené en 2005 par l'INRA de Montpellier a permis d'approfondir le cas des viticulteurs. Cinq trajectoires de viticulteurs « précarisés » ont ainsi été identifiées :

les déstabilisés, juste fragilisés par la crise des marchés qui se prolonge ;

les « casse-cous » qui ont innové de façon trop rapide ; on trouve parmi eux de nombreux jeunes souvent déjà endettés par un parcours d'installation DJA dont certains sont même allés jusqu'au suicide ;

les déçus, coopérateurs qui ont joué le jeu de la qualité sans bénéficier d'un retour sur investissement et se retirent de la vie collective ;

les marginalisés, nouveaux venus qui n'ont jamais été intégrés par les autres ;

les « producteurs de bibine » souvent âgés, repliés sur eux-mêmes car se sentant discrédités.

L'auteur du rendu de ces études, rencontré par la mission, a souligné toutefois un manque préoccupant de données pour apprécier la réalité de la fragilisation économique et sociale du monde viticole (« la pauvreté en agriculture n'a pas fait l'objet de travaux importants de l'INRA

⁶³ Source Srise Languedoc-Roussillon

⁶⁴ UTA (unité de travail annuel) : quantité de travail annuel d'une personne à temps plein.

⁶⁵ Source MSA34

⁶⁶ Synthèse Y. Chiffolleau, INRA/ UMR Innovation Montpellier).

depuis les années 60-70 au-delà de quelques enquêtes à la demande »). Il a notamment regretté le manque de données mises à disposition par la MSA tout en évoquant, comme déjà signalé à la mission dans ses autres déplacements, une difficulté particulière pour repérer les agriculteurs précarisés. Réticence, dans un milieu où tout se sait, à solliciter le RMI, paiement des cotisations à la MSA pour assurer la couverture santé quitte à s'endetter pour d'autres dépenses comme l'achat d'engrais à des taux exorbitants auprès du fournisseur.

Lors de la mission, la MSA n'a fourni que quelques données sur 2008 comme indices sur la situation au sein de ses adhérents :

- 1,4 M€ financés au titre de l'allègement de la dette sociale auprès de 1 700 exploitations et entreprises (2 220 dossiers seraient déjà déposés sur 2009),
- 0,9 M€ pour les personnes âgées essentiellement en aide à domicile,
- 0,8 M€ de secours et prestations,
- 1 M€ d'actions vers les familles en aide aux vacances pour l'essentiel.

Selon des données reprises dans les cahiers de l'observatoire du projet CROC publiés par l'INRA (*voir plus loin*), près de 90 dossiers ont été traités en procédures AGRIDIFF en 2004 dont plus de 50 pour la viticulture.

A ce stade, la mission aurait souhaité mieux apprécier l'évolution des phénomènes de précarisation du secteur agricole, mais elle n'a pu disposer des comparaisons annuelles de toutes ces données, ni de celles concernant le volume des horaires partiels des travailleurs saisonniers.

Des caractéristiques récurrentes de la pauvreté en milieu rural.

Dans les deux territoires rencontrés, les handicaps de la mobilité et du logement ont été confirmés comme facteurs concourant à la spirale de la précarisation ; lorsqu'on entre dans la précarité il est très complexe d'en sortir. Les acteurs du Pays de Lunel témoignent même d'une « zone grise » relative à une minorité invisible qui sort de tout dispositif et touchant environ 300 personnes/an dont 30% en milieu rural. Les principaux problèmes signalés sont les suivants :

- Problèmes de mobilité géographique (facteur distance qui peut être accentué par la topographie) : « il conviendrait au moins que les organismes d'accès aux droits sociaux offrent des possibilités d'accueil sur rendez-vous car c'est un surcoût pour s'y rendre et on n'est même pas sûr de pouvoir être reçu » ; « en ville pour parcourir 20 kms il suffit de 2€ alors que pour nous chaque kilomètre a un cout » ;
- Mais aussi problème évoqué de mobilité « dans la tête » ;
- Faiblesse de l'offre de logements locatifs sociaux (cette offre représente moins de 5% des résidences principales en milieu rural selon l'ADIL⁶⁷, contre 10% globalement au niveau départemental et 17% au niveau national) ;
- Cités sur le Pays Cœur d'Hérault, les besoins de rénovation ou réhabilitation de l'héritage des logements viticoles ; « pour les agriculteurs à la retraite c'est le parcours du combattant car les dossiers sont trop lourds à monter, ils ne peuvent même pas les comprendre » ;
- Citée sur le Pays de Lunel, la confrontation des migrants vieillissants maghrébins à l'habitat non décent (population « oubliée » qui n'apparaissait même pas dans les données du CLIC) ;
- Problème des personnes « captives » de leur logement et qui en conséquence ne se manifestent pas.

⁶⁷ Agence départementale d'information sur le logement

- Plusieurs intervenants témoignent des problèmes de santé des personnes précaires avec lesquelles ils sont en contact ; « on a le sentiment que cela s'aggrave ». Sur la base du programme Santé et Territoires lancé par la DATAR en 2004, le Pays Cœur de l'Hérault a constitué un réseau « santé, prévention et soins » pour les jeunes du territoire, qui comprend un site d'échanges à leur disposition.
- Les données sur la densité des professionnels de santé libéraux confirment la pénurie qui affecte l'espace à dominante rurale dans l'Hérault : 1 généraliste pour 1000 habitants et moins encore pour les spécialistes. Seul le taux pour les infirmiers (2,8) n'y est pas dégradé par rapport autres espaces. C'est pourtant dans l'espace à dominante rurale que les indicateurs de santé sont les moins bons : par exemple, le taux brut de mortalité par suicide comme les décès liés à l'alcool sont les plus élevés : respectivement 23,8 et 40,2 pour 100 000 habitants⁶⁸.

Au travers des témoignages, le rôle ambivalent du milieu rural qui joue le rôle à la fois d'accueil et d'exclusion a été confirmé : filet protecteur lié aux solidarités locales d'un côté, de stigmatisation des « marginaux » et de traitement inégal des nouveaux venus de l'autre⁶⁹.

Une mobilisation importante de nombreux acteurs en réponse aux situations de précarité est assurée mais une segmentation qui exige un effort de coordination

La mission a constaté la présence d'un réel maillage d'intervenants sur les territoires visités mais, comme rappelé par un intervenant, quelqu'un qui est en situation de précarité ne l'est en général pas pour une seule raison et donc cela ne se traite pas par un seul dispositif.

Pour un autre, les dispositifs sont plus pensés comme des techniques d'intervention répondant à des problèmes que comme des réseaux travaillant sur la complexité du processus de fragilisation. Tous s'accordent sur le besoin d'une logique à la fois de maillage, de proximité et de partenariat dans l'espace rural.

Une réponse proposée par l'Etat dont la capacité d'entraînement est reconnue par les acteurs locaux

Le département de l'Hérault a été département pilote pour la mise en œuvre de chartes territoriales de cohésion sociale. La DDASS a été missionnée par le Préfet en avril 2005, dans le cadre du Plan d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département (PASED) pour promouvoir de telles chartes.

Cet instrument issu de la loi de cohésion sociale (plan de programmation 2005-2009) s'articule autour des trois piliers, emploi, logement et égalité des chances. Son objectif est de faciliter le décloisonnement, de mutualiser les moyens et fédérer les synergies entre les acteurs locaux et les services de l'Etat autour d'un projet territorial de prévention et de réduction des phénomènes d'exclusion.

En cohérence avec l'orientation, voulue, d'une démarche basée sur le volontariat et laissant toute sa place à l'initiative locale, la circulaire ministérielle⁷⁰ adressée aux préfets pour la mise en œuvre de chartes fait état de préconisations, et non d'instructions, sur la méthode à suivre. Orientation soutenue par le représentant du Conseil général en charge des affaires sociales et pour qui « c'est dans la proximité qu'on arrive à trouver des solutions » alors qu'avec la réglementation on s'en éloigne.

⁶⁸ Source DRASS

⁶⁹ Etude de P. Perrier-Cornet, INRA, 1997

⁷⁰ Circulaire N°DGAS/DPM/DIV/DGEFP/DGUHC/2005/223 du 11 mai 2005

Dans le cadre de ce volontariat, la DDASS de l'Hérault s'est attachée à déployer une méthodologie avec un objectif de reproductibilité sur les 8 territoires infra-départementaux identifiés lors de la phase préalable d'analyse. Ces territoires ont été distingués selon leurs caractéristiques socio-économiques, les profils de publics, les dispositifs d'action sociale et les opérateurs implantés localement. Cet objectif a réclamé beaucoup d'énergie et contribué à une certaine lenteur dans l'élaboration de la 1^{ère} charte signée sur le Pays Cœur d'Hérault, qui aura exigé plus de 2ans. Mais le fait que la 2nde charte signée, celle avec la Communauté de communes du Pays de Lunel, ait pu l'être en une année à partir de la méthodologie expérimentée, tend à démontrer la pertinence de l'approche retenue.

On peut signaler que les deux territoires expérimentaux convergents sur plusieurs caractéristiques :

une dynamique démographique mais incluant l'arrivée de populations précarisées ;

une dynamique de création d'emploi portée par l'économie résidentielle mais un taux de chômage supérieur à la moyenne départementale ;

une disparité au sein du territoire en matière de mobilité ;

un manque général de logements et de logements sociaux en particulier.

Surtout, les différents interlocuteurs rencontrés par la mission, associatifs, institutionnels et élus, ont souligné le rôle rempli par la DDASS en tant qu'ensemblier, médiateur et facilitateur sur une problématique comme celle de la pauvreté dont le traitement montre la nécessité de faire appel à divers outils, portés par différents types d'institutions, et au plus près du territoire. Sur ce dernier point, un message a été lancé à plusieurs reprises à la mission par ses différents interlocuteurs sur le rôle pivot que tient également un sous-préfet comme appui à la mise en place de leviers tels ceux offerts par le programme LEADER (un Groupement d'Action Locale a été identifié sur le Pays cœur d'Hérault) ou le FSE⁷¹ mais dont les procédures sont jugées très lourdes par rapport aux montants alloués.

Le lancement des chartes territoriales de cohésion sociale a été soutenu par des moyens d'ingénierie sociale mis à disposition de la DDASS. Une équipe d'ingénierie sociale a été constituée, associant les services de l'Etat concernés, l'ACSE, les organismes de protection sociale, le Conseil général et le Conseil Régional. Un cabinet de consultant a en outre pu ainsi être recruté en appui pour la phase initiale d'analyse favorisant l'obtention d'un diagnostic partagé avec les élus et le tissu associatif. Différents interlocuteurs ont souligné que les projets menés ensuite dans la dynamique de la charte n'auraient pu être menés à bien sans l'appui en amont d'une ingénierie propre à chaque projet.

L'existence d'une intercommunalité ou d'une volonté exprimée d'aller vers plus d'intercommunalité a été retenue comme un critère essentiel pour la mise en place d'une charte territoriale de cohésion sociale ; reflet d'une volonté de partenariat, garantie d'une assise apte à porter des projets durables. Sur le Pays Cœur d'Hérault, préexiste une charte de Pays et le nombre de communautés de communes est passé de 4 à 3 en 2009, regroupant ainsi 77 communes (seules 2 communes sont restées hors intercommunalité) ; Lodève bénéficie par ailleurs d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Sur le Pays de Lunel, regroupant une communauté de communes dotée d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) a été créé en 2007, permettant déjà le recrutement d'une infirmière et de deux assistantes sociales.

L'expérience des chartes a été à l'origine de la mise en place d'un observatoire social permanent, véritable outil de connaissance et suivi de la situation sociale d'un territoire pertinent,

⁷¹ Fonds Social Européen

pour identifier les besoins. Cette expérience d'analyse d'une situation locale à partir de données partagées a servi de base à la construction de la plate-forme d'observation sociale et sanitaire du Languedoc-Roussillon auprès de la DRASS, qui dispose ainsi de données infra-départementales.

Elle a été également à l'origine de la mise en place d'une démarche départementale de pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux se déclinant par territoire afin de répondre aux spécificités locales et dénommée Parads34⁷². Cette démarche s'est appuyée dans le Pays Cœur d'Hérault sur un forum piloté par la Mission locale jeunes (MLJ), d'une durée de 12 mois et présentant l'intérêt en particulier d'avoir associé étroitement les usagers et les professionnels du territoire afin de répondre au plus près à leurs attentes.

Une dynamique qui réclame persévérance et dont l'enjeu sera de résister au temps

Le contexte du partenariat organisé autour des chartes a été moteur pour la réalisation de plusieurs initiatives dont l'efficacité tient à leur complémentarité. Ainsi l'action de la Maison de l'emploi (MDE) du Pays Cœur d'Hérault en faveur de l'insertion soutient celle du SIVOM de la Rouvière, qui a créé un chantier d'insertion pour le portage de repas à partir d'une cuisine centrale de maison de retraite. Deux personnes n'auraient jamais pu rejoindre ce chantier en l'absence des moyens mis à disposition par la plate-forme évolutive mobilité du Pays Cœur d'Hérault, créée sous l'impulsion de la MDE, de l'Agence départementale de la Solidarité et de la MLJ.

Mais certains obstacles n'ont pu encore être véritablement levés, tel l'hébergement social. Sur Pays Cœur d'Hérault seule une maison relais provisoire de 9 places a été ouverte, les projets de résidence sociale pour un public jeune et de places d'hébergement d'urgence étant suspendus faute de locaux. Sur le Pays de Lunel les résultats sont plus tangibles avec la création de 17 places dans une maison relais, 10 places en CHRS. Le projet de FJT n'a pu encore démarrer et seul un appartement de secours d'urgence a pu être réalisé.

Au-delà de la question de la mobilisation des crédits nécessaires, la latence dans l'identification des réalités de la pauvreté, et en conséquence dans l'implication des élus des communes rurales dans les réseaux de partenariat a été relevée comme dans les autres départements visités. « Dans les mairies on est bien accueilli mais on n'a pas l'information ». Réticence à l'implantation de logements sociaux, méconnaissance des dispositifs sociaux, contribuent à freiner l'émergence de réponses dans un milieu où l'on a tendance à taire ses difficultés. Le forum mené en amont de l'élaboration du Parads34 dans le Pays Cœur d'Hérault s'est attaché à associer les secrétaires de mairie ; la remontée auprès des élus des besoins à satisfaire a fait émerger une réflexion sur la création d'un CIAS.

Le RSA : quelle réponse ?

Pour le Conseil général, le RSA devrait apporter une meilleure réponse que le RMI car ne s'en tient pas à un accompagnement *vers* l'emploi mais s'attache à un accompagnement *dans* l'emploi. La remarque est faite que les particularités du secteur agricole auraient dû être prises en compte dès les premiers textes réglementaires et non fixées après coup (et certains points d'interprétation restent soulevés).

Pour la MSA (240 dossiers y ont été déjà déposés), l'essentiel est de trouver d'abord des solutions au sein du secteur agricole et de créer un réseau de partenariat pour accompagner les exploitants en difficulté (un dossier a été déposé auprès du FSE). Ainsi, en partenariat avec la Chambre départementale d'agriculture et l'ADASEA⁷³, elle a mis en place une association « Agir ensemble » avec un numéro vert permettant un premier accueil téléphonique et pouvant être suivi d'un diagnostic de l'exploitation.

⁷² Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux dans l'Hérault.

⁷³ Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles ?

Créer de la porosité entre le monde social et le monde économique ; des dispositifs innovants pour une relocalisation de l'économie en milieu rural

Si la problématique d'une nécessaire péréquation des ressources, de la solidarité, entre urbain et rural a été évoquée par divers intervenants, beaucoup situent leur action dans une logique, non de transfert, mais de dynamique de développement local basée sur la valorisation des ressources locales.

Le développement de circuits courts de commercialisation en agriculture, circuits qui mobilisent au plus un intermédiaire entre producteur et consommateur, fait partie des pistes d'action déployées dans l'Hérault.

Ces formes de commercialisation qui se veulent porteuses de nouvelles valeurs tant dans l'acte de production (écologiquement responsable) que dans l'acte d'achat (défense de valeurs non marchandes comme la solidarité) sont présentes sur l'ensemble du département où l'on trouve notamment des marchés paysans (comme à Lodève), des points de vente collectif (comme à Clermont l'Hérault), des lieux de livraison de paniers dont les AMAP⁷⁴ et des boutiques de produits du terroir en dépôt-vente. Sur le Pays de Lunel, l'association Croquelune, association pour le rapprochement des agriculteurs et des consommateurs, annonçait l'inauguration d'un marché paysan et l'ouverture d'un relais de distribution de paniers au cours du mois de juin. Mais ces circuits courts soulèvent beaucoup d'interrogations sur leur durabilité car en particulier souvent mis en œuvre par des porteurs de projet en situation fragile socialement et financièrement.

Aussi une attention particulière a-t-elle été portée au sein d'un projet d'expérimentation et de recherche en Languedoc-Roussillon mené dans le cadre du dispositif Equal. Ce projet dénommé Equal CROC (Compétences, Réseaux, Observatoire, Communication), vise à soutenir l'agriculture locale par des réseaux de proximité, ainsi qu'à lutter contre les inégalités sociales et réduire les discriminations. Il est financé par le FSE, l'Etat, la Région et le département.⁷⁵

Ce projet a permis la conduite d'études notamment sur les circuits collectifs, et qui tendent à montrer que les circuits courts en agriculture représentent des systèmes dont la vision doit dépasser celle plutôt négative de système « alternatif » et qu'ils sont à même d'être vecteur de rémunération, de reconnaissance, de contribuer à réduire les exclusions et renouveler les solidarités⁷⁶.

Ce projet a permis également, à travers l'appui à des collectifs de producteurs, de tester des démarches basées sur la prise en compte de situations diverses de fragilisation liées à différents types de difficultés d'accès aux marchés et d'apporter une ingénierie de projet pour la mise en œuvre de projets économiquement viables et reproductibles. Exemple de la boutique des « paysans producteurs » à Clermont-l'Hérault qui par l'association d'une vingtaine de producteurs permet de disposer d'une offre suffisante en volumes et en gamme, et d'intégrer des personnes en statut précaire (cotisants solidaires, bénéficiaires du RMI).

Cette action sur les circuits courts permet de mettre aussi en évidence l'apport, dans les partenariats qui peuvent être noués, d'un interlocuteur jusqu'alors non identifié dans les déplacements de la mission : les équipes de recherche, qui par le regard croisé de plusieurs disciplines, aident à la compréhension des situations, à l'identification des besoins, à la construction de solutions.

La recherche-action sur les circuits courts de commercialisation en agriculture et agroalimentaire comme innovation pour le développement régional se poursuit d'ailleurs dans le

⁷⁴ Association pour le maintien d'une agriculture paysanne

⁷⁵ Projet associant INRA, CIRAD, CIHEAM et les associations départementales CIVAM, CUMA, Terres Vivantes, Mouvement rural

⁷⁶ Y. Chiffolleau INRA/UMR Innovation Montpellier

cadre d'un programme dénommé Coxinel et retenu par le ministère chargé de l'agriculture dans le plan d'action du réseau national financé au sein de la programmation 2007-2013 du FEADER. Ce programme associe plusieurs équipes de recherche de différents établissements basés sur Montpellier, le Conseil régional, la Chambre régionale d'agriculture et diverses fédérations régionales à caractère économique ou social dans le secteur agricole. Son objectif est, à partir de l'exemple du secteur des fruits et légumes, d'analyser les dimensions économique, logistique et organisationnelle des circuits courts pour déboucher sur des outils et des recommandations au service de leur compétitivité en complémentarité avec les circuits longs.

D'autres initiatives solidaires sont déployées en faveur du retour à l'activité de personnes en situation précaire :

- Action de la Fédération départementale des CIVAM de l'Hérault pour l'organisation d'un partage de matériel agricole avec la Création d'une CUMA solidaire regroupant une quinzaine de producteurs qui, par leur situation de fragilité, ne peuvent avoir accès aux crédits bancaires classiques ;
- Action de l'association Terres Vivantes 34 qui, suite à une sollicitation du Conseil Général, accompagne les personnes s'installant en agriculture sans recours à la DJA. Elle a été notamment à l'initiative de la création d'une SCI immobilière « Terre solidaire » assurant le portage transitoire du foncier (mais avec des moyens limités à quelques hectares) ;
- Action de l'association « Voisins et citoyens en Méditerranée » qui, à partir de son objectif d'accès à l'alimentation pour les personnes fragiles, a expérimenté un lieu de vente dans un quartier populaire d'Arles offrant un débouché à 30 agriculteurs associés, dont certains ont ainsi pu sortir du RMI, et où les consommateurs adhérents bénéficient d'une tarification en fonction de leurs revenus ;
- Mais aussi action du monde économique avec l'exemple du directeur d'une grande surface (également Président du lieu- ressources de Pézenas) qui emploie en priorité des personnes en difficulté de son territoire leur offrant des postes à temps plein et en CDI.

Les chantiers d'insertion (un chantier identifié sur chacun des territoires rencontrés) apportent leur part de réponse à l'insertion durable de personnes précaires en leur offrant notamment des formations qualifiantes. A ce sujet, les difficultés pour accéder à la valorisation des compétences, qualifiée « de parcours du combattant », ont été à nouveau évoquées devant la mission. La Régie de territoire qui intervient sur le Pays de Lunel a signalé le développement des demandes de service à la personne faites auprès du chantier freiné toutefois par le fait que les Régies ne peuvent offrir les avantages du CESU.

Mais c'est également par leur contribution au renouvellement du lien social entre habitants sur le territoire, au travers de l'exemple du portage de repas, et par leurs projets innovants comme l'utilisation d'éco matériaux, que ces chantiers sont mis en avant par certains intervenants comme véritables acteurs de la dynamique d'un territoire.

Les pôles d'excellence rurale apparaissent comme une démarche pouvant concourir à cette dynamique. L'exemple du projet de pôle œno-touristique sur le Pays de Lunel a été cité, avec l'opportunité d'y attacher un projet d'insertion sur l'entretien des paysages.

Une prise en compte spécifique de l'emploi temporaire et saisonnier

Les données pour 2006 de la Maison de l'Emploi de la Petite Camargue Héraultaise⁷⁷, qui couvre le Pays de Lunel et le Pays de l'Or (7 communes en communauté de communes) mettent en

⁷⁷ Source INSEE Languedoc-Roussillon/MSA

évidence l'ampleur des variations de l'emploi salarié au cours de l'année entraînée par la nature des activités économiques qui prédominent sur le territoire et qui sont saisonnières (agriculture, tourisme) ou proposant des conditions d'emploi précaires (services à la personne et services aux entreprises). Dans le tourisme, 5 763 salariés sont concernés par un emploi saisonnier ou un CDD pour un total de 6 062 contrats ; dans le secteur agricole, ce sont 3 729 personnes concernées pour un total de 4 825 contrats. Un guide du travail saisonnier a d'ailleurs été édité par la MDE.

Et selon les données de l'AREFA⁷⁸ (source SRITEPSA/MSA), plus de 80 % des contrats proposés en agriculture sur le Languedoc-Roussillon en 2007 sont des CDD et près de 40 % d'entre eux sont des contrats de moins de 30 jours.

La même problématique se retrouve sur le Pays Cœur d'Hérault ; une analyse plus fine des besoins et des différentes formes de réponse existantes ou à construire, fait l'objet d'une étude action dans le cadre de sa charte territoriale de cohésion sociale.

Les groupements d'employeurs multisectoriels ont été mentionnés comme une voie à développer pour répondre aux besoins de pluriactivité et sortir du cercle RMI-CDD. Pour le directeur du centre de ressources des groupements d'employeurs de l'Hérault, cet outil présente un triple intérêt : celui d'ancrer des compétences et des entreprises sur le territoire, celui de consolider un plein temps pour les salariés, et celui de créer une dynamique sur le territoire « on échange de la main-d'œuvre et peut-être demain des projets ».

Il est signalé toutefois le coût non négligeable de leur gestion, notamment en ressources humaines, qui nécessite de pouvoir atteindre une certaine assise pour assurer un fonctionnement durable et donc de pouvoir obtenir l'adhésion d'un nombre significatif d'entreprises. Et la nécessité de pouvoir offrir des formations pendant les « temps morts ».

Plusieurs types d'intervenants œuvrent en faveur de la formation des personnes précarisées (dont le CFPPA de Béziers⁷⁹ ou dans le cadre des APP⁸⁰ confiées au CFPPA de l'Hérault) mais, dans ce département où la saisonnalité des emplois a pour corollaire la présence de nombreux migrants - notamment dans le secteur agricole, l'un des premiers besoins exprimés de formation est celui de l'alphabétisation. Selon des intervenants, le traitement de ce besoin n'apparaît pas relever clairement de l'un ou l'autre des dispositifs mis en place par l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général, certains permettant par exemple de prendre en charge des illettrés mais non des analphabètes, d'autres assurant la prestation mais pas la prise en charge de la personne en formation... L'absence de traitement coordonné accroît les risques de précarisation des migrants.

Pourtant, selon un participant qui évoque 35 structures affichant sur la Région la pluriactivité comme cible et 125 autres intervenants sur les questions d'emploi (dont 23 strictement dans le milieu agricole), on ne peut pas dire que on ne peut pas dire que les problèmes posés par le caractère saisonnier et temporaire des emplois soit ignoré ! Le besoin d'un traitement spécifique semble donc bien identifié, mais la multiplicité des acteurs sur une même thématique peut-être aussi source de déperdition dans l'efficacité de l'action.

⁷⁸ Association régionale pour l'emploi et la formation en agriculture ; en Languedoc-Roussillon, elle a été créée en 1995 par les partenaires sociaux de l'agriculture et développe des actions en faveur notamment des groupements d'employeurs et de l'insertion en agriculture des publics les plus éloignés de l'emploi.

⁷⁹ Centre de formation professionnel et de promotion agricole

⁸⁰ Atelier de Pédagogie Personnalisée

Liste des personnes rencontrées

| Prénoms / Noms | Fonction / Structure | Prénoms / Noms | Fonction / Structure |
|----------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|
| A. LARMEAN | Adji ST Services | Jean G.D | C.C.P.L. Coopération |
| David QUINOT | Chercheur / PIRE | Boussard H. (adj) | V/p de cabinet / PIRE |
| Lydia AURIEBERT | Chargée de Mission / PIRE | Renaud FRETONT | Membre UAT-PIRE |
| Sébastien LUCIFÉ | DDASS 34 | Christian GATEOT | CSA de la Région |
| Katia GARCIA | Coordonnante DDASS 34 | BRISQVE | CSA de la Région |
| Emmanuel BOLLST | Personnel / PIRE | COUDOUR | CSA de la Région |
| Yves CHIFFOLEAU | UAT-PIRE | Stéphane BOYER | Membre UAT-PIRE |
| Dominique POUYOL | Chercheur / PIRE | Stéphanie MONTEAU | Adjointe Directrice |
| Aurélien PAINCIN | Adjointe | Valérie NORMAND | Chargée de Mission / PIRE |
| BENJAMIN BASTON | Directeur A-S/M/ME | Jacques BOYER | Ed. de la Région |
| Marie OLIGNON | JURAT (partelle) | Nicolas RAYMOND | DDASS |
| Fabienne LOPIN | Chercheur / PIRE | Sylvie VILLEROT | DDASS |
| Nabil HASNAOU AHG | Coordinateur / PIRE | Philippe BERTHOUD | J.G.A.F. |
| Fabrice SINGOUYER | Chercheur / PIRE | Roger RADIER | UVEE |
| Francis PASTIC | VP C.C.P.L. | Suzanne KIMMEL | DDASS |
| Jean-Benoît BERGEM | VP C.C.P.L. | LOPEZ David | Adjointe / PIRE |
| Christophe BERTHIAUD | Chercheur / PIRE | CORPUS Bernard | CSA de la Région (+ STP) |
| Fabrice FORTIN | Chercheur / PIRE | CHOMEL Augustin | ADILC |
| DUCHIKER N. J. | Adji / DDASS 34 | | |
| Rouoc Rémy | Adji / DDASS 34 | | |

| Prénom / Nom | Fonction / Structure | Prénom / Nom | Fonction / Structure |
|---------------------|--|-------------------|--|
| Y. BAILLEUX-MOREAU | Adjoint technique URER L.R. CC LXL | Pierre Chabas | DGA Fédér. NSA Langues Fédér. de NSP Langues |
| A. BELZINCE | MLS Coor. d'ouvrage | Hugues BRUSQUE | Directeur Agence PDS - CG |
| Charlene Papet | CS34 DR-Empl. agées | Gilbert RIBES | Directeur |
| Yvan Grand | Terrés Vivantes | Udo MIRG | |
| Pierrette OUAHAB | Secrétaire générale Sous-Préfecture Cote d'Ivoire | Thierry REBUFFAT | PAYS COEUR D'AFRIQUE Edu. Local / Administration Terrés Vivantes |
| Dr. Silvia Recchini | Adjointe soldeurs/Coor | Stéphane BERRAD | Pré. NDE Coord. Réseau |
| Tinirena Sanduine | Collaboratrice est. parcel | NONIN Cécile | DR Terrés Vivantes / Préfecture Cote d'Ivoire / Terrés Vivantes |
| Didier LUGAS | Directeur - Sous la houille | BALA Nicole | Pré. NDE Coord. Réseau |
| William DEFRICHE | Directeur C&I Cote d'Ivoire / Préfecture Cote d'Ivoire | Bernard Christian | DR Terrés Vivantes / Préfecture Cote d'Ivoire / Terrés Vivantes |
| Brigitte Riquel | Chargée d'études Côte d'Ivoire | Mélanie CHAUCHE | Pré. NDE Coord. Réseau |
| RAYMOND N'GOU | IGAS | Katia GARCIA | Pré. NDE Coord. Réseau |
| BERTRUD N'GOU | IGAS | Sylvain LIEFF | Pré. NDE Coord. Réseau |
| Maie Perrin-Lacoua | Commissaire technique DRASS | Thomas ROISSET | Pré. NDE Coord. Réseau |
| N. Louise OUEGARE | CFPPA Hautef / A | Sophie VILERS | Pré. NDE Coord. Réseau |
| Bernard PANI | DDAF Hautef | P. G. Fuchs | Pré. NDE Coord. Réseau |
| Loise VIGNERO | Etudes sociologie (Cote d'Ivoire) | | |
| Grégoire JEANMARTIN | Chargé de mission Préfecture de l'Emploi, Pays Hautef / A | | |
| Yves CHIFFOLEAU | Chargé de mission Cote d'Ivoire | | |
| Dominique PAPUAT | Chargé de mission | | |
| Camille LASSUS | Préfecture Cote d'Ivoire Pays Coeur Hautef | | |

| Prénoms / Noms | Fonction / Signature |
|-------------------|---|
| Isabelle FAREOT | Conseiller / <i>[Signature]</i> |
| F. Gascornaghi | R.A.F. / V.C.D |
| G.L. HERRIGOT | Président de la Région Rhône-Alpes |
| Richard Nagrandet | Vice-président de la Région Rhône-Alpes |
| Catherine DELOUET | Administrateur Régional I.R.F.A.R. |
| M. Louis ZUCARME | C.F.P.P.A. / A.P.P. 1038 N |
| Nicolas BATA | Membre du Comité de Pilotage |
| William Langlois | Administrateur Régional Rhône-Alpes |
| Bertrand QUINEL | Membre du Comité de Pilotage |
| Henri FITOUSSI | Membre du Comité de Pilotage |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

Annexe 5 : Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural dans la Creuse

La mission, représentée par Marianne BERTHOD-WURMSER et Michel RAYMOND, s'est rendue dans la Creuse les 23 et 24 juin 2009.

Le choix d'effectuer un déplacement dans la Creuse est lié au fait que, comme de nombreux départements du centre de la France, celui-ci présente les caractéristiques d'un département quasiment entièrement rural, à l'écart des grandes voies de communication, agricole, vieillissant depuis de nombreuses années, et exposé de ce fait à un type de pauvreté spécifique. Le taux de pauvreté dans l'espace rural y est l'un des plus élevés : 19,5% de la population s'y trouve en dessous du seuil de pauvreté, (17,3 % dans les pôles ruraux et 20% dans les autres communes rurales).

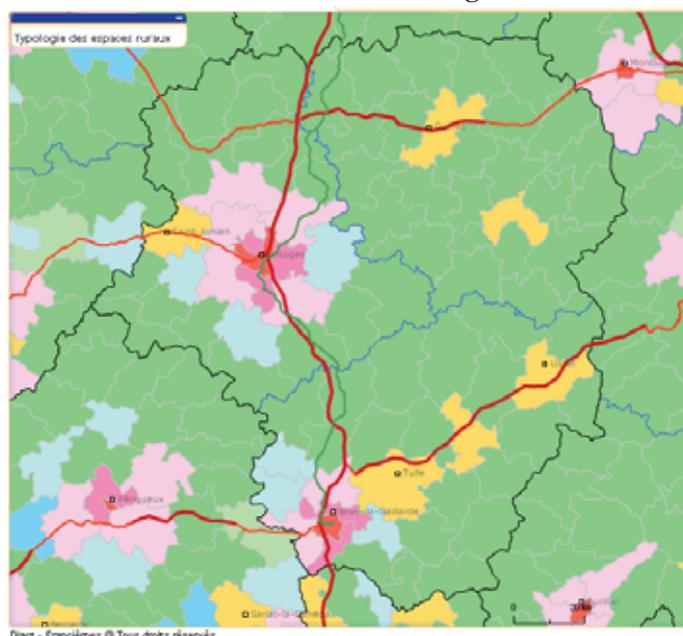
La mission a pu avoir des entretiens avec un ensemble nombreux d'interlocuteurs de niveau départemental à Guéret. Puis, à l'initiative des directeurs de la DDASS et de la DDAF, la mission s'est déplacée dans le canton d'Auzances. Les entretiens se sont déroulés dans la commune de Rougnat, située dans l'Est du département, proche de l'Auvergne à laquelle la population du canton se réfère à de nombreux égards. Il s'agit d'une zone d'activité essentiellement agricole (élevage pour la filière viande - limousine), à l'écart de tout pôle urbain. Cette situation est à l'origine d'un dépeuplement qui se poursuit dans le canton, et d'une précarité très prégnante dans les conditions de vie.

La Creuse, un « archétype » de la ruralité

La Creuse est un « petit » département

Ce département, qui comptait 123 000 habitants au recensement de 2006, est quasi totalement rural. La densité moyenne est de 22,2 habitants au km². Il comprend deux arrondissements : Guéret et Aubusson, 260 communes, partiellement rassemblées en 18 intercommunalités.

Carte 1 : Typologie des cantons des trois départements du Limousin, voies ferrées et routes à grande circulation



| Typologie des espaces ruraux | |
|---|--|
| Urbanisé (240) | |
| Périurbain de proximité (239) | |
| Rural en voie de périurbanisation (515) | |
| Rural agric. vieilli et peu dense (480) | |
| Rural ouvrier (319) | |
| Rural à économie touristique (40) | |
| Rural à attract. tourist. résidentielle (245) | |
| Rural en transition (534) | |
| Petite ville rurale (353) | |
| N/A (5) | |

source : SIEGESA (1999) - Les DOM ne sont pas concernés par cette nomenclature.

- Routes en rouge
- Voies ferrées en vert

La carte 1 ci-dessus montre également que :

- Le département est très mal desservi par le train (seule, la gare de La Souterraine, à extrême Nord-ouest du département, permet un accès direct « grandes lignes ») et par la route (la seule nationale à grande communication est, au nord, la route ouest-est Châteauroux, Guéret, Montluçon) ;
- Le département est presque entièrement classé par la DIACT « rural agricole vieilli et peu dense ». Seuls deux bassins de vie sont classés différemment : pour le premier, il s'agit d'une agglomération, celle de Guéret (23% de la population du département, une commune de 14 800 habitants) ; pour le second il s'agit du bassin de vie d'un chef lieu d'arrondissement classé « petit pôle rural » (Aubusson, commune de 7 000 habitants).

Tout le département est classé « zone de revitalisation rurale », et bénéficie des exonérations fiscales et sociales correspondantes.

Un département qui se sait « le plus vieux de France » depuis longtemps.

Le départ des jeunes actifs de la Creuse est très ancien : de 1850 à 1950, le département a vu sa population se réduire de moitié, avec pour conséquence un fort vieillissement (et par ailleurs un reboisement des terres abandonnées : la surface couverte en forêts a presque triplé dans cette période d'un siècle). Au recensement de 2006, 32,7 % des habitants avaient 60 ans ou plus, la part des plus de 75 ans était de 14,8 % et celle des moins de 20 ans, de 18,9 %.

Certaines conséquences de ce vieillissement sont directement lisibles dans les données sociales départementales. Par exemple :

L'évolution démographique est fortement marquée par un solde naturel négatif. La natalité y est faible : la part des prestations familiales dans les revenus des ménages ou dans les prestations versées par les régimes sociaux est relativement faible ;

La place occupée par le minimum vieillesse dans les minimas sociaux versés est importante, notamment par rapport au nombre de bénéficiaires du RMI/ API ;

La prise en charge des personnes âgées mobilise une part importante de l'emploi ;

Les coûts de cette prise en charge sont élevés pour le département (APA) : c'est le département français dont la dépense d'aide sociale aux personnes âgées est la plus élevée (172 € par habitant en 2005).

La dynamique générale du département est fortement marquée par cette situation.

Le faible nombre de jeunes en formation ou actifs tend à réduire les équipements dans le département, ce qui en retour a un effet sur la population et son activité. Par exemple, la faiblesse du dispositif de formation local est sensible. De fait, le potentiel de personnes en formation est trop limité sans doute pour justifier des équipements nombreux ; mais en même temps, en contraignant les Creusois à se former ailleurs, la faiblesse de ce dispositif renforce leur migration vers d'autres départements. Toutefois :

D'une part en Creuse comme plus largement en Limousin, le taux de chômage est paradoxalement relativement faible. C'est sans doute la conséquence de la dépopulation de longue durée : de fait, l'absence d'emploi et notamment d'emploi industriel et tertiaire vide la région d'une grande part de sa population d'âge actif, de sorte que, pour ceux qui restent, les effets des difficultés économiques des dernières décennies n'ont pas toujours été aussi

fortement accusés que dans d'autres départements. Pour l'ensemble de la région, dans la conjoncture de crise de la dernière année, le taux de chômage a augmenté de façon exceptionnelle (0,5 % d'un trimestre à l'autre), mais dans le contexte national, la hausse subie en *Limousin* apparaît presque mesurée. Le taux de chômage s'est établi en moyenne, au cours du quatrième trimestre 2008, à 6,5 % de la population active, contre 7,8 % pour la France métropolitaine.

D'autre part, dans les dernières années, le solde migratoire a été positif, et a compensé partiellement le solde naturel toujours négatif. Entre 1999 et 2006, la population a diminué en moyenne de 0,1 % par an, évolution résultant d'une diminution annuelle de 0,8 % du solde migratoire et d'une augmentation moyenne de 0,6 à 0,7 % par an du solde migratoire.

La population active est très peu qualifiée

La répartition de la population active par catégories socioprofessionnelles est caractéristique d'un tissu économique où, relativement à d'autres départements, l'activité agricole reste encore significative, mais l'activité industrielle, bien qu'absorbant plus d'emplois que l'activité agricole, est inférieure à celle d'autres départements. Au total, les employés occupent près du tiers des emplois et les cadres sont très peu nombreux (3 500 au total).

Les diplômés de l'enseignement supérieurs sont peu nombreux en Creuse : 13,6 % de la population seulement a un diplôme de ce niveau⁸¹, pourcentage nettement inférieur à celui des autres départements visités par la mission, (il varie de 17 % pour l'Ariège à 24,8 % pour l'Hérault) ; c'est l'un des départements de France où les diplômés du supérieur sont les moins nombreux relativement à la population. Par ailleurs, 17 % de la population n'a aucun diplôme. Le faible niveau général de diplôme en Creuse est cohérent avec l'importance prise par l'emploi peu qualifié, que fait bien apparaître le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 4 : Répartition de la population active par catégories socioprofessionnelles :

| Catégorie socioprofessionnelle | % de la population active | Catégorie socioprofessionnelle | % de la population active |
|---|---------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Agriculteurs | 12,5 | Professions intermédiaires | 19,5 |
| Artisans, commerçants professions libérales | 7,4 | Employés | 30,7 |
| Cadres et professions intellectuelles supérieures | 7,5 | Ouvriers | 22,2 |

Les revenus sont faibles mais les inégalités de revenus sont relativement faibles également.

La part des foyers fiscaux imposés en Creuse dépasse à peine 40 %. Le département est celui où le revenu net imposable moyen⁸², est le plus faible de France métropolitaine (16 500 € par foyer en 2006).

La situation est contrastée dans la Creuse en ce qui concerne les titulaires de minima sociaux :

⁸¹ Rapport entre la population non scolarisée de 15 ans ou plus dont le dernier diplôme obtenu est un diplôme obtenu est un diplôme de l'enseignement supérieur et la population de 15 ans ou plus ayant terminé ses études. *Source, INSEE, recensement de 2006.* la valeur de cet indicateur n'est équivalente ou plus faible que pour la Haute Marne, les Ardennes, la Nièvre, l'Indre et l'Orne.

⁸² Revenu net fiscal imposé / nombre de foyers fiscaux – imposés ou non.

Le nombre d'allocataires de l'AAH est très élevé (40 pour 1000 personnes de 18 à 59 ans en 2007 ; seuls, la Nièvre, la Lozère et le Cantal ont des taux supérieurs) ;

Le nombre d'allocataire du minimum vieillesse est également élevé (99 pour 1000 personnes de 65 ans ou plus en 2005 ; seule la Lozère a un taux supérieur) ;

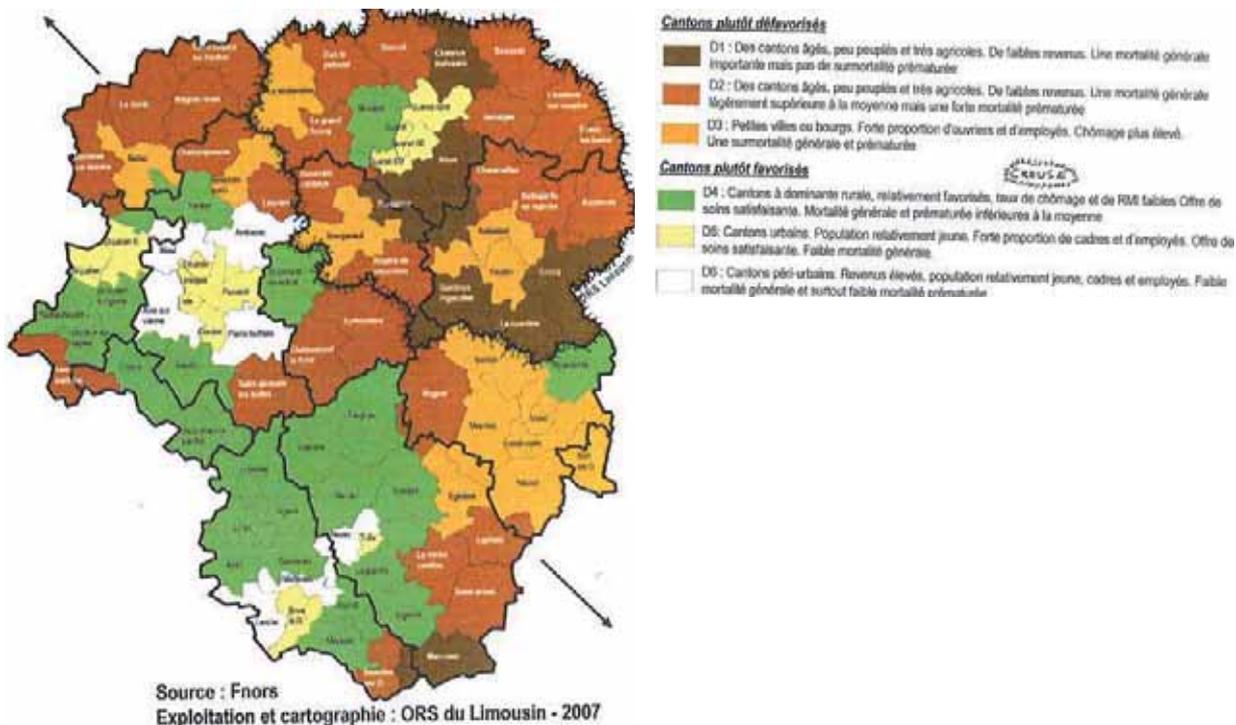
En revanche, les allocataires de l'API sont relativement peu nombreux (4 pour 1000 personnes de 18 à 59 ans en 2007 alors que les taux du Nord ou des Pyrénées orientales s'élèvent à 10 ou 11 %) ;

Les allocataires du RMI demeurent en nombre relativement « moyen » (33 pour 1000 personnes de 18 à 59 ans en 2007, contre, par exemple, un taux de 60 pour 1000 dans le Nord) ;

Les écarts interdéciles de revenus sont faibles au regard d'autres départements. On ne trouve en Creuse ni beaucoup de « très riches » – ni beaucoup de « très pauvres ». Le nombre relativement réduit d'allocataires du RMI ou de l'API peut en être un témoignage.

Comme le montre la carte ci-dessous issue d'une analyse multidimensionnelle d'un ensemble d'indicateurs portant sur les revenus, la santé, les recours aux services, etc., dans la région Limousin, la Creuse est le département où apparaît le nombre le plus élevé de cantons défavorisés. Les cantons les plus défavorisés se trouvent dans l'Est du département, et au Sud d'Aubusson (plateau de Millevaches). Le canton d'Auzances, limitrophe du Puy de Dôme, visité par la mission, se situe clairement dans une zone très défavorisée.

Carte 1 : Analyse multidimensionnelle des inégalités socio-sanitaires par canton en Limousin
– Source : FNORS, exploitation et cartographie : ORS du Limousin – 2007



La place du monde agricole est minoritaire, surtout parmi les jeunes.

Bien que la place du monde agricole demeure plus significative que dans la plupart des autres départements visités, en Creuse également, cette place s'est réduite progressivement. Ainsi, si 75% de la population bénéficiaire de l'assurance maladie est couverte par le régime général et 25% par la MSA, 88% des bénéficiaires de prestations familiales ressortissent de la CAF et 12% seulement de la MSA : les jeunes en âge d'avoir de jeunes enfants relèvent moins souvent du monde agricole que les anciens ou la population d'âge moyen.

La dominante des exploitations agricoles est l'élevage, ovin et caprin au Sud sur le plateau de Millevaches (où il n'y a justement pas beaucoup de vaches), et surtout bovin, majoritairement pour la viande dans les autres parties du département. La filière comprend deux métiers différents : naissance et allaitement d'une part ; engraissement à l'herbe et vente des brouillards, de l'autre ; une grande partie des débouchés se situe en Italie, pays avec lequel les relations sont anciennes et structurées – un peu trop selon certains, qui souhaiteraient une diversification de ces débouchés. Le nombre d'exploitations a diminué sensiblement et elles ont désormais en moyenne un peu plus d'une centaine d'ha, ce qui est peu pour des exploitations en herbe et explique qu'une partie des exploitants se sentent « sur la corde raide ».

Les subventions liées à la politique agricole commune constituent une bonne part des revenus des agriculteurs – actuellement inquiets des modifications de cette dernière ; parmi ceux qui restent aujourd'hui, beaucoup ont plus de 50 ans, et travaillent sur des exploitations à la limite de la viabilité. Ces agriculteurs sont nettement conscients de leur dépendance à la PAC, qui les inquiète. La mission a relevé l'expression forte d'un « stress », qui s'exprime notamment sous forme d'une exaspération à l'égard de « la paperasse », d'un sentiment « d'injustice » et de « précarité ». Ce diagnostic incertain voire pessimiste sur l'avenir ne débouche pas souvent sur des visions claires des « moyens de s'en sortir ».

On note que la Creuse rencontre ses problèmes d'immigration, et même de rejet de certaines communautés étrangères : les Mahorais sont stigmatisés à Bourgneuf et Aubusson ; en revanche l'implantation, maintenant ancienne, de néo-ruraux « post soixante-huitards » est à peu près intégrée.

Il est intéressant de signaler que le conseil général de la Creuse a fait partie de ceux qui, sensibles aux situations de pauvreté nombreuses sur le territoire, ont volontairement expérimenté le RSA – sur une période trop courte au dire des responsables – et ont passé ainsi 135 contrats sur une année).

Une collaboration étroite entre Etat, institutions sociales et collectivités territoriales sur des objectifs partagés

La collaboration entre les responsables institutionnels est forte au niveau départemental ; elle inclut divers services de l'Etat et du Conseil général en particulier, ainsi que la CAF et la MSA et d'autres organismes locaux. L'ensemble des acteurs administratifs locaux expriment de façon claire le besoin qu'ils ont les uns des autres pour avancer dans leurs actions ; ils ont l'habitude de confronter leurs analyses de la situation et de monter les actions en commun⁸³. Le partage des questionnements avec les opérateurs, associatifs notamment, existe manifestement également.

La présence de l'Etat est considérée comme essentielle par les acteurs locaux : on compte sur les services de l'Etat comme :

initiateurs de projet ;

⁸³ C'est du moins la situation constatée avec certains services de l'Etat ; on rappelle que la mission n'a pas pu rencontrer les représentants de la DDTEFP et de Pôle emploi.

ayant une forte capacité d'entraînement (car les services de l'Etat disposent d'un capital humain compétent et légitime) ;

et contribuant dans différents domaines au financement d'opérations dont ce financement, même minoritaire, est parfois le « déclencheur ». Dans un département dont le potentiel fiscal, réduit, implique une gestion particulièrement attentive des priorités, ce rôle de « déclencheur » est appréciable.

Au demeurant, il est consensuellement reconnu que l'Etat a mis en place des outils susceptibles de jouer le rôle de leviers sociaux du développement économique, soit seul, soit en partenariat par exemple en utilisant les dispositions des contrats Etat-région. C'est ainsi que les micro-crèches, par exemple, sont financées par les actions prévues dans le volet territorial du contrat Etat-régions. En dépit de critiques visant leurs modes de mise en œuvre, les appels d'offre sur les « pôles d'excellence ruraux » pilotés par la DIACT sont également appréciés. Ils ont permis de financer dans la Creuse trois projets en cours concernant : l'eau et le thermalisme à Evaux les Bains, la domotique à Guéret, les métiers de l'urgence sociale à La Souterraine.

Ces interventions n'empêchent pas le Conseil général de prendre des responsabilités pour ce qui le concerne. Sa participation à l'expérimentation RSA en témoigne, comme les réflexions qu'il conduit actuellement sur les conséquences de la généralisation du dispositif.

Certains diagnostics et certains objectifs sont clairement partagés.

La mission a relevé un large consensus sur les points suivants :

Il existe une « *solidarité de voisinage* » rurale, peut-être plus en Creuse qu'ailleurs, *mais cela ne suffit pas*. Si le représentant de la chambre d'agriculture insiste sur la qualité de la solidarité en milieu rural creusois, les autres participants aux échanges avec la mission soulignent plutôt en effet que ces liens sociaux sont loin de résoudre tous les problèmes ;

Pour la Creuse, les problèmes liés à la pauvreté sont énoncés par plusieurs acteurs départementaux et locaux dans un ordre qui n'était pas nécessairement attendu : santé d'abord, vieillissement ensuite, et isolement en troisième lieu.

○ *La santé*

Plusieurs facteurs contribuent à faire des questions de santé une préoccupation très forte, soulignée tant par les élus que par les intervenants de terrain.

Tout d'abord, les professionnels de santé, en Creuse, sont en nombre dangereusement décroissant. L'inquiétude est réelle pour une population isolée, vieillissante, qui d'une part, craint de ne pouvoir accéder rapidement à des professionnels en cas d'urgence, et d'autre part, est confrontée à des difficultés de déplacement moins vitales mais répétitives, et de ce fait handicapantes, pour des soins de suivis fréquents (kinésithérapie, psychothérapie, orthodontie, ou soins liés à des maladies graves comme le diabète). La couverture du territoire en professionnels libéraux est inégale : il y a des infirmières, mais par exemple il n'y a aucune sage-femme libérale dans le département ; les grossesses pathologiques sont envoyées à Limoges où, compte tenu de la distance ; beaucoup de rendez-vous sont manqués, avec des problèmes de complications parfois graves). Il n'y a que deux pédiatres dans le département. Pour une consultation d'ophtalmologistes, il faut attendre six mois.

Ensuite, les actions de prévention sont mal assurées en milieu rural. Deux éléments précis sont évoqués. Ils concernent :

d'une part la prévention mère-enfant et en particulier pour de jeunes mères assez isolées qui n'ont guère de recours pour les aider dans leurs tâches éducatives et la surveillance de la santé de leur enfant. Les cantons les plus défavorisés du département sont aussi ceux où la surveillance des grossesses et des enfants de 0 à 4 ans est la moins bien assurée, et où on constate les données épidémiologiques les plus défavorables (petits poids de naissance, couverture vaccinale insuffisante, surpoids et obésité...). Il est parfois préférable de remplacer ou de compléter des consultations de PMI par le déplacement à domicile de puéricultrices (réflexion en cours sur une « PMI itinérante »).

d'autre part l'ensemble des situations qui relèvent de la psychologie ou de la psychiatrie. Le spectre est large : sont cités aussi bien l'alcoolisme, pour lequel il n'y a pas de possibilité de suivi spécialisé, que le traitement préventif des états dépressifs, d'autant plus fréquents que l'isolement est un facteur de renfermement et d'aggravation de ces états. En pratique, il n'y a guère de psychologues réellement disponibles hors les rares villes du département. L'annuaire de la Creuse indique au total cinq médecins psychiatres, tous situés sur l'axe La Souterraine – Guéret – Montluçon, et des équipements médico-psychologiques uniquement à Bourgneuf, Blessac, Evaux les Bains.

Enfin, les Creusois s'inquiètent très concrètement « de la mise en place de la T2A » (sic). Ce propos technique n'est pas celui de spécialistes, mais de professionnels ou responsables de terrain qui ont parfaitement intégré le raisonnement ayant conduit à supprimer, dans différents domaines des équipements publics qui ne desservait pas une population « suffisante ». Et en effet, les équipements hospitaliers du département sont peu nombreux et sans doute « peu rentables » selon les critères de la T2A : Bourgneuf et Aubusson disposent d'une petite structure hospitalière, mais le seul centre hospitalier généraliste un peu étoffé se trouve à Guéret (seule maternité, par exemple). Pour les interventions ou examens un peu complexes, il faut aller à Châteauroux, Limoges – soit 1 à 2 heures de route – ou éventuellement à Montluçon pour les habitants de l'Est du département.

L'application de la T2A à Guéret est redoutée, car la population est tout à fait consciente que si l'équipement dessert une population peu nombreuse et dispersée, ses coûts de fonctionnement risquent de dépasser les ratios admissibles, de sorte que certains services médicaux, ou l'hôpital lui-même pourraient disparaître. Faire disparaître une condition de sécurité importante aux yeux des résidents du département pourrait porter un coup décisif au sentiment de la sécurité que requiert la population locale, qui « ne voudra plus rester ».

○ *Le vieillissement*

Avec une population qui comprend près d'un tiers de plus de 60 ans et 14,5 % de plus de 75 ans, les besoins sont importants, et les préoccupations sont diverses.

Concernant les revenus des personnes âgées :

Sans doute les personnes âgées ne constituent-elles pas une catégorie « à l'aise ». Les anciens agriculteurs notamment (plus nombreux dans la population âgée que dans la population active) n'ont pas des revenus très élevés. Toutefois, l'évolution du minimum vieillesse jusqu'aux toutes dernières années a permis d'améliorer leurs conditions de vie et surtout, ces revenus peuvent être considérés comme plus « sûrs » et réguliers que les revenus d'une activité agricole incertaine. La mission a, en tous cas, constaté que lorsqu'on parle de pauvreté en Creuse, les personnes âgées ne sont pas une catégorie immédiatement mise en avant. Il se peut également qu'elles aient « du bien », compensant d'une façon ou de l'autre la faiblesse des retraites.

Concernant la capacité de faire face aux besoins liés à la perte d'autonomie des plus âgés.

La Creuse est quantitativement bien dotée en établissements pour personnes âgées et handicapées – dont une partie attire des personnes extérieures au département par une offre abondante et des prix de journée relativement peu élevés par rapport à d'autres territoires. Elle doit en revanche faire face à des besoins importants de rénovation de ce parc. La Creuse est un département qui s'est bien équipé depuis longtemps ; cet investissement étant bien amorti aujourd'hui, les coûts demeurent relativement « raisonnables » tant pour les intéressés et leurs familles que pour les collectivités. Mais rénover exige des investissements notamment de la part du Conseil général ; rénover risque également de se traduire par des coûts de séjour plus élevés pour la population locale ; il y a donc là source d'inquiétude pour l'avenir.

En matière de maintien à domicile, la solvabilisation des personnes âgées par l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) a amélioré la situation sur le plan financier. En revanche, les conditions de sécurité du maintien à domicile en milieu rural dispersé posent des questions difficiles concernant l'exercice d'une aide qui reste ponctuelle, les personnes aidées demeurant solitaires la plus grande partie de la journée. Ces situations sont à la fois source de préoccupation et de surcoûts, mal pris en compte par les organismes financeurs.

Les « services à la personne » en développement fournissent en milieu rural un « gisement » d'emplois. A domicile ou en maison de retraite, ces emplois sont principalement occupés par des femmes. Leur développement révèle aussi d'autres besoins d'aide et de sociabilité (jeunes couples, adolescents...), moins bien identifiés et moins bien financés que ceux des personnes âgées.

- *L'isolement*

Dans un pays d'habitat peu dense et dispersé comme la Creuse, l'isolement a été favorisé par la dépopulation d'une part, par des regroupements de services publics qui laissent à découvert de nombreuses zones, d'autre part.

Les actions de maintien à domicile des personnes âgées, ou les initiatives destinées à rétablir du lien social et à transmettre des savoir-faire sont confrontées directement à cette question de l'isolement. Les Creusois ont tenté d'y pallier par en fournissant des moyens de mobilité dans des conditions acceptables à ceux qui en ont un besoin temporaire urgent : c'est ainsi qu'ont été suscités la mise en place de services itinérants, des prêts de mobylette..., mais aussi en organisant des rencontres pour des publics et sous des « prétextes » divers : rencontre de mamans en prolongement de consultations PMI, présentation de débats locaux avec des psychologues sur les questions éducatives, par exemple. Il ne s'agit donc pas seulement de satisfaire un besoin matériel, mai aussi de répondre à la nécessité de (re)créer du lien social. Si, de l'avis des professionnels, la prévention en santé, « ça ne passe pas bien » en milieu rural, des présentations associées à un cadre d'actions collectives orientées sur d'autres sujets d'intérêt plus direct permettent de mieux « faire passer les messages ». Des observations récurrentes de ce point de vue portent plus particulièrement sur deux catégories de personnes :

Les jeunes : comme l'indique sans ambages l'un des interlocuteurs : « on n'arrive pas à les sortir de leur trou ». Comme cela a été exposé à la mission dans d'autres départements, les difficultés les plus difficiles à combattre sont « dans les têtes ». Dans un canton rural, certains jeunes habitants, poussés par la mission locale à faire une formation susceptible de les rapprocher du marché du travail, sont trop effrayés par l'inconnu de la « ville » pour accepter de faire un stage à Aubusson (7 000 habitants) à moins de 30km de chez eux même s'ils ne doivent y résider qu'en semaine et revenir chez eux le week-end.

La petite enfance. Dans la Creuse, une politique étendue de la petite enfance apparaît comme un « facteur clé » pour le déblocage de beaucoup d'activités. En effet, d'une part les parents sont fortement immobilisés, d'autre part certains enfants sont peu socialisés et on leur propose peu d'activités d'éveil, enfin, les jeunes parents sont demandeurs

d'échanges et de transmission de savoir-faire. Une politique de la petite enfance en milieu rural passe donc par l'organisation de la garde des enfants, mais également par des échanges avec les jeunes parents sur l'éducation, des activités d'éveil conduites par des professionnels confirmés, et la mise en commun d'expériences et d'entraides qui ne s'organisent pas (ou plus ?) spontanément.

La conduite locale d'actions visant à améliorer la mobilité et à combattre l'isolement a été suivie d'effets intéressants notamment pour les femmes, souvent prisonnières de difficultés de garde qui les empêchent de s'insérer sur le marché du travail ; mais les interlocuteurs locaux mettent aussi l'accent sur l'effet « culturel » de ces actions et des activités annexes qui s'y greffent ; elles permettent en effet une ouverture à des expériences de vie diversifiées, importantes pour lutter contre les attitudes de repli, très dommageable pour les personnes et pour le dynamisme local qu'on a déjà évoqué. C'est dans un tel cadre que peuvent être conduites des activités destinées par exemple à développer des attitudes préventives en santé ou à favoriser l'évolution vers des comportements sociaux plus ouverts.

Une recherche partenariale de solutions s'organise au niveau départemental

Quelques expériences locales ont pu être développées. Elles vont généralement dans le même sens que dans les autres départements visités : « solutions bricolées » pour résoudre le problème crucial des transports, soutiens aux jeunes notamment par la mission locale et des entreprises d'insertion (avec recherche de solutions au difficile problème du logement pendant les périodes de stage). On soulignera notamment :

Le financement de micro-crèches et de relais assistantes maternelles, de PMI itinérante.

La réflexion « petite enfance » doit inclure tous les organismes concernés à un titre ou l'autre par l'enfance, sans tenir compte des frontières d'âge imposées par les découpages institutionnels. En effet, comme le souligne un interlocuteur local, le bon sens montre que, si pour conserver des écoles en milieu rural, il faut avoir des enfants de plus de 3 ans... il faut aussi s'occuper des moins de trois ans, faute de quoi les parents sont tentés de quitter les villages.

Certains participants des organismes sociaux, conscients des besoins en particulier pour les familles aux moyens les plus faibles, ont souligné qu'ils tentent de faire feu de tout bois, allant jusqu'à mobiliser, pour quelques semaines, des crédits ASE, le temps de permettre aux parents de suivre un stage ou une formation.

L'utilisation des nouvelles technologies.

L'installation de « visio-guichets », permettant de mettre en contact sans déplacement la population des villages avec les administrations et organismes sociaux, date de plusieurs années déjà. Il y en a cinq dans le département aujourd'hui. Ces équipements ont pour objectif d'établir un regroupement de services publics avec la mobilisation-relais des mairies, et un accompagnement-relais polyvalent et compétent (points d'accueil multiservices).

Une expérience plus approfondie est en cours à Dun le Palestel : cette expérience associe les compétences d'animateurs qualifiés avec la mobilisation de moyens techniques informatiques et de communication ; l'objectif est ainsi de « greffer » des projets orientés vers la dynamisation de la vie locale, le développement de liens sociaux, et parfois la détection de problèmes sociaux « peu visibles » ne faisant pas l'objet de revendications, sur des méthodes techniques permettant de répondre à des demandes d'information auprès d'organismes institutionnels (administrations, organismes de protection sociale...).

Dans un esprit différent, les nouvelles technologies peuvent aussi être vues comme une véritable opportunité économique pour un territoire « à l'écart ». Certains responsables creusois ont

en effet observé que, délaissant l'impératif de proximité géographique, des « centres d'appel » administratifs répondant par Internet ou par téléphone aux questions posées par le public s'implantent n'importe où sur le territoire. Les organismes sociaux s'engagent aussi dans cette orientation à l'échelon national ou à celui d'inter régions. Parmi les projets intéressants à Guéret, la mission a noté un projet de délocalisation de centres d'appel spécialisés pour une région élargie et partagés par les organismes sociaux, qui ne manque pas d'une certaine crédibilité.

Enfin, Guéret peut utiliser à la fois l'expérience acquise depuis une quinzaine d'années dans le domaine de la domotique (un institut de domotique existe déjà depuis plus d'une quinzaine d'années à Guéret) et son expérience particulièrement riche dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et handicapées, pour proposer à ses jeunes ou à des jeunes d'autres régions des formations adaptées. La création d'un IUT « services sanitaires et sociaux » est envisagée.

Des actions pour améliorer l'accès aux droits :

Des actions communes ou coordonnées adaptées à une population qui accède difficilement à ses droits ont été engagées de façon concertée entre les différents organismes locaux de protection sociale (CAF-CPAM-CRAM). Ces actions sont fondées sur une idée simple mais exigeante pour les institutions : la mise en place d'une « cellule commune de rattrapage » des droits des affiliés au régime général.

Il s'agit de vérifier de façon systématique, à l'occasion d'une démarche auprès de l'une ou l'autre de ces institutions, si les assurés et leurs familles bénéficient bien de tous les droits auxquels ils peuvent prétendre.

Le résultat de ces actions est à la fois inquiétant pour ce qu'il révèle de « non accès au droit » et prometteur. En effet, chacune de ces interventions permet en moyenne de « rattraper » 1,4 « droit » pour la personne concernée ou sa famille – dans des domaines aussi divers que les prestations familiales, les retraites - de droit indirect notamment – mais également des exonérations ou des réductions de tarifs publics pour certains services, par exemple

Un niveau infra départemental peu structuré et peu dynamique

Au niveau des communes rurales

Certaines communes sont peu peuplées et très étendues avec un habitat très dispersé. Les communes sont pour la plupart regroupées en communautés de communes (une dizaine de communes seulement restent hors des dix-huit EPCI) mais de taille souvent encore très limitée, et souvent avec des domaines de compétences restreints. La taille des communautés de communes est sans doute trop réduite pour constituer le support d'initiatives de quelque envergure. Mais ce n'est pas le seul obstacle. Le repli et les attitudes « prudentes », sinon craintives, des responsables locaux qui ont été rapportés à la mission en Creuse lui ont rappelé les constats faits sur d'autres territoires menacés de précarité. Le syndrome du « patriotisme local » pousse très bien sur ce terrain, et peut bloquer gravement les initiatives.

Exemple sans doute significatif : tous les acteurs départementaux et certains acteurs locaux étant d'accord pour considérer une politique active de la petite enfance comme un levier de développement dans le secteur d'Auzances ; le plan de financement d'un projet de micro-crèche pour deux communautés de communes a fait l'objet d'une large concertation des acteurs départementaux, ne laissant supporter aux communautés de communes que 2 000 € de charge ; mais sa mise en place a échoué « officiellement » sur le coût du projet, et en réalité sur l'impossibilité de décider si le projet devait s'installer sur l'une ou l'autre des communautés de communes.

La seule communauté d'agglomération se trouve à Guéret ; elle atteint, contrairement à la plupart des autres regroupements, une taille « significative ». Seule la ville de Guéret possède un CCAS. Les autres EPCI paraissent trop souvent englués dans la frilosité locale et de taille insuffisante. Le député maire de Guéret, conscient de cette difficulté et par ailleurs président de la commission de l'AMF réunissant les maires des territoires ruraux, s'interroge sérieusement sur une proposition de mesure législative imposant un seuil minimum de population pour les communautés de communes.

Enfin, divers acteurs départementaux soulignent, comme dans d'autres départements, que les collectivités infra départementales « manquent d'ingénierie sociale », que les acteurs locaux « manquent de référentiels d'action » en face de situations qu'ils observent, de façon parfois décourageante, sans avoir de réelle capacité d'intervention. On renvoie sur ce point important aux comptes-rendus précédents qui rejoignent la même analyse.

On trouve en Creuse quatre « pays », inégalement porteurs de dynamiques innovantes

Deux sont des structures associatives, *Combraille en Marche* et *Guéret*, et deux sont des syndicats mixtes, *Ouest Creuse*, et *Sud Creusois*. Ces pays, regroupant des populations de 25 000 à 37 000 habitants, sont reconnus depuis décembre 2004. Le niveau « pays » permettrait de créer des dynamiques locales et de faire vivre des projets, mais actuellement, ces structures ne semblent pas être porteuses de dynamiques très fortes (pas de SCoT, pas de contrat LEADER..., et, contrairement par exemple à l'Hérault, pas de chartes territoriales de cohésion sociale).

Des initiatives intéressantes ont été observées, toutefois : le canton d'Auzances visité par la mission appartient aux sept cantons qui ont constitué le pays Combrailles en Marche. A ce niveau, on considère que le « pays » est une bonne manière de récupérer des fonds européens. C'est par exemple en s'appuyant sur des financements européens qu'ont été conduites des opérations dans plusieurs domaines :

l'amélioration du patrimoine bâti ;

le tourisme ;

l'amélioration du marché immobilier par une aide à la mise en contact des locataires et des bailleurs, des acheteurs et des vendeurs ; le financement de cette opération vient simultanément de la CAF, du Conseil régional et de communautés de communes ;

la création d'emplois dans l'artisanat, le bricolage et les petites réparations.

Considérant l'ensemble des réalisations effectives, la conclusion des acteurs locaux serait plutôt « qu'il se passe beaucoup de choses en Creuse » mais qu'on ne sait pas « communiquer » sur ce qu'on fait en partenariat.

L'expérimentation RSA a permis de faire avancer la réflexion dans le département

L'expérimentation dans le département a été trop courte et a comporté des conditions d'accès trop spécifiques pour qu'on puisse en tirer des conclusions d'ensemble. Les conditions d'accès étaient plus restrictives que dans le dispositif adopté finalement (notamment en matière de nombre d'heures de travail autorisant l'accès au RSA).

Par ailleurs, à la date du 24 juin, il est trop tôt pour qu'un bilan des demandes puisse être fait par la CAF et la MSA.

Mais les réflexions entamées précocement par le Conseil général à l'occasion de l'expérimentation à laquelle il a participé lui permettent aujourd'hui de poursuivre des anticipations dans deux directions :

Ayant conscience qu'il devra financer de nombreux compléments de revenus pour des travailleurs à temps très partiel, le Conseil général s'interroge : « tant qu'à financer les personnes ayant droit au RSA », ne serait-il pas plus rationnel de s'organiser pour proposer, à ceux qui peuvent l'assumer, un travail sur des tâches d'intérêt général (débroussaillage...), en mobilisant à cette fin des entreprises d'insertion ?

La mise en place du dispositif, notamment dans le monde agricole, semble avoir « débloqué » les réticences qui se faisaient sentir pour le RMI (200 demandes ont déjà été reçues à la MSA à la date du 20 juin). Dans la mesure où seules une partie des demandes seront éligibles (30% environ) - peut-être faudra-t-il faire face à des déceptions ?

Les questions de mobilité et d'ingénierie ont suscité des coopérations interinstitutionnelles comme dans d'autres départements, des accords se dessinent également pour une action sur des phénomènes émergents qui inquiètent l'ensemble des institutions locales

Afin d'éviter les répétitions, on n'insistera moins dans ce rapport sur les points communs que sur les points émergents.

Des coopérations multiples pour pallier la faible mobilité des plus démunis et le manque d'ingénierie sociale et de développement

Les questions de mobilité pèsent fortement dans la Creuse. On l'a indiqué, ce département se trouve particulièrement à l'écart des grands axes de circulation ferroviaires et routiers. Les Creusois se plaignent que les trains, peu fréquents (et qu'il faut aller chercher à La Souterraine ou à Montluçon) n'arrivent même pas toujours à l'heure à Paris, car il s'agit de lignes relativement secondaires. Quant aux cars, ils posent trop fréquemment des problèmes d'horaires.

En matière routière, la ZRR a permis un désenclavement routier de la N 145 vers Montluçon (seule route de grande communication interrégionale), mais... toujours inachevé.

Comme ailleurs, les intervenants sociaux, devant ces obstacles, ont recours à divers « bricolages » : garage solidaire, aides au permis de conduire, transports scolaires, microcrédit social pour achat de véhicule, location sociale de mobylettes et scooters, systèmes de « transport à la demande »...

Mais certains intéressés aussi « bricolent » – en quelque sorte, à leur façon... en effet, les prestations de transport remboursées par l'assurance maladie explosent. *Les taxis, dans le département, sont financés à 80% par l'assurance maladie* (soit 9 M €). La CRAM s'interroge sur les conséquences intelligentes à tirer de ce constat, en faisant certes l'hypothèse que tous les déplacements ne doivent pas correspondre à des besoins de santé urgents, mais en soulignant aussi qu'utiliser une partie de ces sommes pour aider à trouver des solutions de transport souple et adapté ne serait pas une perte de l'argent public.

Les acteurs locaux, en effet, sont conscients des limites d'un service public collectif : compte tenu de la très faible densité de population, les solutions ne sont sans doute pas à rechercher dans la mise en place de lignes régulières de transport en commun, disent-ils eux-mêmes. C'est donc à une sorte de « sur-mesure » qu'il paraît pertinent de recourir pour aider en particulier les personnes à faibles ressources. On peut souligner un vif regret exprimé dans ce domaine par les services sociaux des CPAM et des CAF : les actions sociales de ces organismes sont en effet financées par des crédits des Fonds d'action sociale, qui leur sont délégués par les caisses nationales. Mais la répartition des crédits ne tient pas, ou pas suffisamment, compte de la pauvreté

du département ; les situations de pauvreté comme celles rencontrées dans la Creuse, génèrent en effet des besoins particuliers, comme les besoins de déplacement, pour lesquels les caisses regrettent de ne pas disposer des crédits nécessaires.

Le déficit en ingénierie sociale et de développement s'exprime en Creuse dans des termes voisins de ceux entendus dans les départements visités précédemment : « les leviers » (outils et dispositifs d'intervention) existent ; mais « on manque de la capacité de s'en servir », faute de personnels compétents sur lesquels les élus notamment puissent s'appuyer. Le financement de ce type d'ingénierie est en partie attendu de l'Etat. Mais on attend également de l'Etat :

- qu'il maintienne les dispositifs qu'il met en place durant des périodes assez longues pour que les acteurs locaux aient le temps d'en faire « l'apprentissage » ;

- qu'il construise ces dispositifs de façon à pouvoir s'adapter au milieu rural. Par exemple, si l'existence « d'emploi aidés » est appréciée ; compte tenu de l'absence de « mobilité dans les têtes » déjà évoquée, ces emplois sont difficiles à pourvoir en milieu rural parce qu'ils nécessitent la plupart du temps un déplacement des personnes. Une étape préalable serait utile avant de demander à des personnes craintives et repliées sur elles-mêmes de se déplacer. Il s'agirait de leur permettre de faire une expérience de l'emploi à proximité de leur lieu de résidence – dans une perspective d'aide au développement *local*. Une telle étape n'est pas facile à mettre en place, mais elle paraît paradoxalement nécessaire pour que puissent être envisagés ultérieurement l'accès à des emplois un peu plus lointains.

Au total, on attend de l'ingénierie dont le développement est souhaité qu'elle aide à faire passer de tels messages, et qu'elle contribue à la dynamisation sur des projets locaux.

Quelques questions émergentes

Les observations recueillies concernent des domaines très divers, qui n'ont pu faire l'objet d'un approfondissement. La mission suggère des travaux complémentaires notamment sur les points suivants :

Le *surendettement*, qui semble être en croissance récente mais sérieuse. Les causes de ce phénomène sont à identifier de façon plus précise ;

Contrairement à ce qui a été observé dans d'autres départements, *le logement social* ne semble pas faire, dans la Creuse, figure de repoussoir pour les élus et pour les candidats au logement. Au contraire, un organisme départemental de logement social a construit des logements adaptés au monde rural, qui sont très demandés (en revanche, la répartition de ces logements selon leur taille demanderait à être adaptée pour faire face aux besoins des jeunes).

Certains maires, en revanche, regrettent de devoir construire des lotissements neufs sans disposer de moyens d'inciter des propriétaires « in-occupants » de maisons de village, fermées en grand nombre, à les vendre ou les louer (près de la moitié des maisons dans un village, ça pèse sur l'atmosphère)... ;

Les groupements d'employeurs se sont structurés de façon progressive mais désormais solide sur le territoire creusois. Une première expérience – peut-être prochainement suivie d'autres – a permis d'associer des employeurs dans la perspective de faire bénéficier en commun leurs salariés de mesures de formation et d'insertion, avec déjà quelques succès puisque ces salariés ont pu « rebondir » ;

Enfin, débordant apparemment le cadre de la mission, les échanges ont permis aux participants d'aborder les perspectives d'un développement économique pour un

département comme la Creuse. En réalité, ces sujets ont permis de revenir sur un constat très important, lié à la pauvreté en milieu rural : le principal élément de blocage pour des territoires qui (contrairement à d'autres) ne sont pas passés par la case « industrielle » pour leur développement et disposent de ce fait d'un certain atout « vert », réside dans une insuffisante formation et qualification de sa population active. Or pour améliorer qualifications et formations, il faut que les résidents puissent « bouger », de façon positive. Des pistes sont recherchées dans plusieurs directions :

- du côté de l'artisanat, domaine d'excellence locale ; et de l'amélioration de la filière d'activité dominante (abattoir, ateliers de découpe pour la viande bovine) ;
- dans des services à la personne non seulement pour les plus âgés, mais pour l'ensemble de la population ;
- mais aussi avec des initiatives innovantes comme l'a été la création d'un *institut domotique*, ou comme peuvent l'être certaines formes d'écotourisme d'initiatives qui peuvent l'accompagner (développement du VTT – voire projet de championnat mondial de ce sport).

Liste des personnes rencontrées

- Monsieur Jean FABRE, préfet de la Creuse
- Monsieur Michel VERNIER, député-maire de Guéret
- Monsieur Eric JEANSANNETAS, premier vice-président du conseil général de la Creuse
- Monsieur Jean-Michel DELVERT, DDASS de la Creuse
- Monsieur Didier KHOLLER, DDAF de la Creuse
- Monsieur Eric MORIVAL, directeur général adjoint des services du conseil général de la Creuse

Etat des lieux avec les partenaires institutionnels du département
Mardi 23 juin de 9h15 à 12h

| NOM - Prénom | Qualité | Organisme |
|--------------------------|-----------------------------------|--------------|
| LAVAUD Catherine | Directrice Régionale | INSEE |
| SAGOT Patrice | Président du PNF de la Creuse | CG 23 |
| GAULLIER Patrice | DDAF 23 | DDAF 23 |
| MADILLO Marc | Rep. Rep. Socialistes | CAF 23 |
| PIERRE Mathilde | Chargée d'étude | CAF 23 |
| COURET Dominique | V. Président | CAF 23 |
| SPERANCON Patrick | Adjoint | CAF 23 |
| GEGAGEN MOREAU Isabelle | SE Directeur | 71A Limousin |
| MORIVAL ERIC | DGA | CG Creuse |
| MIDDELDORP Valérie | Dir. Instat° Logt° | . |
| LAPORTE François | DAS | CG Creuse |
| RAIX Sophie | Déléguée | Préfecture |
| MOUTOULATCHIANY Anisilla | Agent DDASS | DDASS |
| DELVERT Jean-Michel | Adjoint | DDASS |
| DEVIER Madeleine | Chargée d'étude en Travail Social | DDASS |
| NOM - Prénom | Qualité | Organisme |
| DUNOYER JEAN-DENIS | Directeur | Le Triplien |
| BOUAIOL François | CIP | Le Triplien |

| NOM - Prénom | Qualité | Organisme |
|------------------------|---|-----------------------------------|
| DUMIGNARD M. Marie | Directrice | F31 le Saclay |
| RENON Ghislain | Directeur | CCAR. Quet |
| TESSIERE Alain | | UNCAF |
| LESTAGE Charlotte | Chargée Mission | CAL - PACT23 |
| Lerigandere Fatima | Conseillère Habitat | CALPART |
| DUNET Marie-Pierre | Prat | D-L Coit Rouge Guesclat |
| DUNOYER JEAN-DENIS | Directeur | Association Le Triomphe |
| Laporte François | Directrice | CG 23 |
| BOST Benoit | Président Sec. Communale | CG 23 |
| GIGADEN YORAN Isabelle | Directeur-Adj. CPI | CPAR 23 |
| BERRIEUZ Latouche | SS. Directeur | MJA Limousin |
| MADILLO Marc | Ad. Optique | CAF 23 |
| ROBERT Fabienne | Resp. Pol. Sociale | CAF 23 |
| ACHIRAFI Toimantti | Conseillère section | Mission locale |
| RIVET Jacqueline | Stagiaire AG | Mission Locale |
| DEATHONIERA Hélène | Secrétaire Habitat Présidente Habitat du Com. | Roles du Com. Autorité du Com. |
| Nadlerie DENON | CTIS | DDAF |
| Françoise LONGUEVILLE | Conseillère sociale | CGAAER 23 |

| NOM - Prénom | Qualité | Organisme |
|---------------------|-------------------------------------|--|
| BERGERON Frédérique | | Budget Unique Emploi Agricole FOUR 23. |
| BRESSY Noelle | AS | CRANCO |
| MOULIN-SEURIE Pia | SOUS DIRECTEUR | CRALCO |
| PÉRIOT Lucile | Secrétaire Générale | STP |
| JAMOT Brigitte | Attachée Direction Resp. Ass. | PLSA |
| PIVETTE Gilles | Directeur | Chambre Agriculture |

Annexe 6 : Données statistiques

Population et migrations dans l'espace rural

Tableau I : Structure par âge de la population rurale et de la population urbaine

Tableau II : Population par âge dans l'espace rural et dans l'espace urbain en 1999 et 2006

Tableau III : Evolutions de la population par type d'espace

Tableaux IV : Migrations (IV a, IV b, IV c, IV d, IV e)

Catégories socioprofessionnelles, activité et emploi dans l'espace rural

Tableau V : Répartition des actifs par catégorie socioprofessionnelle, espace rural espace urbain

Tableau VI : Catégories socioprofessionnelles de la population d'âge actif et type d'espace

Tableau VII : Répartition de l'emploi dans l'espace à dominante rurale par secteurs d'activité

Tableau VIII : Secteur d'emploi des ouvriers et des employés dans l'espace à dominante rurale

Niveau de vie et pauvreté rurale

Tableau IX : Le niveau de vie 2002 - 2006 de la population vivant dans l'espace rural et de l'ensemble de la population / quelques indicateurs

Tableau X : Taux de pauvreté monétaire, par département et type d'espace en 2004

Tableau XI : Taux de pauvreté en conditions de vie selon les caractéristiques de la personne de référence du ménage en 2006

Tableau XII : Profils sociodémographiques et risque de pauvreté en conditions de vie

Tableau XIII : Composition comparée du revenu disponible en 2006 selon le niveau de vie, pour la population rurale et l'ensemble de la population

Tableau XIV : Part des prestations sociales dans le revenu avant impôts selon le niveau de vie du ménage

Logement en milieu rural

Tableau XV : Quelques indicateurs concernant le logement en zones à dominante rurale et urbaine

Tableaux XVI et Note sur le taux d'effort des ménages en zone rurale pour le logement

Équipements et services dans l'espace rural

Tableau XVII : Temps d'accès aux équipements et services en milieu rural

Tableau XVIII : Taux d'équipements et services dans l'espace rural pour 100 000 habitants

Population et migrations dans l'espace rural

Tableau 5 : Structure par âge de la population rurale et de la population urbaine

| Tranche d'âge | Recensement de 1999 | | | Recensement de 2006 | | |
|---|---|--|---|---|--|---|
| | Part de la tranche d'âge dans la population urbaine | Part de la tranche d'âge dans la population rurale | Part de la tranche d'âge dans l'ensemble de la population | Part de la tranche d'âge dans la population urbaine | Part de la tranche d'âge dans la population rurale | Part de la tranche d'âge dans l'ensemble de la population |
| 0 à 14 ans | 19,27% | 17,4% | 18,9% | 18,5% | 17,3% | 18,3% |
| 15 à 29 ans | 21,12% | 16,6% | 20,3% | 20,0% | 14,8% | 19,0% |
| 30 à 44 ans | 22,22% | 20,5% | 21,9% | 21,2% | 19,7% | 21,0% |
| 45 à 59 ans | 18,39% | 17,9% | 18,3% | 20,2% | 20,7% | 20,3% |
| 60 à 74 ans | 12,54% | 17,8% | 13,5% | 12,3% | 16,1% | 13,0% |
| 75 à 89 ans | 5,83% | 8,8% | 6,4% | 7,0% | 10,3% | 7,6% |
| 90 ans et + | 0,63% | 1,0% | 0,7% | 0,7% | 1,1% | 0,8% |
| Total | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| Volume de population correspondant | 47 964 165 | 10 556 523 | 58 520 688 | 50 336 652 | 11 062 875 | 61 399 527 |

Source : recensement de 2006.

Tableau 6 : Répartition de la population par âge dans l'espace rural et dans l'espace urbain 1999 – 2006.

| | Part de chaque tranche d'âge dans la population au recensement de 1999 (en %) | | | Part de chaque tranche d'âge dans la population au recensement 2006 (en%) | | |
|--------------------------|---|---------------------------|---------------------|---|---------------------------|-----------------|
| | Espace à dominante Urbaine | Espace à dominante rurale | Ecart EDR – EDU (en | Espace à dominante urbaine | Espace à dominante rurale | Ecart EDR – EDU |
| 0 à 14 ans | 19,3 | 17,4 | - 1,9 | 18,5 | 17,3 | - 1,2 |
| 15 à 29 ans | 21,1 | 16,6 | - 4,5 | 20,0 | 14,8 | - 5,2 |
| 30 à 44 ans | 22,2 | 20,5 | - 1,7 | 21,2 | 19,7 | - 1,5 |
| 45 à 59 ans | 18,4 | 17,9 | - 0,5 | 20,2 | 20,7 | + 0,5 |
| 60 à 74 ans | 12,5 | 17,8 | + 4,3 | 12,3 | 16,1 | + 3,8 |
| 75 à 89 ans | 5,8 | 8,8 | + 3,0 | 7,0 | 10,3 | + 3,3 |
| 90 ans et + | 0,6 | 1,0 | + 0,4 | 0,7 | 1,1 | + 0,4 |
| Population totale | 100 (47 964 165) | 100 (10 556 523) | | 100 (50 336 652) | 100 (11 062 875) | |

Tableau 7 : Evolutions de la population par type d'espace

| | Taux de croissance annuel moyen de la population de 1990 à 1999 (%) | | | Taux de croissance annuel moyen de la population de 1999 à 2006 (%) | | |
|---------------------------|---|-------------------------------|---|---|-------------------------------|---|
| | Ensemble | Contribution du solde naturel | Contribution du solde migratoire apparent | Ensemble | Contribution du solde naturel | Contribution du solde migratoire apparent |
| Pôles urbains | 0,3 | 0,6 | -0,3 | 0,5 | 0,6 | -0,1 |
| Couronnes périurbaines | 1,0 | 0,4 | 0,6 | 1,3 | 0,6 | 0,7 |
| Communes multipolarisées | 0,6 | 0,2 | 0,4 | 1,2 | 0,4 | 0,8 |
| Espace à dominante rurale | 0,1 | -0,2 | 0,3 | 0,7 | -0,2 | 0,9 |
| Ensemble | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,7 | 0,5 | 0,2 |

Source : INSEE, état-civil, recensements de la population, 1990, 1999 et 2006

Tableau 8 : Migrations

| IV a-- Taux de migrations nettes moyens annuels entre types d'espace (pour 10 000 habitants) | | | | | |
|--|---------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|----------|
| 1990-1999 | Pôles urbains | Couronnes périurbaines | Communes multipolarisées | Espace à dominante rurale | Ensemble |
| Pôles urbains | 0 | -21 | -4 | -6 | -31 |
| Couronnes périurbaines | 83 | 0 | -3 | -6 | 75 |
| Communes multipolarisées | 45 | 9 | 0 | -4 | 50 |
| Espace à dominante rurale | 21 | 5 | 1 | 0 | 27 |
| 2- Taux de migrations nettes moyens annuels entre types d'espace (pour 10 000 habitants) | | | | | |
| 1999-2006 | Pôles urbains | Couronnes périurbaines | Communes multipolarisées | Espace à dominante rurale | Ensemble |
| Pôles urbains | 0 | -29 | -6 | -13 | -48 |
| Couronnes périurbaines | 107 | 0 | -6 | -18 | 83 |
| Communes multipolarisées | 73 | 20 | 0 | -13 | 80 |
| Espace à dominante rurale | 44 | 16 | 4 | 0 | 63 |

Source : INSEE, recensements de la population 1990 et 1999

Champ : personnes de cinq ans et plus.

Lecture : Les entrées de migrants dans l'espace à dominante rurale en provenance des pôles urbains sont supérieures aux sorties. Le solde des échanges (entrées moins sorties) entre pôles urbains et espace à dominante rurale est positif pour l'espace à dominante rurale, négatif pour les pôles urbains. Rapporté à la population de l'espace à dominante rurale, le solde est de 44 pour 10 000 habitants ; rapporté à la population des pôles urbains, de -13 pour 10 000 habitants.

| IV b-- Répartition de la population en 1999 selon la résidence antérieure en 1990 | | | | | | |
|--|---------------------|--|--|----------------------------------|-----------------------------|-----------------|
| | Même commune | Autre commune du même département | Autre département de la même région | Autre région de métropole | DOM, TOM ou étranger | Ensemble |
| Pôles urbains | 67,7% | 14,2% | 6,3% | 9,1% | 2,7% | 100,0% |
| Couronnes périurbaines | 65,6% | 20,8% | 4,1% | 8,3% | 1,1% | 100,0% |
| Communes multipolarisées | 68,9% | 18,5% | 3,4% | 7,9% | 1,4% | 100,0% |
| Espace à dominante rurale | 70,7% | 15,1% | 3,2% | 9,8% | 1,2% | 100,0% |
| Ensemble | 68,0% | 15,6% | 5,2% | 9,0% | 2,1% | 100,0% |
| IV c-- Répartition de la population en 2006 selon la résidence antérieure cinq ans auparavant | | | | | | |
| | Même commune | Autre commune du même département | Autre département de la même région | Autre région de métropole | DOM, TOM ou étranger | Ensemble |
| Pôles urbains | 76,2% | 10,7% | 4,5% | 6,4% | 2,2% | 100,0% |
| Couronnes périurbaines | 74,2% | 16,6% | 2,8% | 5,6% | 0,9% | 100,0% |
| Communes multipolarisées | 75,3% | 15,6% | 2,8% | 5,4% | 0,9% | 100,0% |
| Espace à dominante rurale | 76,1% | 13,0% | 2,7% | 7,1% | 1,2% | 100,0% |
| Ensemble | 75,8% | 12,3% | 3,8% | 6,3% | 1,7% | 100,0% |

*Source : INSEE, recensements de la population 1999 et 2006
 Champ : personnes de cinq ans et plus*

| IV d - Répartition par catégorie socioprofessionnelle et par type d'espace de la population totale des 15-64 ans | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------|---|---|----------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------------|---------------|--|
| | Agriculteurs exploitants | Artisans, commerçants, chefs entreprise | Cadres, professions intellectuelles sup | Professions Intermédiaires | Employés | Ouvriers | Retraités | Autres sans activité professionnelle | Total général | |
| Pôles urbains | 0,2 | 3,4 | 12,4 | 17,6 | 21,1 | 15,1 | 7,0 | 23,1 | 100 | |
| Couronnes périurbaines | 1,8 | 4,5 | 9,1 | 18,9 | 21,1 | 18,6 | 8,7 | 17,3 | 100 | |
| Communes multipolarisées | 2,4 | 4,4 | 6,4 | 16,3 | 20,2 | 23,3 | 8,8 | 18,3 | 100 | |
| Espace à dominante rurale | 4,7 | 5,4 | 4,7 | 13,2 | 20,0 | 23,1 | 10,5 | 18,3 | 100 | |
| Ensemble | 1,3 | 3,9 | 10,3 | 17,0 | 20,9 | 17,5 | 8,0 | 21,1 | 100 | |
| Soit : | 533 832 | 1 569 949 | 4 103 237 | 6 797 610 | 8 336 128 | 6 967 461 | 3 184 417 | 8 431 707 | 39 924 340 | |
| IV e- Répartition par catégorie socioprofessionnelle des migrants de 15 à 64 ans dans l'espace rural en provenance d'une autre région de métropole | | | | | | | | | | |
| | Agriculteurs exploitants | Artisans, commerçants, chefs entreprise | Cadres, professions intellectuelles sup | Professions Intermédiaires | Employés | Ouvriers | Retraités | Autres sans activité professionnelle | Total général | |
| Pôles urbains | 0,0 | 2,2 | 20,2 | 20,8 | 19,7% | 8,8% | 3,2% | 25,1% | 100,0% | |
| Couronnes périurbaines | 0,3 | 3,8 | 16,8 | 23,7 | 21,7% | 12,3% | 6,8% | 14,5% | 100,0% | |
| Communes multipolarisées | 0,4 | 4,1 | 12,6 | 21,3 | 22,8% | 15,4% | 8,3% | 15,0% | 100,0% | |
| Espace à dominante rurale | 0,8 | 5,0 | 8,8 | 17,7 | 21,2% | 16,0% | 13,2% | 17,2% | 100,0% | |
| Ensemble | 0,2 | 3,1 | 17,2 | 20,6 | 20,4% | 10,9% | 5,8% | 21,7% | 100,0% | |
| Soit : | 7 089 | 90 444 | 511 217 | 610 948 | 605 164 | 323 014 | 172 856 | 643 329 | 2 964 062 | |

Source : INSEE, recensement de la population 2006

Catégories socioprofessionnelles, activité et emploi dans l'espace rural

Tableau 9 : Répartition des actifs par catégorie socioprofessionnelle dans les différentes catégories d'espace

| | Agriculteurs exploitants | Artisans, commerçants chefs entreprise | Cadres, professions intellectuelles sup | Professions Intermédiaires | Employés | Ouvriers | Total |
|---|--------------------------|--|---|----------------------------|-----------|-----------|------------|
| Pôle urbain (1) | 47 670 | 777 637 | 2 941 806 | 3 965 300 | 4 463 364 | 3 071 319 | 15 267 096 |
| Couronne périurbaine (2) | 126 268 | 289 943 | 595 601 | 1 197 652 | 1 278 666 | 1 121 266 | 4 609 396 |
| Commune multipolarisée (3) | 50 065 | 86 080 | 125 177 | 311 522 | 362 094 | 421 361 | 1 356 299 |
| Ensemble de l'espace rural | 322 462 | 348 516 | 306 721 | 822 842 | 1 176 049 | 1 368 814 | 4 345 404 |
| dont Couronne pôle d'emploi esp. rural (5) | 7 714 | 8 424 | 8 007 | 23 269 | 31 575 | 36 145 | 115 134 |
| dont Pôle d'emploi espace rural (4) | 26 539 | 90 658 | 96 057 | 242 920 | 353 879 | 379 541 | 1 189 593 |
| dont Autre commune de l'espace rural (6) | 288 210 | 249 434 | 202 656 | 556 653 | 790 596 | 953 128 | 3 040 677 |
| Total | 546 465 | 1 502 176 | 3 969 305 | 6 297 316 | 7 280 174 | 5 982 760 | 25 578 196 |

Source : INSEE, recensement de la population 2006

Champ : actifs en emploi.

Tableau 10 : Catégories socioprofessionnelles de la population d'âge actif et type d'espace

| | Agriculteurs exploitants | Artisans, commerçants, chefs entreprise | Cadres, professions intellectuelles sup | Professions Intermédiaires | Employés | Ouvriers | Retraités | Autres sans activité professionnelle | Total général |
|---|--------------------------|---|---|----------------------------|----------|----------|-----------|--------------------------------------|---------------------------|
| Répartition de la population totale de 15 à 64 ans : | | | | | | | | | |
| Espace à dominante rurale | 4,7% | 5,4% | 4,7% | 13,2% | 20,0% | 23,1% | 10,5% | 18,3% | (6,7 millions) 100,0% |
| Ensemble des catégories d'espaces | 1,3% | 3,9% | 10,3% | 17,0% | 20,9% | 17,5% | 8,0% | 21,1% | (39,9 millions) 100,0% |
| dont migrants de 15 à 64 ans en provenance d'une autre région de métropole : | | | | | | | | | |
| Espace à dominante rurale | 0,8% | 5,0% | 8,8% | 17,7% | 21,2% | 16,0% | 13,2% | 17,2% | (0,56 million) 100,0% |
| Ensemble des catégories d'espaces | 0,2% | 3,1% | 17,2% | 20,6% | 20,4% | 10,9% | 5,8% | 21,7% | 2,96 millions) 100,0% |

Source : INSEE, recensement de la population 2006

Tableau 11 : Répartition de l'emploi dans l'espace à dominante rurale par secteurs d'activité (nomenclature en 16 secteurs)

| Secteur d'activité économique | Part des actifs employés dans l'EDR (4,3 millions d'emplois) | Secteur d'activité économique | Part des actifs employés dans l'EDR (4,3 millions d'emplois) |
|--------------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| Education, santé, action sociale | 19% | Services aux particuliers | 7% |
| Commerce | 12% | Transports | 4% |
| Agriculture, sylviculture et pêche | 11% | Industries des biens de consommation | 3% |
| Administration | 9% | Industries des biens d'équipement | 3% |
| Industries des biens intermédiaires | 8% | Activités immobilières | 1% |
| Construction | 8% | Activités financières | 1% |
| Services aux entreprises | 8% | Energie | 1% |
| Industries agricoles et alimentaires | 5% | Industries automobile | 1% |

Source : recensement 2006.

Champ : actifs ayant un emploi ; France métropolitaine ; zonage ZAUER

Tableau 12 : Secteur d'emploi des ouvriers et des employés dans l'espace à dominante rurale

| Secteur d'activité économique | Nombre d'ouvriers dans l'espace rural par secteur (en milliers) | Nombre d'employés dans l'espace rural par secteur (en milliers) | Secteur d'activité économique | Nombre d'ouvriers dans l'espace rural par secteur (en milliers) | Nombre d'employés dans l'espace rural par secteur (en milliers) |
|--------------------------------------|---|---|----------------------------------|---|---|
| Agriculture, sylviculture et pêche | 112 | 13 | Commerce | 143 | 173 |
| Industries agricoles et alimentaires | 117 | 27 | Transports | 104 | 20 |
| Industries des biens de consommation | 75 | 11 | Activités financières | 1 | 21 |
| Industries automobile | 23 | 2 | Activités immobilières | 5 | 9 |
| Industries des biens d'équipement | 68 | 9 | Services aux entreprises | 120 | 97 |
| Industries des biens intermédiaires | 220 | 22 | Services aux particuliers | 39 | 133 |
| Energie | 9 | 3 | Education, santé, action sociale | 57 | 400 |
| Construction | 220 | 18 | Administration | 59 | 217 |
| TOTAL | 1,368 (soit 23 % des ouvriers) | 1,176 (soit) | | | |

Niveau de vie et pauvreté rurale

Tableau 13 : Quelques indicateurs sur le niveau de vie de 2002 à 2006 pour l'ensemble de la population et pour la population vivant dans l'espace rural

1. ENSEMBLE DE LA POPULATION

(INSEE –Références : *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2009. Fiche 1.4, p. 99.

| | montants en euros constants 2006/an | | | | | | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------|-------------------|--------|--------|--------|-------------------|--------|
| | 2000 | 2002 | 2002 ¹ | 2003 | 2004 | 2005 | 2005 ¹ | 2006 |
| Niveau de vie médian | 15 530 | 16 230 | 16 360 | 16 360 | 16 320 | 16 610 | 17 300 | 17 600 |
| Niveau de vie moyen | 17 740 | 18 450 | 18 680 | 18 660 | 18 660 | 18 900 | 20 080 | 20 600 |
| 1 ^{er} décile (D1) | 8 730 | 9 190 | 9 290 | 9 320 | 9 360 | 9 460 | 9 560 | 9 720 |
| 9 ^e décile (D9) | 28 550 | 29 350 | 29 810 | 29 570 | 29 360 | 29 850 | 32 250 | 33 190 |
| Rapport interdécile (D9/D1) | 3,3 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,2 | 3,4 | 3,4 |
| S20 (%) | 9,1 | 9,6 | 9,6 | 9,6 | 9,6 | 9,6 | 9,0 | 9,0 |
| S50 (%) | 31,4 | 32,0 | 31,9 | 31,9 | 32,0 | 31,9 | 30,8 | 30,6 |
| S80 (%) | 63,0 | 63,5 | 63,3 | 63,4 | 63,4 | 63,3 | 61,8 | 61,4 |
| Indice de Gini | 0,272 | 0,267 | 0,260 | 0,260 | 0,268 | 0,260 | 0,280 | 0,293 |

1. La série comporte deux ruptures : la première en 2002 correspond au passage à l'enquête Emploi en continu ; la seconde en 2005 correspond à la prise en compte des transferts sociaux réels et à une meilleure couverture des revenus du patrimoine. Le changement de méthode de 2005 explique en partie la hausse des deux indicateurs d'inégalité, rapport interdécile et indice de Gini, sur la période.

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les 20 % les plus pauvres disposent en 2006 de 9 % de la somme des revenus disponibles par UC (S20), les 20 % les plus aisés ont 38,6 % de la somme des revenus disponibles par UC (complément à 100 de S80).

Sources : Insee ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux 2000-2005, Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005-2006.

2. POPULATION VIVANT DANS L'ESPACE RURAL

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2005 ¹ | 2006 |
|--|--------|--------|--------|--------|-------------------|--------|
| Niveaux de vie en euros 2006 | | | | | | |
| 1er décile (D1) | 8 780 | 8 730 | 8 710 | 9 020 | 9 320 | 9 450 |
| Médiane (D5) | 14 600 | 14 710 | 14 620 | 15 190 | 15 810 | 16 180 |
| 9e décile (D9) | 24 720 | 24 780 | 24 690 | 24 790 | 26 820 | 28 090 |
| 95e centile | 30 360 | 29 760 | 29 530 | 29 680 | 32 650 | 34 780 |
| Indicateurs d'inégalités de revenus | | | | | | |
| D9/D1 | 2,82 | 2,84 | 2,83 | 2,75 | 2,88 | 2,97 |
| D9/D5 | 1,69 | 1,68 | 1,69 | 1,63 | 1,70 | 1,74 |
| D5/D1 | 1,66 | 1,68 | 1,68 | 1,68 | 1,70 | 1,71 |
| S20 (%) | 10,3 | 10,2 | 10,2 | 10,4 | 10,0 | 9,8 |
| S50 (%) | 33,5 | 33,7 | 33,5 | 33,9 | 33,1 | 32,6 |
| S80 (%) | 65,2 | 65,5 | 65,1 | 65,9 | 64,7 | 63,8 |
| Indice de concentration des revenus | | | | | | |
| Indice de Gini | 0,244 | 0,242 | 0,246 | 0,237 | 0,252 | 0,262 |
| Taux de pauvreté (en %) | 15,6 | 15,2 | 15,3 | 14,5 | 14,9 | 15,3 |
| Intensité de la pauvreté (en %) | 14,7 | 17,7 | 18,1 | 16,3 | 17,0 | 16,9 |

¹ La rupture de série en 2005 correspond à la prise en compte des transferts sociaux réels (prestations familiales, prestations logement et minima sociaux) et à une meilleure couverture des revenus du patrimoine

Champ : personnes vivant dans l'espace rural en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante

Sources : Insee ; DGI, enquêtes Revenus fiscaux 2002 à 2005, Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 et 2006

Tableau 14 : Taux de pauvreté monétaire, par département et type d'espace en 2004 (en %)

| Département | Espace à dominante urbaine | Espace à dominante rurale | Pôle rural | Couronne pôle rural | Autres communes espace rural |
|-------------------------|----------------------------|---------------------------|------------|---------------------|------------------------------|
| Ain | 8,8 | 9,8 | 11,4 | 8,5 | 9,0 |
| Aisne | 13,7 | 17,3 | 18,8 | 15,8 | 16,6 |
| Allier | 11,4 | 15,2 | 13,3 | 10,2 | 16,0 |
| Alpes-de-Haute-Provence | 11,9 | 15,2 | 13,2 | 12,4 | 16,0 |
| Hautes-Alpes | 9,3 | 13,6 | 10,7 | 13,0 | 14,2 |
| Alpes-Maritimes | 12,2 | 15,4 | so | so | 15,4 |
| Ardèche | 10,6 | 18,3 | 14,7 | 11,7 | 19,1 |
| Ardennes | 15,2 | 16,8 | 19,6 | 12,3 | 15,4 |
| Ariège | 13,3 | 18,0 | 15,7 | 12,5 | 18,9 |
| Aube | 12,2 | 11,5 | 14,5 | 6,9 | 10,8 |
| Aude | 16,6 | 21,1 | 21,6 | so | 21,0 |
| Aveyron | 10,4 | 18,3 | 11,3 | 15,9 | 19,6 |
| Bouches-du-Rhône | 16,1 | 16,3 | 17,3 | so | 15,2 |
| Calvados | 10,4 | 14,0 | 14,6 | 9,0 | 14,1 |
| Cantal | 11,0 | 21,6 | 13,3 | 16,8 | 23,3 |
| Charente | 11,2 | 15,9 | 14,2 | 14,7 | 16,2 |
| Charente-Maritime | 11,2 | 15,8 | 14,6 | 14,9 | 16,3 |
| Cher | 11,6 | 12,9 | 10,3 | 15,1 | 13,5 |
| Corrèze | 10,2 | 15,5 | 12,6 | 11,3 | 16,4 |
| Corse | 15,5 | 21,4 | 18,2 | 23,0 | 18,2 |
| Côte d'Or | 8,1 | 11,3 | 11,3 | 9,9 | 11,5 |
| Côtes-d'Armor | 9,6 | 13,4 | 12,1 | 6,6 | 13,5 |
| Creuse | 11,5 | 19,5 | 17,3 | 15,7 | 20,0 |
| Dordogne | 12,2 | 16,6 | 13,3 | 11,1 | 17,8 |
| Doubs | 10,6 | 8,4 | 7,7 | 9,1 | 8,7 |
| Drôme | 12,7 | 15,3 | 14,3 | 11,1 | 16,2 |
| Eure | 9,6 | 10,6 | 11,6 | 6,7 | 10,4 |
| Eure-et-Loir | 9,0 | 9,6 | 9,6 | 9,0 | 9,6 |
| Finistère | 8,6 | 10,9 | 9,5 | 8,2 | 11,5 |
| Gard | 17,1 | 17,9 | 18,6 | 15,9 | 17,3 |
| Haute-Garonne | 10,5 | 14,6 | 12,9 | 11,4 | 15,5 |
| Gers | 9,1 | 15,0 | 12,6 | 11,2 | 15,9 |
| Gironde | 10,0 | 14,6 | 13,9 | 14,4 | 14,9 |
| Hérault | 16,3 | 19,6 | 18,4 | 16,7 | 20,1 |
| Ille-et-Vilaine | 7,9 | 11,4 | 9,3 | so | 12,3 |
| Indre | 9,7 | 13,4 | 10,9 | 10,7 | 14,3 |
| Indre-et-Loire | 9,1 | 12,2 | 12,0 | 7,7 | 12,6 |
| Isère | 9,3 | 9,7 | 9,6 | 8,5 | 9,7 |
| Jura | 10,2 | 10,2 | 10,9 | 6,7 | 10,2 |
| Landes | 8,9 | 10,6 | 9,7 | 10,5 | 11,0 |
| Loit-et-Cher | 9,9 | 10,1 | 10,3 | 6,4 | 10,0 |
| Loire | 11,5 | 12,1 | 10,1 | 6,3 | 12,8 |
| Haute-Loire | 10,4 | 16,2 | 11,4 | 12,3 | 19,3 |
| Loire-Atlantique | 9,2 | 11,7 | 9,1 | so | 13,0 |
| Loiret | 9,1 | 9,4 | 9,6 | 7,9 | 9,2 |
| Lot | 11,0 | 15,8 | 11,7 | 11,9 | 17,1 |
| Lot-et-Garonne | 13,8 | 17,9 | 16,9 | 14,0 | 18,5 |
| Lozère | 8,5 | 17,1 | 10,2 | 11,2 | 19,4 |
| Maine-et-Loire | 9,7 | 10,9 | 10,4 | 7,7 | 11,1 |
| Manche | 10,6 | 12,6 | 10,4 | 10,9 | 13,2 |

| Département | Espace à dominante urbaine | Espace à dominante rurale | Dont : Pôle rural | Dont : Couronne pôle rural | Dont : Autres communes espace rural |
|------------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| Marne | 10,8 | 9,0 | 11,2 | 6,8 | 8,1 |
| Haute-Marne | 12,7 | 13,3 | 17,4 | 10,0 | 12,6 |
| Mayenne | 8,8 | 12,6 | 10,3 | 10,1 | 13,3 |
| Meurthe-et-Moselle | 12,3 | 13,5 | 11,2 | 12,4 | 14,0 |
| Meuse | 11,2 | 12,6 | 15,4 | 8,6 | 12,1 |
| Morbihan | 9,1 | 11,7 | 9,2 | 8,3 | 12,8 |
| Moselle | 12,1 | 11,5 | 14,0 | 8,7 | 10,2 |
| Nièvre | 11,1 | 13,6 | 12,1 | 10,5 | 14,2 |
| Nord | 16,9 | 20,2 | 23,2 | so | 18,8 |
| Oise | 9,7 | 12,4 | 14,5 | 8,6 | 11,7 |
| Orne | 12,3 | 13,0 | 13,0 | 8,5 | 13,2 |
| Pas-de-Calais | 16,7 | 16,0 | 15,1 | 16,0 | 16,4 |
| Puy-de-Dôme | 10,2 | 17,1 | 13,7 | 13,7 | 18,5 |
| Pyrénées-Atlantiques | 9,1 | 13,3 | 10,8 | 11,2 | 14,6 |
| Hautes-Pyrénées | 11,2 | 12,6 | 11,0 | 10,4 | 13,8 |
| Pyrénées-Orientales | 18,6 | 16,9 | 16,0 | 14,0 | 17,9 |
| Bas-Rhin | 8,8 | 7,8 | 8,5 | 5,3 | 7,5 |
| Haut-Rhin | 8,1 | 7,1 | 8,3 | so | 5,8 |
| Rhône | 10,6 | 10,3 | 10,7 | so | 10,1 |
| Haute-Saône | 10,2 | 14,3 | 29,4 | 11,1 | 13,2 |
| Saône-et-Loire | 10,8 | 11,6 | 10,9 | 9,7 | 12,1 |
| Sarthe | 9,4 | 11,0 | 11,0 | 8,0 | 11,1 |
| Savoie | 8,4 | 8,6 | 9,1 | 5,1 | 8,3 |
| Haute-Savoie | 8,2 | 8,8 | 8,4 | 7,9 | 9,1 |
| Paris | 11,9 | so | so | so | so |
| Seine-Maritime | 11,9 | 12,1 | 11,9 | 9,1 | 12,2 |
| Seine-et-Marne | 7,5 | 8,7 | 5,3 | so | 8,9 |
| Yvelines | 5,8 | so | so | so | so |
| Deux-Sèvres | 9,6 | 14,1 | 11,7 | 8,3 | 14,9 |
| Somme | 14,2 | 13,5 | 14,4 | 10,4 | 13,2 |
| Tarn | 12,0 | 15,5 | 14,5 | 11,7 | 16,4 |
| Tarn-et-Garonne | 13,4 | 17,3 | 16,7 | 13,3 | 17,9 |
| Var | 12,7 | 14,9 | 13,6 | so | 16,1 |
| Vaucluse | 16,1 | 17,6 | 20,4 | 7,6 | 15,9 |
| Vendée | 9,0 | 10,6 | 9,5 | 8,7 | 11,1 |
| Vienne | 10,2 | 15,2 | 12,8 | 12,4 | 16,2 |
| Haute-Vienne | 10,3 | 16,1 | 11,8 | 12,6 | 17,3 |
| Vosges | 10,9 | 11,7 | 11,2 | 9,2 | 12,4 |
| Yonne | 10,0 | 12,1 | 15,3 | 8,4 | 11,6 |
| Territoire de Belfort | 10,4 | so | so | so | so |
| Essonne | 7,2 | so | so | so | so |
| Hauts-de-Seine | 8,5 | so | so | so | so |
| Seine-Saint-Denis | 18,0 | so | so | so | so |
| Val de Marne | 9,5 | so | so | so | so |
| Val d'Oise | 10,0 | so | so | so | so |
| France Métropolitaine | 11,3 | 13,7 | 12,8 | 11,0 | 14,2 |

Champ : Ménages fiscaux (hors ménages en logement collectif et sans abri) dont le revenu déclaré est positif ou nul. Les couleurs renvoient à la carte n°5 du rapport.

Source : Insee-DGI Revenus disponibles localisés 2004

Tableau 15 : Taux de pauvreté en conditions de vie selon les caractéristiques de la personne de référence du ménage en 2006 (en %)

| | 2004 | | 2006 | |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|
| | Espace rural | Espace urbain | Espace rural* | Espace urbain |
| Age | | | | |
| 16-45 ans | 17,1 | 17,8 | 15,3* | 14,9 |
| 46-65 ans | 13,1 | 13,6 | 10,6 | 11,9 |
| 66 ans + | 11,5 | 11,0 | 9,9 | 10,6 |
| Diplôme | | | | |
| Sans diplôme | 13,0 | 20,9 | 14,0* | 18,4 |
| CAP, BEP, brevet | 8,6 | 15,2 | 13,0* | 13,8 |
| Bac, BTS, supérieur | 25,0 | 9,0 | 6,9 | 7,8 |
| Statut d'occupation du logement | | | | |
| Accédants | 17,2 | 7,3 | 9,7 | 6,7 |
| Propriétaires et usufruitiers | 13,2 | 5,4 | 8,1 | 5,0 |
| Locataires | 8,7 | 26,0 | 21,8* | 23,4 |
| Situation principale | | | | |
| Emploi, chômage | 14,9 | 14,8 | 13,2* | 13,0 |
| Inactivité yc retraité | 11,6 | 12,8 | 9,9 | 11,4 |
| Dernière CSP1 | | | | |
| Agriculteurs | 10,3 | 10,1 | 8,0 | 12,2 |
| Indépendants et professions libérales | 13,6 | 9,9 | 7,9 | 9,5 |
| Cadres | 1,3 | 3,0 | 1,5 | 4,0 |
| Professions intermédiaires | 9,3 | 7,5 | 7,2 | 6,2 |
| Employés | 12,9 | 20,4 | 15,7* | 18,4 |
| Ouvriers | 18,4 | 20,8 | 15,8* | 17,3 |
| Ensemble | 13,96 | 14,8 | 11,95 | 12,9 |

1 Actifs ou retraités

*catégories dont le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires des espaces à dominante rurale et urbaine
Source : INSEE – SRCV

Tableau 16 : Profils sociodémographiques et risque de pauvreté en conditions de vie
(Répartition de chaque population en % du total des ménages de cette population)

| Critères selon lesquels la population est répartie | Espace à dominante rurale, | | | Espace urbain | | |
|---|----------------------------|---|---|----------------------|---|---|
| | Ensemble des ménages | Pauvres en conditions de vie uniquement | Pauvres cumulant les deux formes de pauvreté ¹ | Ensemble des ménages | Pauvres en conditions de vie uniquement | Pauvres cumulant les deux formes de pauvreté ¹ |
| Caractéristiques de la personne de référence du ménage | | | | | | |
| Âge de la personne de référence | | | | | | |
| De 16 à 45 ans | 33,8 | 43,0 | 45,1 | 42,5 | 48,8 | 50,3 |
| De 46 à 65 ans | 33,3 | 32,6 | 22,6 | 33,9 | 34,5 | 25,8 |
| De 66 et plus | 32,9 | 24,4 | 32,3 | 23,6 | 16,6 | 24,0 |
| Diplôme de la personne de référence | | | | | | |
| Sans diplôme | 44,0 | 51,3 | 52,3 | 31,5 | 38,9 | 53,8 |
| CAP, BEP, BEPC | 31,8 | 37,8 | 27,4 | 29,7 | 35,3 | 26,4 |
| BTS, BAC, SUPERIEUR | 23,9 | 10,9 | 19,8 | 38,8 | 25,8 | 19,8 |
| Pays de naissance de la personne de référence | | | | | | |
| France | 94,1 | 94,6 | 80,9 | 86,6 | 81,7 | 68,5 |
| Europe | 3,0 | 2,3 | 6,7 | 4,2 | 4,0 | 2,6 |
| Maghreb | 2,3 | 2,2 | 9,0 | 5,5 | 9,4 | 16,2 |
| Afrique hors Maghreb | 0,1 | 0,6 | 0,0 | 1,4 | 2,8 | 6,0 |
| Autres | 0,5 | 0,4 | 3,5 | 2,4 | 2,1 | 6,8 |
| Situation principale de la personne de référence | | | | | | |
| Emploi, chômage | 52,9 | 58,1 | 59,9 | 63,8 | 69,5 | 56,6 |
| Inactivité yc retraite | 45,0 | 38,2 | 34,4 | 34,6 | 27,8 | 34,9 |
| Caractéristiques du ménage | | | | | | |
| Type de ménage | | | | | | |
| Personne seule (avec ou sans enfant) | 34,7 | 58,3 | 45,9 | 40,2 | 56,8 | 62,8 |
| Couple sans enfant | 35,3 | 19,1 | 19,8 | 26,9 | 15,9 | 9,4 |
| Couple avec enfant(s) | 30,0 | 22,5 | 34,3 | 32,9 | 27,4 | 27,8 |
| Statut d'occupation du logement | | | | | | |
| Accédants | 20,0 | 18,4 | 12,1 | 22,3 | 15,5 | 5,7 |
| Propriétaires et usufruitiers | 50,5 | 30,0 | 43,6 | 34,2 | 11,3 | 16,4 |
| Locataires | 26,1 | 51,1 | 39,7 | 39,1 | 70,7 | 71,5 |
| Handicap dans le ménage | | | | | | |
| Oui | 22,9 | 31,2 | 24,8 | 18,7 | 25,4 | 37,3 |
| Non | 77,1 | 68,8 | 75,2 | 81,3 | 74,6 | 62,7 |

¹Pauvreté monétaire relative et pauvreté en conditions de vie. La pauvreté monétaire est évaluée sur les revenus de l'année 2005.

Lecture : 35,3 % des ménages de l'espace rural sont des couples sans enfants, mais ils sont 19,1 % parmi les ménages pauvres en conditions de vie et 19,8% parmi les ménages pauvres à la fois en conditions de vie et au sens monétaire

Source : Insee, SRCV 2006

Tableau 17 : Composition comparée du revenu disponible en 2006 selon le niveau de vie, pour la population rurale et l'ensemble de la population

| Tranche de niveau de vie | Composition du revenu disponible (en %) | | | | | | | | | |
|---|---|------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|----------------|---------------------|----------------|--------------|
| | Salaires (chômage inclus) | Revenus d'indépendants | Revenus du patrimoine | Pensions et retraites | Prestations familiales | Prestations logement | Minima sociaux | Prime pour l'emploi | Impôts directs | Total |
| Ménages résidant dans l'espace rural | | | | | | | | | | |
| Inférieur à D1 | 34,0 | 8,8 | 4,6 | 16,4 | 17,5 | 10,2 | 9,1 | 1,5 | -2,1 | 100,0 |
| D1 à D2 | 46,9 | 4,6 | 4,1 | 23,8 | 11,2 | 6,2 | 4,4 | 1,0 | -2,2 | 100,0 |
| D2 à D3 | 55,7 | 5,0 | 4,2 | 19,8 | 11,0 | 3,8 | 2,4 | 1,1 | -3,0 | 100,0 |
| D3 à D4 | 58,9 | 3,4 | 4,9 | 24,9 | 7,1 | 2,1 | 1,8 | 0,9 | -4,0 | 100,0 |
| D4 à D5 | 65,5 | 4,8 | 5,6 | 20,1 | 6,1 | 1,1 | 0,6 | 0,9 | -4,7 | 100,0 |
| D5 à D6 | 68,2 | 5,9 | 5,9 | 18,4 | 4,8 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | -5,4 | 100,0 |
| D6 à D7 | 70,5 | 6,0 | 6,5 | 17,6 | 3,9 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | -5,9 | 100,0 |
| D7 à D8 | 69,5 | 6,7 | 8,6 | 18,6 | 3,0 | 0,1 | 0,5 | 0,4 | -7,4 | 100,0 |
| D8 à D9 | 63,6 | 10,0 | 10,6 | 22,3 | 1,9 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | -8,8 | 100,0 |
| Supérieur à D9 | 46,3 | 21,6 | 26,8 | 18,5 | 1,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | -14,5 | 100,0 |
| Ensemble | 58,8 | 9,6 | 10,9 | 19,9 | 5,0 | 1,5 | 1,2 | 0,5 | -7,4 | 100,0 |
| Ensemble des ménages | | | | | | | | | | |
| Inférieur à D1 | 41,7 | 3,7 | 2,7 | 12,1 | 18,0 | 12,6 | 10,3 | 1,1 | -2,2 | 100 |
| D1 à D2 | 56,7 | 3,4 | 3,2 | 16,5 | 11,7 | 6,6 | 3,9 | 0,9 | -2,9 | 100 |
| D2 à D3 | 62,7 | 3,2 | 3,8 | 18,1 | 9,3 | 3,5 | 2,3 | 0,9 | -3,8 | 100 |
| D3 à D4 | 68,4 | 3,0 | 4,3 | 18,8 | 6,7 | 1,7 | 1,2 | 0,8 | -4,9 | 100 |
| D4 à D5 | 73,7 | 3,3 | 4,4 | 17,3 | 4,9 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | -5,8 | 100 |
| D5 à D6 | 77,0 | 3,7 | 4,9 | 15,8 | 3,9 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | -6,8 | 100 |
| D6 à D7 | 79,5 | 3,4 | 5,9 | 15,0 | 3,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | -7,8 | 100 |
| D7 à D8 | 79,0 | 4,6 | 7,5 | 15,5 | 2,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | -9,3 | 100 |
| D8 à D9 | 76,0 | 6,2 | 9,6 | 17,1 | 1,5 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | -10,8 | 100 |
| Supérieur à D9 | 63,3 | 16,3 | 25,2 | 13,1 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -18,8 | 100 |
| Ensemble | 69,7 | 7,0 | 10,4 | 15,6 | 4,2 | 1,4 | 1,1 | 0,4 | -9,8 | 100 |

Champ : ensemble des ménages vivant dans l'espace rural dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006.

Tableau 18 : Part des prestations sociales dans le revenu avant impôts selon le niveau de vie du ménage

| Tranches de niveau de vie | Prestations familiales | | Allocations de logement | | Minima sociaux | | Ensemble des prestations sociales | |
|---------------------------|------------------------|--------------|-------------------------|--------------|------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|
| | Ensemble espaces | Espace rural | Ensemble espaces | Espace rural | Ensemble espaces | Espace rural | Ensemble espaces | Espace rural |
| Inférieur à D1 | 11,0 | 10,0 | 12,7 | 8,4 | 11,6 | 9,7 | 35,3 | 28,1 |
| D1 à D2 | 6,9 | 6,3 | 6,6 | 5,1 | 4,8 | 4,1 | 18,3 | 15,5 |
| D2 à D3 | 5,6 | 5,4 | 3,4 | 2,4 | 2,4 | 1,9 | 11,4 | 9,7 |
| D3 à D4 | 3,9 | 3,8 | 1,7 | 1,5 | 1,2 | 1,0 | 6,8 | 6,3 |
| D4 à D5 | 2,9 | 2,9 | 0,8 | 0,6 | 0,8 | 0,7 | 4,5 | 4,1 |
| D5 à D6 | 2,4 | 2,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 3,5 | 3,6 |
| D6 à D7 | 1,9 | 1,9 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,5 | 2,4 | 2,5 |
| D7 à D8 | 1,3 | 1,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 1,6 | 1,6 |
| D8 à D9 | 0,8 | 0,9 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,0 | 1,1 |
| Supérieur à D9 | 0,5 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,5 | 0,4 |
| Ensemble | 2,3 | 2,7 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 4,6 | 5,1 |

Champ : ménages vivant dans l'espace rural dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006.

Logement en milieu rural

Tableau 19 : Quelques indicateurs concernant le logement –
Espace à dominante rurale comparé à l'espace à dominante urbaine

| Indicateur | | Part des logements de l'espace rural (en %) | Part des logements de l'espace urbain (en %) |
|---|--|---|--|
| Ménages sous le 1er quartile de niveau de vie | | 30,6 | 23,7 |
| Ménages au-dessus du 4ème quartile de niveau de vie | | 16,3 | 27 |
| Ménages propriétaires (résidence principale) | | 50,1 | 34,7 |
| Ménages locataires en logement social | | 8,7 | 18,9 |
| Logements individuels | | 83,6 | 50,1 |
| Logements sous peuplés | | 80,8 | 65,5 |
| Logements construits en 1948 ou avant | | 41,7 | 28 |
| Logements construits entre 1949 et 1974 | | 19,9 | 33 |
| Signes d'humidité sur les murs | | 22,4 | 19,9 |
| Infiltrations d'eau | | 4,3 | 5,3 |
| Problèmes évacuation d'eau | | 3,6 | 5,1 |
| Installation électrique totalement encastrée | | 82,3 | 80,2 |
| Certains fils ne sont pas protégés (baguettes, tubes) | | 2,6 | 2,1 |
| Installation de chauffage insuffisante | | 26,8 | 33,5 |
| Prise de terre | | 97,1 | 97 |
| Fuites d'eau dans la plomberie et inondation | | 2 | 2,7 |
| Panne dans l'installation de chauffage (12 mois précédents) | | 15,8 | 19,1 |
| Cuisine de moins de 4m2 | | 4 | 4,8 |
| Cuisine de plus de 12m2 | | 31,3 | 16,5 |
| Pas d'eau chaude | | 1,1 | 0,5 |
| Pas d'eau courante | | 0,12 | 0,06 |
| Etat du revêtement /de la façade médiocre ou mauvais | | 11,9 | 10,3 |
| Pas de salle de bains | | 2 | 1,1 |
| Pas de WC | | 1,2 | 0,6 |
| Façade dégradée, logement impropre | | 1,2 | 1,1 |
| Surface moyenne (en m2) | | 105,2 | 88,1 |
| Nombre moyen de pièces | | 4,4 | 3,9 |

Tableaux XVI et Note sur les taux d'effort des ménages pour leur logement en zone rurale, et leur évolution de 1996 à 2006

Source : Enquête logement 2006, données mises à la disposition de la mission par l'INSEE.

- 1. LES DEPENSES DES MENAGES LIEES AU LOGEMENT DANS L'ESPACE RURAL SONT MOINS ELEVEES DE 12 A 25% EN MOYENNE QUE LES DEPENSES DANS LES POLES URBAINS, MAIS LES REVENUS Y SONT EGALEMENT INFERIEURS POUR UN MEME STATUT D'OCCUPATION DE LOGEMENT**

Tableau 20 : a - Revenus et dépenses logement des ruraux comparés à ceux des urbains

| | Revenus moyens annuel des ménages | Revenu moyen des ménages / revenu des ménages des pôles urbains de même statut d'occupation | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|--|-------------------------|--------------------------|
| | | périurbain/pôle urbain | pôle rural /pôle urbain | rural isolé/ pôle urbain |
| 1. propriétaires | 35 644 € | -7 % | -24 % | -27 % |
| 2. accédants | 45 584 € | -10 % | -20 % | -23 % |
| 3. locataires logt social | 21 210 € | +6 % | -9 % | -13 % |
| 4. locataire logt libre | 24 534 € | +9 % | -12 % | -11 % |
| | Revenus moyens annuel des ménages | Charges nettes moyennes des ménages / charges nettes des ménages des pôles urbains de même statut d'occupation | | |
| | | périurbain/pôle urbain | pôle rural /pôle urbain | rural isolé/ pôle urbain |
| 1. propriétaires | 32990 € | -9 % | -16 % | -15 % |
| 2. accédants | 41232 € | -10 % | -20 % | -24 % |
| 3. locataires logt social | 22384 € | 0 % | -19 % | -12 % |
| 4. locataire logt libre | 26682 € | +1 % | -19 % | -13 % |

Source : INSEE, enquête logement 2006

- 2. POUR LES ACCEDANTS ET POUR LES LOCATAIRES DES LOGEMENTS SOCIAUX, LES TAUX D'EFFORT DANS L'ESPACE RURAL SONT PROCHES DES TAUX D'EFFORT DANS L'ESPACE URBAIN.**

Revenus moyens et charges pour le logement subissent en effet une « décote » de même ordre de grandeur par rapport aux « pôles urbains ». On peut dire ainsi qu'à revenu donné, s'installer en milieu rural dans l'objectif de réduire le taux d'effort pour le logement, apparaîtrait comme une stratégie pertinente en l'absence d'autres risques concernant les revenus ou les conditions de vie.

3. LES TAUX D'EFFORTS DES PROPRIETAIRES OCCUPANTS EN MILIEU RURAL RESTENT MODERES, BIEN QUE LEURS REVENUS SOIENT NETTEMENT INFERIEURS A CEUX DES PROPRIETAIRES DES POLES URBAINS

En l'absence de loyer ou de mensualité correspondant à des emprunts, le logement n'absorbe que 6 à 7 % environ des ressources de l'ensemble des propriétaires (dépenses d'énergie, charges d'entretien, eau...). Toutefois les revenus des propriétaires ruraux sont inférieurs de 25 % environ à celui des propriétaires urbains, et leurs dépenses sont inférieures de 15 % seulement, de sorte que leurs taux d'efforts sont légèrement plus élevés.

4. POUR LES LOCATAIRES DU SECTEUR LIBRE, LES TAUX D'EFFORT SONT PLUS FAIBLES DANS L'ESPACE RURAL, ET NOTAMMENT DANS LES « POLES D'EMPLOI DES ESPACES RURAUX »

Pour ces locataires, les dépenses sont inférieures dans l'espace rural. En particulier, les dépenses des résidents des pôles ruraux sont inférieures de près de 20 % à celles des locataires des pôles urbains. Les revenus y sont moins élevés, mais dans des proportions inférieures (moins 9 % pour les pôles ruraux). Les taux d'effort sont donc plus faibles pour ces locataires dans le monde rural. Pour une comparaison plus complète, il conviendrait toutefois certainement de prendre en compte l'état de ces logements (confort, vétusté...).

5. LES TAUX D'EFFORT DES ACCEDANTS A LA PROPRIETE EN MILIEU RURAL SONT LES PLUS ELEVES. LES AIDES REÇUES PAR LES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL CONTRIBUENT A REDUIRE DES TAUX QUI RESTENT SUPERIEURS A 20 % CHARGES COMPRISES

Tableau 21 : b – Taux d'effort selon le statut d'occupation du logement espace rural/urbain

| | Espace. rural | | | | | Espace. urbain | | | | |
|----------------------------------|--|--------|--------|--------|--------|--|--------|--------|--------|--------|
| | Part de chaque statut/ensemble des ménages | Taux 1 | Taux 2 | Taux 3 | Taux 4 | Part de chaque statut/ensemble des ménages | Taux 1 | Taux 2 | Taux 3 | Taux 4 |
| 1. propriétaires | 50,12 | 0 | 7,14 | -0,01 | 7,13 | 34,69 | 0 | 6,18 | 0 | 6,17 |
| 2. accédants | 17,78 | 19,07 | 24,74 | 18,56 | 24,23 | 19,89 | 19,57 | 24,39 | 19,3 | 24,12 |
| 3. locataires de logement social | 8,67 | 18,8 | 27,6 | 12,43 | 21,22 | 18,92 | 18,14 | 27,03 | 13,11 | 22 |
| 4. locataire secteur libre | 17,8 | 21,16 | 28,11 | 17,41 | 24,35 | 20,95 | 23,97 | 30,27 | 20,77 | 27,07 |
| 5. autre | 5,65 | 4,24 | 10,24 | 3,26 | 9,26 | 5,55 | 6,85 | 12,76 | 5,02 | 10,96 |
| TOTAL | 100 | 9,04 | 15,85 | 7,92 | 14,73 | 100 | 12,08 | 18,24 | 10,75 | 16,91 |

Taux 1- : dépenses en logement circonscrites aux annuités de remboursement d'emprunt ou au loyer / revenus

Taux 2- : ensemble des dépenses en logement, y compris les charges collectives et les dépenses individuelles d'énergie et d'eau / revenus

Taux 3- : dépenses en logement circonscrites aux annuités de remboursement d'emprunt ou au loyer *moins* aides au logement / revenus

Taux 4- : ensemble des dépenses en logement, y compris les charges collectives et les dépenses individuelles d'énergie et d'eau *moins* aides au logement / revenus

Dans l'espace rural, les taux d'effort les plus faibles sont ceux des propriétaires ainsi que ceux des ménages sous d'« autres statuts » ; ces derniers ne concernent que 6 % environ des logements dans toutes des catégories d'espace ; il s'agit, pour les 2/3 des 'logés gratuitement' et 1/3 des logés en meublé, hôtel ou sous-locataires). Les taux d'effort des locataires libres et des accédants sont les plus élevés.

Dans l'espace urbain, au contraire, les accédants ont des taux d'effort inférieurs à ceux des locataires du secteur libre.

6. POUR LES LOCATAIRES SOCIAUX, RELATIVEMENT A LEURS REVENUS, LE LOGEMENT EST PLUS COUTEUX EN RURAL ISOLE ; POUR LES LOCATAIRES LIBRES, LE LOGEMENT EST PLUS COUTEUX DANS LES BOURGS

Dans le rural isolé les taux d'effort des locataires du secteur social sont plus élevés que dans les pôles ruraux, les dépenses étant supérieures et les revenus inférieurs.

Pour les locataires du secteur libre, c'est l'inverse : les dépenses sont plus élevées dans les pôles, pour des revenus équivalents en moyenne à ceux du rural isolé.

7. ENTRE 1996 ET 2006, LES TAUX D'EFFORT A SURTOUT PROGRESSE DANS LE RURAL ISOLE

Tableau 22 : Tableau 16 : c - Evolution des taux d'effort¹ pour le logement dans les différentes catégories d'espaces de 1996 à 2006

| Différence taux d'effort année finale – taux d'effort année initiale des périodes suivantes : | | Rural éloigné | Rural périurbain | Agglo. <100 000 hab | Agglo. >100 000 hab | Agglo parisienne |
|---|---------------------|---------------|------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| 2006- 1996 | 1. propriétaires | 0,0 | -0,5 | -0,2 | -0,5 | -0,4 |
| | 2. accédants | 2,0 | 0,9 | 0,7 | 1,7 | 0,0 |
| | 3. locataire social | 0,6 | 0,9 | 1,3 | 2,3 | 0,3 |
| | 4. locataire libre | 3,1 | 3,2 | 3,1 | 2,4 | 0,9 |
| | 5. autre | 0,6 | 2,8 | 2,8 | 4,9 | 6,7 |
| | TOTAL | 0,3 | -0,8 | -0,3 | 0,2 | -0,1 |
| 2006- 2002 | 1. propriétaires | 0,8 | -0,1 | 0,6 | 1,4 | 2,9 |
| | 2. accédants | 3,3 | 2,5 | 1,1 | 3,1 | 3,7 |
| | 3. locataire social | 3,9 | 1,3 | 5,8 | 6,9 | 5,6 |
| | 4. locataire libre | 3,1 | 3,5 | 3,8 | 5,4 | 4,7 |
| | 5. autre | 1,0 | 2,1 | 3,4 | 6,3 | 8,6 |
| | TOTAL | 1,9 | 0,6 | 1,3 | 2,8 | 3,6 |
| 2002- 1996 | 1. propriétaires | -0,7 | -0,4 | -0,8 | -1,9 | -3,3 |
| | 2. accédants | -1,3 | -1,6 | -0,3 | -1,5 | -3,7 |
| | 3. locataire social | -3,3 | -0,4 | -4,5 | -4,6 | -5,3 |
| | 4. locataire libre | 0,0 | -0,3 | -0,8 | -3,0 | -3,9 |
| | 5. autre | -0,3 | 0,7 | -0,6 | -1,4 | -2,0 |
| | TOTAL | -1,6 | -1,4 | -1,6 | -2,6 | -3,7 |

1. *Taux d'effort: ensemble des dépenses en logement, y compris les charges collectives et les dépenses individuelles d'énergie et d'eau moins aides au logement / revenus*
2. *La nomenclature spatiale à laquelle on se réfère dans ce rapport, n'étant pas disponible en 1996 et 2002, ces données sont présentées selon une nomenclature légèrement différente pur permettre une analyse en évolution.*

Alors que dans la période 1996-2002, les taux d'effort ont généralement régressé, dans la période 2002-2006, ils ont augmenté de façon sensible, dans l'agglomération parisienne principalement, ainsi que dans les très grandes agglomérations, mais également dans le « rural éloigné », bien plus que dans les villes petites et moyennes ou dans le « rural périurbain ».

Dans la dernière période, pour les accédants, l'augmentation de charge la plus importante, après l'agglomération parisienne, s'est produite dans le rural éloigné.

L'augmentation a marqué également le logement social – un peu moins toutefois dans le milieu rural.

Les locataires du secteur libre ont vu leur taux d'effort augmenter sensiblement, sur la même période, mais cette augmentation n'est pas spécifique aux zones rurales.

Equipements et services dans l'espace rural

Tableau 23 : Temps d'accès aux équipements et services en milieu rural

| | |
|---------------------------|--------------|
| Services aux particuliers | Santé-Social |
| Commerces | Transports |
| Enseignement | Loisir |

Afin d'alléger le tableau, seules les données concernant les pôles ruraux et les autres communes ont été présentés : l'espace rural comporte également les couronnes de pôles ruraux, moins peuplées, pour lesquels les temps d'accès aux équipements et services sont généralement intermédiaires. Le temps d'accès est le temps en voiture.

Source : INSEE, Base permanente des équipements données 2007.

| % de la population résidant à plus de 15 minutes de l'équipement | | | | | | % de la population résidant à + plus de 30 minutes | | |
|--|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|--|----------------------------|-------------------------------------|
| Equipements de la gamme de proximité | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Equipements de la gamme intermédiaire | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Equipements de la gamme intermédiaire | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural (6) |
| La Poste | 0,0 | 0,2 | Police, gendarmerie | 0,1 | 1,3 | ANPE | 17,6 | 25,5 |
| Banque, caisse d'épargne | 0,0 | 1,7 | Trésorerie | 1,1 | 4,4 | Location d'automobiles et d'utilitaires légers | 16,0 | 20,9 |
| Réparation automobile et de matériel agricole | 0,1 | 0,5 | Pompes funèbres | 3,8 | 10,4 | Agence de travail temporaire | 5,1 | 9,1 |
| Maçon | 0,0 | 0,1 | Contrôle technique automobile | 1,1 | 12,9 | Hypermarché | 14,4 | 17,9 |
| Plâtrier, peintre | 0,1 | 0,6 | Ecole de conduite | 0,7 | 9,2 | Produits surgelés | 26,2 | 33,0 |
| Menuisier, charpentier, serrurier | 0,3 | 0,5 | Entreprise générale du bâtiment | 1,9 | 6,3 | Poissonnerie | 10,3 | 14,7 |
| Plombier, couvreur, chauffagiste | 0,0 | 0,3 | Vétérinaire | 0,6 | 5,9 | Parfumerie | 2,5 | 4,4 |
| Electricien | 0,1 | 0,4 | Blanchisserie, teinturerie | 2,6 | 17,9 | Lycée d'enseignement général et/ou technologique | 3,7 | 9,1 |
| Coiffeur | 0,0 | 0,6 | Soins de beauté | 0,8 | 8,4 | Lycée d'enseignement professionnel | 3,6 | 8,4 |

| % de la population résidant à plus de 15 minutes de l'équipement | | | | | | % de la population résidant à + plus de 30 minutes | | |
|--|----------------------------|---------------------------------|--|----------------------------|---------------------------------|--|----------------------------|-------------------------------------|
| Equipements de la gamme de proximité | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Equipements de la gamme intermédiaire | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Equipements de la gamme intermédiaire | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural (6) |
| Restaurant | 0,0 | 0,0 | Supermarché | 0,0 | 6,8 | Etablissement de santé de court séjour | 4,0 | 6,4 |
| Agence immobilière | 0,0 | 3,2 | Librairie, papeterie | 0,0 | 3,6 | Etablissement de santé de moyen séjour | 3,4 | 4,6 |
| Epicerie, supérette | 0,3 | 0,4 | Magasin de vêtements | 0,1 | 6,2 | Etablissement de santé de long séjour | 8,4 | 12,5 |
| Boulangerie | 0,0 | 0,3 | Magasin d'équipements du foyer | 11,2 | 26,7 | Etablissement psychiatrique | 11,8 | 12,8 |
| Boucherie, charcuterie | 0,0 | 0,8 | Magasin de chaussures | 3,5 | 18,5 | Urgences | 15,6 | 20,9 |
| Fleuriste | 0,2 | 4,2 | Magasin d'électroménager | 1,4 | 10,3 | Maternité | 30,9 | 35,3 |
| Ecole maternelle | 0,6 | 4,7 | Magasin de meubles | 8,0 | 20,8 | Centre de santé | 10,4 | 11,9 |
| Ecole élémentaire | 0,0 | 0,1 | Magasin d'articles de sports et de loisirs | 4,3 | 16,5 | Structures psychiatriques en ambulatoire | 17,2 | 17,3 |
| Médecin omnipraticien | 0,0 | 0,5 | Droguerie, quincaillerie, bricolage | 0,8 | 5,5 | Spécialiste en cardiologie | 10,0 | 17,7 |
| Chirurgien dentiste | 0,0 | 2,2 | Horlogerie, bijouterie | 7,0 | 25,2 | Spécialiste en dermatologie et vénéréologie | 12,2 | 19,3 |
| Infirmier | 0,1 | 0,9 | Collège | 0,4 | 4,7 | Spécialiste en gynécologie médicale | 27,2 | 34,5 |
| Masseur kinésithérapeute | 0,0 | 1,2 | Opticien, lunetier | 10,6 | 30,3 | Spécialiste en gynécologie obstétrique | 21,7 | 31,9 |
| Pharmacie | 0,0 | 0,9 | Orthophoniste | 4,2 | 17,5 | Spécialiste en gastro-entérologie, hépatologie | 24,1 | 29,6 |

| % de la population résidant à plus de 15 minutes de l'équipement | | | | | | % de la population résidant à + plus de 30 minutes | | |
|--|---------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|---------------------------------|---|---------------------------------|----------------------------|
| Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Pôle d'emploi espace rural | Autre commune de l'espace rural | Pôle d'emploi espace rural |
| Taxi | 2,6 | 3,9 | Pédicure, podologue | 2,5 | 13,6 | Spécialiste en psychiatrie | 18,9 | 24,0 |
| | | | Laboratoire d'analyses médicales | 8,0 | | Spécialiste en ophtalmologie | 5,0 | 10,1 |
| | | | Ambulance | 2,0 | | Spécialiste en oto-rhino-laryngologie | 17,0 | 23,6 |
| | | | Personnes âgées : hébergement | 0,9 | | Spécialiste en Pédiatrie | 25,4 | 33,9 |
| | | | Personnes âgées : service d'aide | 1,3 | | Spécialiste en Radiodiagnostic et imagerie médicale | 5,6 | 11,2 |
| | | | Garde enfants d'âge préscolaire | 21,1 | | Sages-femmes | 13,9 | 19,3 |
| | | | | | | Orthoptistes | 13,7 | 19,2 |
| | | | | | | Personnes âgées : soins à domicile | 3,2 | 3,8 |
| | | | | | | Enfants handicapés : hébergement | 5,8 | 8,5 |
| | | | | | | Enfants handicapés : soins à domicile | 9,0 | 11,3 |
| | | | | | | Adultes handicapés : hébergement | 3,3 | 3,4 |
| | | | | | | Adultes handicapés : services | 20,7 | 22,0 |
| | | | | | | Travail protégé | 4,0 | 5,9 |
| | | | | | | Cinéma | 3,9 | 6,6 |

Tableau 24 : Taux d'équipements et service dans l'espace rural pour 100 000 habitants

Le taux d'équipement est calculé par rapport à une population de référence qui est la population totale, sauf mention contraire.

Source : INSEE, Base permanente des équipements, 2008.

| | |
|---------------------------|--------------|
| Services aux particuliers | Santé-Social |
| Commerces | Transports |
| Enseignement | Loisir |
| Tourisme | |

| Catégorie d'équipements et services | Taux/ 100 000 hab. | Catégorie d'équipements et services | Taux/ 100 000 hab. | Catégorie d'équipements et services | Taux/ 100 000 hab. | Catégorie d'équipements et services | Taux/ 100 000 hab. |
|--|--------------------|---|--------------------|--|--------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Etablissement santé court séjour | 3,2 | Police | 0,2 | Ecole maternelle | 322,1 | Hypermarché | 1,7 |
| Etablissement santé moyen séjour | 5,2 | Trésorerie | 12,2 | Classe maternelle de RPI dispersé | 129,7 | Supermarché | 23,1 |
| Etablissement santé long séjour | 2,8 | ANPE | 0,6 | École élémentaire | 1 181,7 | Grande surface de bricolage | 10,3 |
| Etablissement psychiatrique avec héberge | 2,9 | Gendarmerie | 16,6 | Classe élémentaire RPI dispersé | 583,7 | Total grandes surfaces | 35,1 |
| Centre lutte cancer | 0,0 | Total services publics | 29,6 | Total premier degré | 1 119,5 | Supérette | 10,6 |
| Urgences | 0,8 | La Poste | 40,0 | Collège | 278,8 | Epicerie | 47,8 |
| Maternité | 0,2 | Banque, Caisse d'Epargne | 64,6 | SET - Section enseignement technologique | 1,1 | Boulangerie | 103,6 |
| Centre de santé | 4,0 | Pompes funèbres | 19,0 | Total second degré premier cycle | 279,9 | Boucherie charcuterie | 56,9 |
| Structures psychiatriques en ambulatoire | 4,3 | Total services généraux | 123,6 | Lycée d'enseignement gnl et/ou techno. | 45,3 | Produits surgelés | 0,7 |
| Centre médecine préventive | 0,1 | Réparation auto et de matériel agricole | 135,8 | Lycée d'enseignement pro. | 30,8 | Poissonnerie | 6,3 |
| Dialyse | 1,0 | Contrôle technique automobile | 11,6 | Lycée tech. et/ou pro.agricole | 47,1 | Total commerces alimentaires | 225,9 |
| Hospitalisation à domicile | 0,2 | Location auto-utilitaires légers | 1,8 | SGT - Section enseignant général et techno | 1,5 | Librairie papeterie journaux | 28,5 |
| Total Etablissements et services santé | 24,8 | Ecole de conduite | 21,2 | SEP - Section enseignement professionnel | 16,8 | Magasin de vêtements | 64,2 |
| Médecin omnipraticien | 98,8 | Total services automobiles | 170,4 | Total second degré second cycle | 141,4 | Magasin d'équipements du foyer | 15,8 |
| Spécialiste en cardiologie | 1,9 | Maçon | 184,6 | STS CPGE | 0,1 | Magasin de chaussures | 14,1 |

| | | | | | | | |
|--|-------|---------------------------------------|---------|--|---------|--|-------|
| Spécialiste en dermatologie vénéréologie | 1,3 | Plâtrier peintre | 125,8 | Formation santé | 5,6 | Magasin électroménager mat audio/vidéo | 15,8 |
| Spécialiste en gynécologie médicale | 0,7 | Menuisier charpentier serrurier | 156,3 | Formation commerce | 0,0 | Magasin de meubles | 12,3 |
| Spécialiste en gynécologie obstétrique | 0,7 | Plombier couvreur chauffagiste | 136,5 | Autre formation post bac non univ. | 0,5 | Magasin d'art. de sports et de loisirs | 29,9 |
| Spé. en gastro-entérologie hépatologie | 0,6 | Electricien | 98,8 | Total enseignement sup. non universitaire. | 6,2 | Magasin de revêtements murs et sols | 0,9 |
| Spécialiste en psychiatrie | 1,0 | Entreprise générale du bâtiment | 29,5 | UFR | 0,6 | Droguerie quincaillerie bricolage | 17,6 |
| Spécialiste en ophtalmologie | 2,7 | Total artisanat du bâtiment | 731,5 | Institut universitaire | 0,7 | Parfumerie | 5,7 |
| Spécialiste en oto-rhino-laryngologie | 1,2 | Coiffure | 123,7 | Ecole d'ingénieurs | 0,4 | Horlogerie-Bijouterie | 8,9 |
| Spécialiste en pédiatrie | 0,6 | Vétérinaire | 24,1 | Enseignement général supérieur privé | 0,0 | Fleuriste | 36,0 |
| Spécialiste en pneumologie | 0,3 | Agence de travail temporaire | 6,5 | Autre enseignement supérieur | 0,5 | Total commerces spécialisés non alimentaires | 249,7 |
| Spé. en radiodiagnostic et imagerie méd. | 6,0 | Restaurant | 249,5 | Total enseignement sup universitaire | 2,1 | Total | 510,7 |
| Spécialiste en stomatologie | 0,2 | Agence immobilière | 79,7 | Centre de formation d'apprentis | 2,3 | | |
| Chirurgien dentiste | 46,9 | Blanchisserie-Teinturerie | 14,9 | GRETA | 0,2 | | |
| Sage-femme | 2,7 | Soins de beauté | 25,2 | CFPPA | 0,7 | | |
| Infirmier | 123,9 | Total autres services à la population | 523,5 | Formation aux métiers du sport | 0,1 | | |
| Masseur kinésithérapeute | 76,2 | Total services aux particuliers | 1 578,6 | Autre formation continue | 0,9 | | |
| Opticien-lunetier | 9,0 | Taxi | 34,0 | Total formation continue | 4,2 | | |
| Orthophoniste | 16,7 | Cinéma | 4,9 | Résidence universitaire | 0,6 | | |
| Orthoptiste | 1,4 | Agences de voyage | 15,7 | Restaurant universitaire | 0,2 | | |
| Pédicure-podologue | 15,0 | Hôtels homologués | 53,8 | Total autres services de l'éducation | 0,8 | | |
| Audio prothésiste | 1,2 | Campings homologués | 44,5 | Total enseignement | 1 680,0 | | |
| Ergothérapeute | 0,2 | Information touristique | 10,2 | | | | |
| Psychomotricien | 0,3 | Total tourisme | 124,3 | | | | |
| Total fonctions médicales et paramédicales | 410,4 | | | | | | |
| Pharmacie | 41,9 | | | | | | |
| Laboratoire d'analyses médicales | 4,8 | | | | | | |

| | |
|---|--------------|
| Ambulance | 20,6 |
| Transfusion sanguine | 0,1 |
| Etablissement thermal | 0,7 |
| Etablissement lutte contre l'alcoolisme | 0,1 |
| Total autres établt. et serv. sanitaires | 68,1 |
| Personnes âgées : hébergement | 120,6 |
| Personnes âgées : soins à domicile | 34,7 |
| Personnes âgées : services d'aide | 87,1 |
| Personnes âgées : Foyers restaurants | 2,5 |
| Pers. âgées : Serv. de repas à domicile | 5,8 |
| Total action soc. personnes âgées | 250,7 |
| Garde d'enfant d'âge préscolaire | 139,6 |
| Total action sociale bas-âge | 139,6 |
| Enfants handicapés : hébergement | 16,1 |
| Enf. handi.:serv. à dom. ou ambulatoires | 10,4 |
| Adultes handicapés : hébergement | 13,2 |
| Adultes handicapés : services | 2,8 |
| Travail protégé | 5,6 |
| Total action soc. pers. handicapées | 22,7 |
| Aide sociale à l'enfance : hébergement | 8,4 |
| Aide sociale à l'enfance : action éduc. | 1,1 |
| CHRS Centre d'héberg. et de réadapt. sc. | 0,3 |
| Centre provisoire d'hébergement | 0,0 |
| Centre accueil demandeur d'asile | 0,2 |
| Autres établissements | 0,6 |
| Total autres serv. action sociale | 3,3 |
| Total santé-social | 592,5 |

| Données comparatives globales avec les taux d'équipement pour 100 000 habitants des pôles urbains | |
|--|--------|
| Total santé -social | 737,9 |
| Total services aux particuliers | 1291,6 |
| Total enseignement | 750,4 |
| Total commerce | 550,8 |
| Total tourisme | 51,6 |
| Total taxis | 56,8 |
| Total cinémas | 3,3 |

Liste des personnalités rencontrées dans le département de la Seine-et-Marne

M. Guerza, Sous-préfet, Secrétaire général adjoint, en charge de la politique de la Ville et de la cohésion sociale
Mme Junqua, DDASS 77
Mme Zaslowsky, DDASS 77
Mme Mortarei DDTEFP
M. Durand, DDEA 77
M. Sergent, DDEA 77
Mme Picard, Conseillère générale, Coulommiers
M. Jacotin, Président de l'Union des maires du canton de Coulommiers
Mme Contat, Direction de la Mission locale, Meaux
M. Pommeray, Direction de la Mission locale, Meaux
Mme Casson, Direction « Pôle emploi », Coulommiers
M. Fouquet Philippe Direction « Pôle emploi », La Ferté sous Jouarre
Mme Nonne, Maire de St Mars-Vaux-Maisons,
M. Momon, Responsable CMSA 77
M. Hensèle, Administrateur CMSA 77
Mme Bogaerts, Directrice MDS
M. Bernheim, UP 77
Mme Géreaut-Hibert, Solidarités CG 77
M. Grattepanche, DGAS, Services Méthodes et pratiques
M. Zamichici, Direction Clientèle, OPH 77
M. Defrance, OPH 77
M. Iche, Maire-adjoint de Sablonnières Canton de Rebais
M. Costa Page, EPF 77
M. Berla, Secrétaire générale, Secours populaire français 77
Mme Milhas, Secours populaire français 77
Mme Hurez Kathy, Chargée des dossiers Insertion, « Entre Ciel et Terre », SARL
Mme Gerardi, Association « Rose des vents »
Mme Fikuart, Association « Rose des vents »
M. Philippon, Croix-Rouge Française, Pole Départemental « Action sociale d'urgence »
Mme Masson, Croix-Rouge française
Mme Soulier, Cared
M. Buffière, Mairie de la Ferté-sous-Jouarre, « Germinale »
M. Planquette, Aide à domicile, Centre 77

