



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
<i>1.1. L'appareil statistique, qui peut aujourd'hui fournir un grand nombre de données spatialisées, est inégalement mobilisé pour approcher le monde rural.</i>	<i>14</i>
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
<i>1.2. Le monde rural cumule des spécificités démographiques et économiques anciennes peu favorables et de nouvelles caractéristiques qui ne le sont guère plus.....</i>	<i>20</i>
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
<i>2.1. Les indicateurs de pauvreté de l'espace rural sont globalement aussi dégradés que ceux du monde urbain.....</i>	<i>34</i>
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
<i>2.2. La pauvreté rurale présente une pluralité de figures-types.....</i>	<i>44</i>
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).

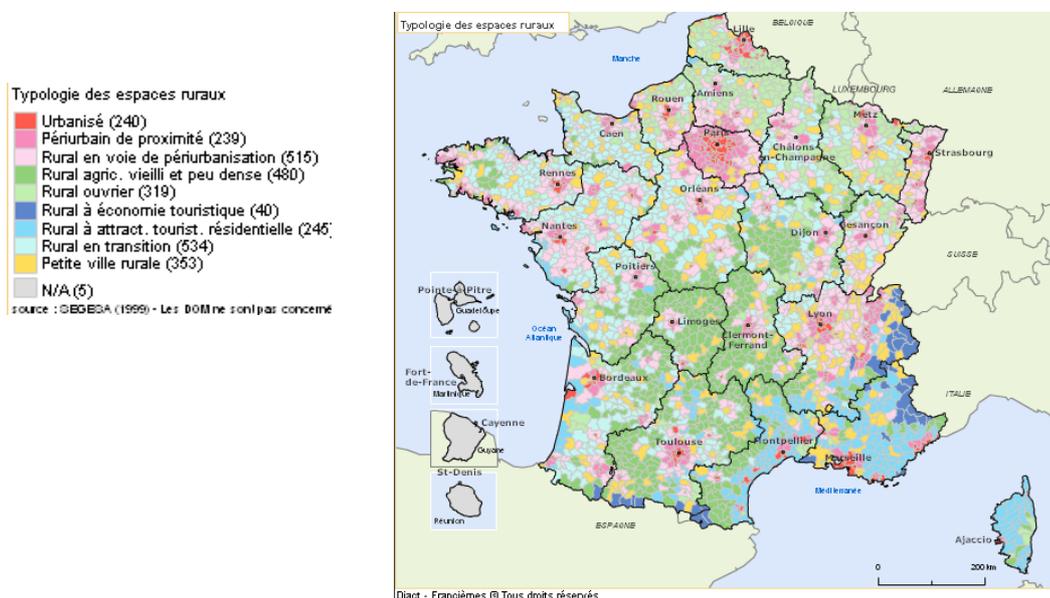
1.1. *L'appareil statistique, qui peut aujourd'hui fournir un grand nombre de données spatialisées, est inégalement mobilisé pour approcher le monde rural.*

[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 (DIACT), 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 ».

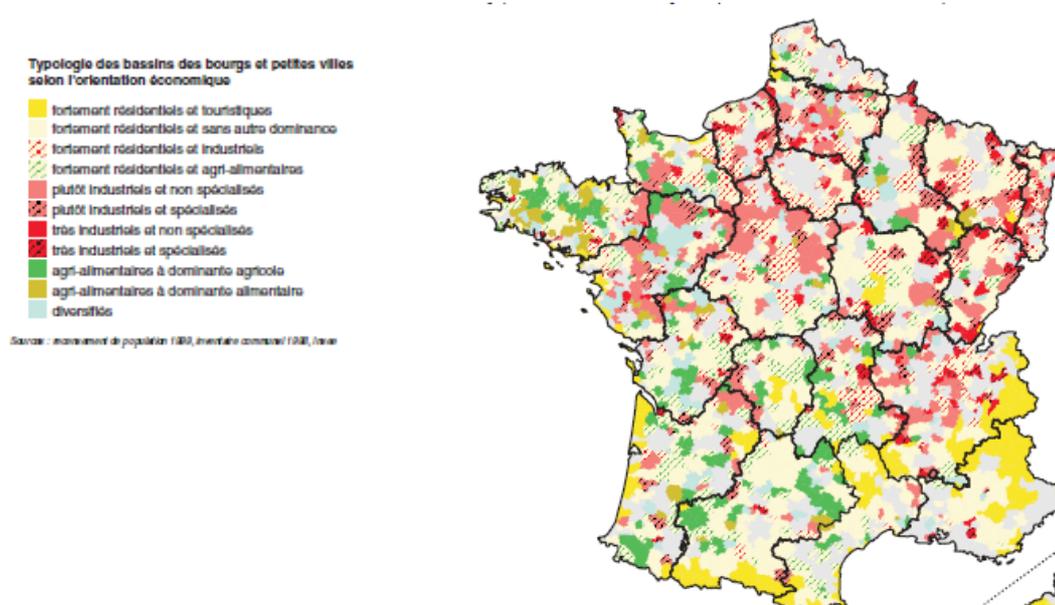
⁴ Par l'INSEE en collaboration avec l'INRA (Institut national de recherche agronomique), l'IFEN (Institut français de l'environnement), le SCEES (Service central des enquêtes et études statistique du ministère de l'Agriculture) et la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale).

[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

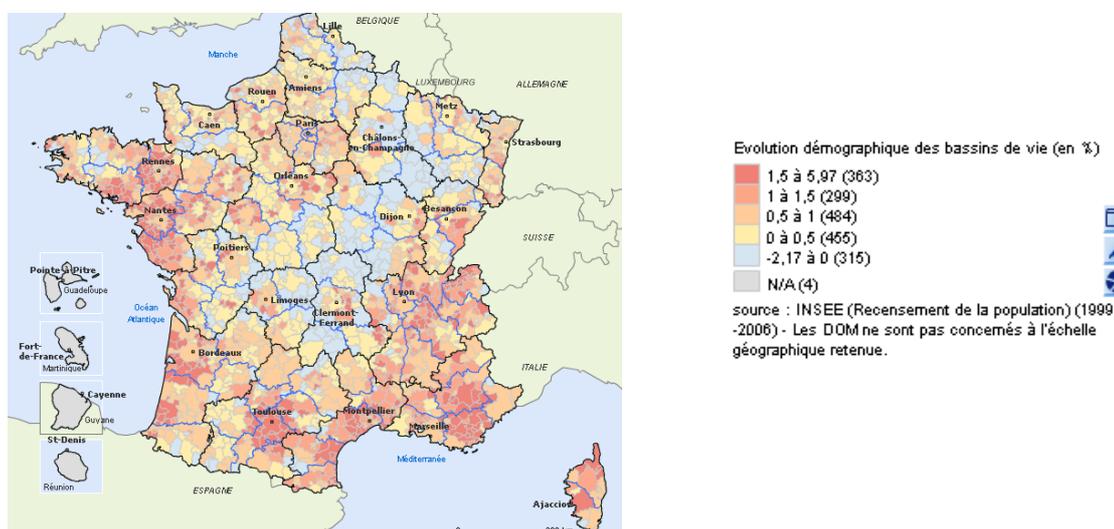
[70] On caractérise la ruralité depuis un grand nombre de décennies par deux phénomènes : sa « dépopulation » liée à l'exode rural d'une part, son vieillissement, d'autre part. Dans ces deux domaines, les tendances se sont récemment modifiées. Le phénomène migratoire, vers les zones rurales en particulier,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

- « 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

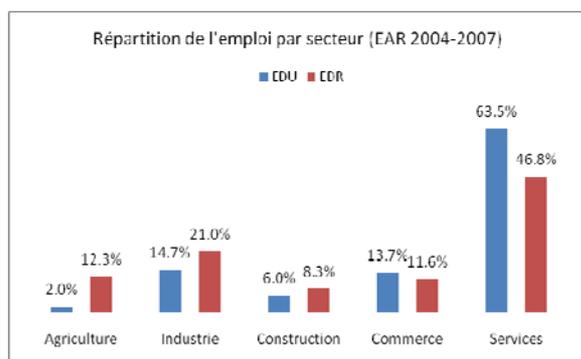
[89] Les données concernant l'activité en milieu rural confirment sous une autre forme ce que qu'indiquaient les typologies par canton présentées au paragraphe 1.1 : « L'économie résidentielle » y est largement dominante, suivie d'une « économie industrielle » qui emploie environ le tiers de la population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

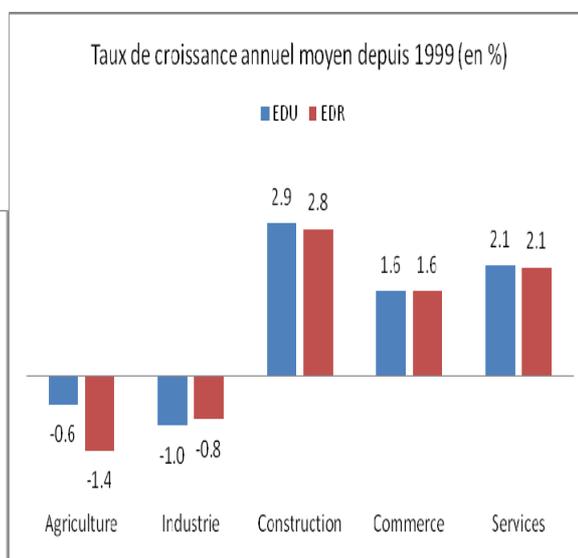
[92] Au cours de ses déplacements, la mission a pu prendre la mesure de la réalité des conséquences du déclin d'activité qui s'y poursuit depuis plusieurs décennies tant dans l'agriculture que dans l'industrie.

Graphique 1



Source : INSEE.

Graphique 2



[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 Cambésis.

[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'usagers, 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

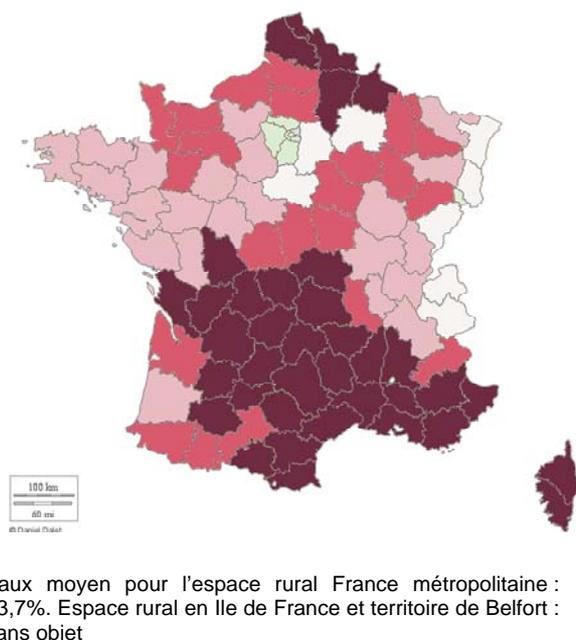
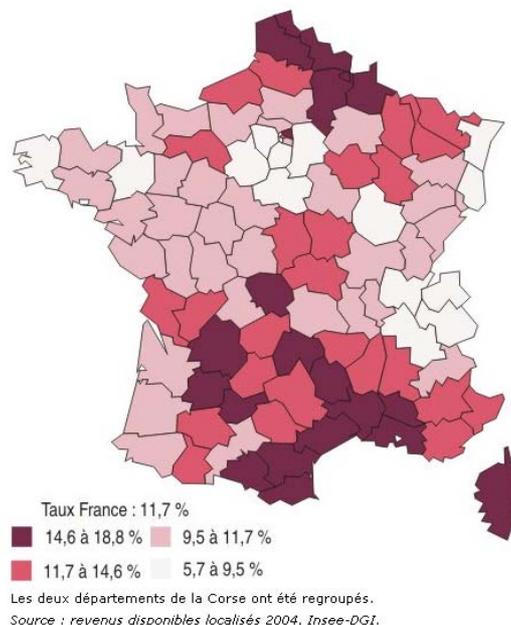
[136] L'INSEE a publié en 2007 une carte synthétique des données départementales sur les taux de pauvreté en 2004²⁶. Cette carte, reproduite ci-dessous à gauche (carte 4), montre clairement que la forte pauvreté est, globalement, un phénomène qui touche prioritairement le Nord de la France et les pourtours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

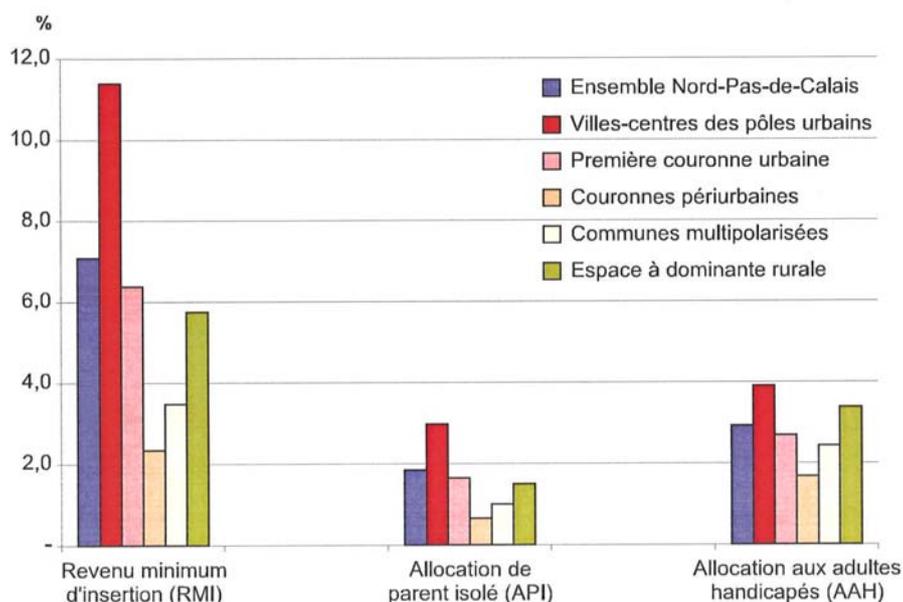
[158] En effet, alors que, pour l'ensemble des ménages, les prestations sociales apportent 35,3 % des revenus avant impôts aux ménages les plus pauvres (premier décile), en 2006 elles n'apportent que 28,1 % des revenus des ménages *ruraux* les plus pauvres (voir tableau XIV en annexe). Cette part plus 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) accueillent 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 reconverter. 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 XX^{ème} 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.

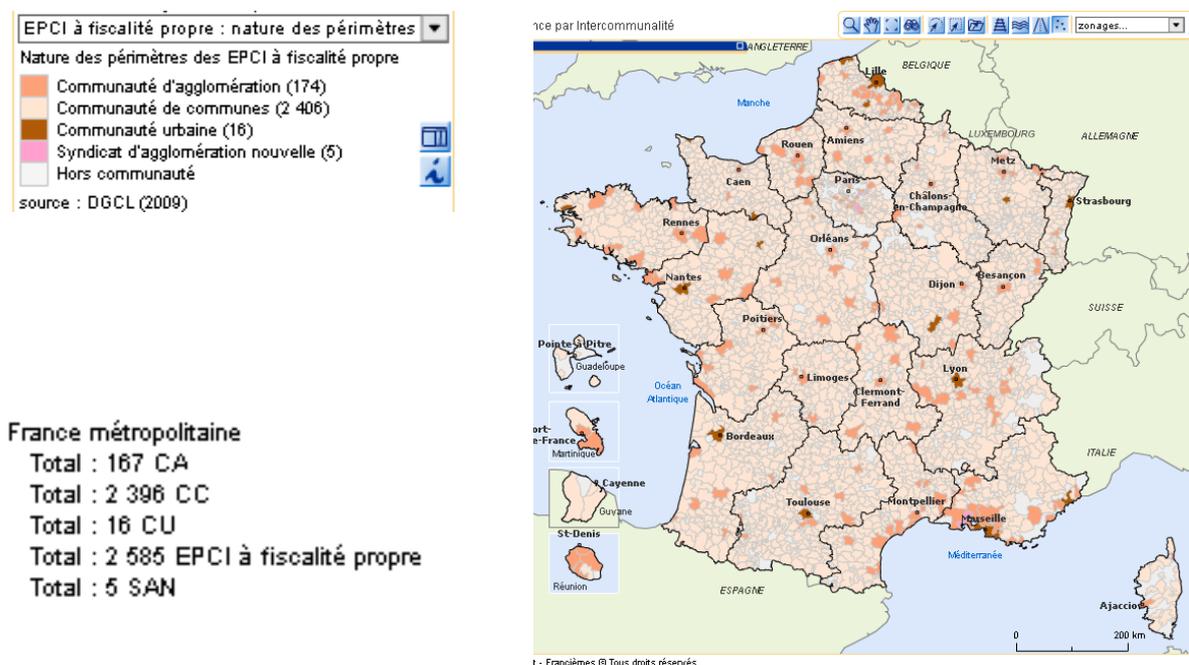
[239] Pourtant, les aides versées au titre du « deuxième pilier » ou dans le cadre du FSE obtiennent un « effet de levier » satisfaisant au regard des besoins réels liés au maintien de la vie en milieu rural (modes de garde, animations ponctuelles etc.). L'Etat, qui se trouve partie prenante dans ces 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 €/habitants). 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...)

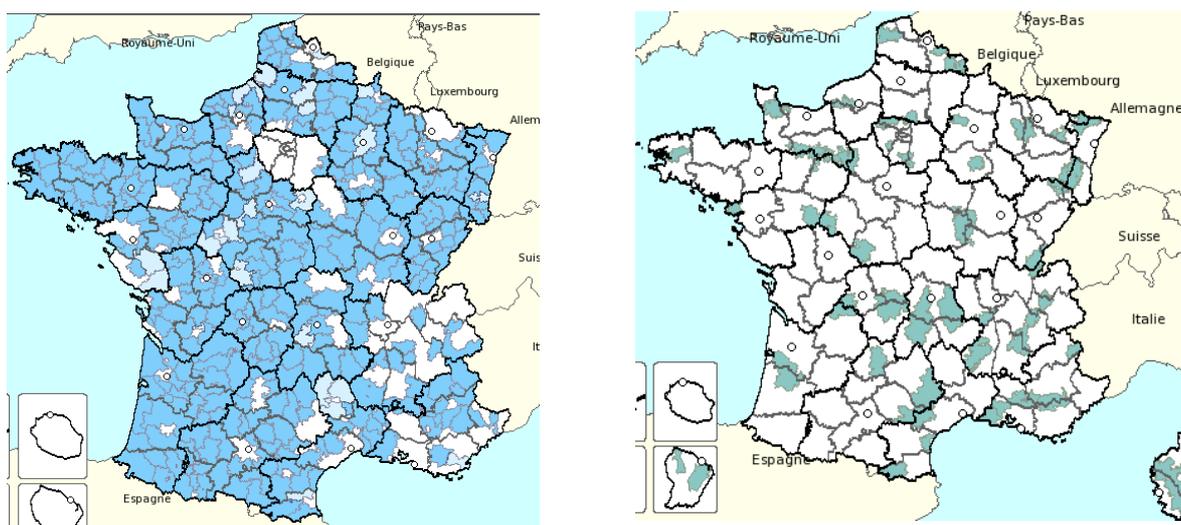
3.2.2. Certains « pays » et parcs naturels régionaux ont constitué des territoires de projet à bonne échelle

[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 (CNIAE)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, CNIAE : 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).