



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**Inspecteurs des Affaires Sanitaires et
Sociales**

12 et 13 septembre 2002

**Aspects des exclusions et de la lutte contre
les exclusions en milieu rural à travers
l'exemple du département du Lot.**

Laurent MAURIER

Sommaire

INTRODUCTION	1
1) LES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ET D'EXCLUSION SOCIALE EN ZONE RURALE – QUELLE CONNAISSANCE PEUT-ON AVOIR DE LEURS BESOINS ?	8
1.1 Trois grandes formes de pauvreté :	8
1.1.1 La pauvreté intégrée :	8
1.1.2 La pauvreté marginale :	9
1.1.3 La pauvreté disqualifiante	10
1.2 Exploitants agricoles et précarité	11
1.2.1 Trois types de situation parmi les exploitants agricoles à faibles revenus	12
1.2.2 Le problème de la pluriactivité	13
1.2.3 La question du logement	13
1.2.4 La pratique de l'autoconsommation alimentaire	15
1.2.5 La persistance importante de difficultés financières :	15
1.2.6 La dimension de la santé:	16
1.2.7 Singularité des phénomènes de pauvreté et de précarité pour cette population.	17
1.3 Les « néo-ruraux », les « exclus de la ville », réfugiés dans la ruralité	18
1.3.1 Quelles raisons expliquent le départ pour la campagne des personnes en difficultés en zone urbaine ? Un faisceau de causes.	19
1.3.2 Les motifs et les conditions d'installation d' installation en milieu rural de ces personnes démunies qui quittent les villes	20
1.3.3 Les modes de vie une fois l'installation faite:	22
1.3.4 Quelques grands traits majeurs de cette migration ville / campagne des personnes en difficultés :	24
1.4 La connaissance des populations en situation de précarité et d'exclusion vivant en zone rurale demeure incertaine :	25
1.4.1 Les questions de l'isolement et de la proximité	26
1.4.2 L'exclusion / le milieu rural et le milieu urbain	27
1.4.3 Une culture du « vivre petitement ? »	28
2) L'ARCHITECTURE LOTOISE DE LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS – LA RECHERCHE DE LA COORDINATION	30
2.1) Panorama des grands dispositifs de lutte contre les exclusions	30
2.1.1) Des démarches transversales:	30

2.1.2)Des démarches ciblées sur des publics spécifiques :	37
2.1.3) Des dispositifs trop ciblés	38
2.2.) L'organisation de la lutte contre les exclusions dans le département du Lot 39	
2.2.1) Le Comité départemental de Coordination des Politiques de Prévention et de Lutte Contre les Exclusions	39
2.2.2) Le Pôle inter-services de Lutte contre les exclusions	40
2.2.3) La Commission de l'Action Sociale d'Urgence (C.A.S.U.).....	43
2.2.4) La lutte conte les exclusions, une politique à la recherche de sa « territorialisation » :.....	53
2.2.4.1) quel découpage territorial ?	53
2.2.4.2) Au plus près des territoires et des gens, les maisons de la solidarité.....	54
2.2.4.3) La mise en place des Pays dans le département du Lot	55
3) L'INACHÈVEMENT DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS DANS LE DÉPARTEMENT DU LOT / PISTES D'ÉVOLUTION.....	57
3.1) La si difficile prévention en matière de lutte contre les exclusions: Le problème des fonds d'aides aux impayés liés au logement	57
3.2) Comment améliorer l'intégration difficile des nouveaux arrivants dans les territoires ruraux ?.....	63
3.2.1) - Quel avenir démographique ? Difficulté de l'accueil de nouveaux arrivants.....	63
3.2.2) Comment gérer les rapports entre les nouveaux arrivants en milieu rural et les personnes natives du lieu ?	63
3.3) Les difficultés de travail d'un pôle social dans la mise en œuvre de la loi LCE :	67
3.3.1) Trois grands modes d'action :	67
3.3.2) Démarches de projet et compétences spécifiques :.....	68
3.3.3) Les logiques du « faire faire » :.....	69
3.3.4) La relation avec les associations.....	70
3.3.5) La gestion de multiples priorités :.....	70
CONCLUSION	72

Liste des sigles utilisés

A.A.H.	= Allocation Adulte Handicapé
A.P.I.	= Allocation Parent Isolé
A.L.T.	= Aide au Logement temporaire
A.P.L.	= Aide personnalisée au logement
A.S.I.	= Appui social individualisé
A.S.S.	= Allocation de Solidarité Spécifique
A.H.I.	= (schéma) Accueil Hébergement Insertion
C.A.S.U.	= Commission de l'Action Sociale d'Urgence
C.L.A.S.U.	= Commission Locale de l'Action Sociale d'Urgence
C.L.A.	= Comité Local d'Attribution (dans le cadre du F.A.J.)
DDTE-FP	= Direction Départementale du Travail et de la Formation Professionnelle
F.A.I.E.	= Fonds d'Aide Aux impayés Energie
F.A.J.	= Fonds d'aide aux jeunes
F.A.I.T	= fonds d'Aide Aux Impayés téléphone
F.S.E.	= Fonds de solidarité Eau
F.D.I.	= Fonds départemental d'insertion
M.I.S.	= Mission Insertion Santé
M.S.A.	= Mutualité Sociale Agricole
P.R.A.P.S.	= Programme régional d'Accès à la Prévention et au soins
P.D.A.L.P.D	.= Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
P.D.I.	=Plan Départemental d'Insertion
P.T.E.	= Programme Territorial de l'Etat
S.P.E.	= Service Public pour l'emploi
R.M.I.	= Revenu Minimum d'Insertion
O.N.P.E.S.	= Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

INTRODUCTION

Le Lot est un département de faible superficie avec une population âgée, atteignant 160 197 habitants au recensement de 1999. Deux lotois sur trois vivent en zone rurale. Au total, près de 17000 personnes seraient couvertes par les cinq minima sociaux – dont les principaux sont le Revenu Minimum d'Insertion, l' Allocation de Parent Isolé, l' Allocation Adulte Handicapé. Quelles sont les grandes évolutions démographiques dans lesquelles s'inscrit le département du Lot ?

I. Un milieu rural en évolution, bien difficile à définir

a) Mutation et hétérogénéité

« La France n'est pas devenue complètement urbaine, elle reste au contraire marquée par sa dimension rurale : selon les définitions, les campagnes totalisent 70 à 80 % du territoire, un quart de la population et environ un cinquième des emplois. De plus, ces emplois ne cessent de se diversifier. D'ores et déjà ils ont à moins de 20 % agricoles et à plus de 50% tertiaires, l'industrie se maintenant à 25% des emplois ruraux et le BTP (Bâtiment et Travaux Publics) à 8%. Il n'existe pratiquement plus de canton dont la majorité de la population active serait agricole. »¹

L'espace à dominante rurale se singularise avant tout par son hétérogénéité. Les communes appartenant à cette espace peuvent être réparties en quatre catégories :

- Le rural sous faible influence urbaine. Il s'agit de communes ou unités urbaines dont 20% ou plus des actifs résidents vont travailler dans une aire urbaine.
- Les pôles ruraux. Ils englobent les communes ou unités urbaines qui regroupent 2000 emplois ou plus (c'est à dire entre 2000 et 5000 emplois) et dont le nombre d'emplois est supérieur ou égal au nombre d'actifs

¹ Jean – Claude Bontron, extrait d'un document « Analyses et Premières Propositions préparatoires aux assises du Comité d' Etudes et de Liaison des Associations à Vocation Agricoles et Rurales (CELAVAR).

- Le rural sous faible influence des pôles ruraux. Il s'agit de communes ou unités urbaines dont plus de 20% des actifs résidents vont travailler dans l'un des pôles ruraux.

- Le rural isolé : Celui – ci est constitué de toutes les autres communes ou unités urbaines.

b) Mouvements migratoires et croissance démographiques des territoires ruraux

De 1990 à 1999, la croissance de la population rurale a été deux fois moins importante que la croissance de la population nationale. Néanmoins, l'inversion des exodes est une réalité constatée depuis quatre recensements successifs.

Solde migratoire fortement négatif (l'exode rural) et bilan naturel positif (différence entre naissances et décès) ont longtemps dessiné la courbe du dépeuplement rural. A partir de 1975, le solde migratoire devient positif et permet de contrebalancer un bilan naturel négatif (entretenu par un vieillissement sensible de la population rurale et par un départ massif des jeunes). Entre 1975 et 1982, le solde migratoire est positif dans la moitié des communes de l'espace à dominante rurale. Si la désertification touche certains espaces ruraux, en revanche de très nombreux espaces ruraux voient leur population augmenter.

La croissance démographique est en effet nuancée selon les types d'espaces ruraux. Dans les communes du rural isolé, si un solde démographique positif est constaté entre 1990 et 1999, le bilan naturel négatif reste prédominant. Les communes du rural sous faible influence urbaine connaissent la plus nette dynamique démographique avec une part très importante prise par l'apport migratoire. Les pôles ruraux voient leur croissance se stabiliser.²

c) Profils des nouveaux arrivants

Les migrants qui entretiennent la dynamique démographique des territoires ruraux ont des profils extrêmement variés. Les actifs en difficultés dont on va parler ne sont qu'une part d'entre eux. Ils s'agit de chômeurs, d'allocataires du RMI, de personnes sans emploi stable, de personnes en difficultés financières, de personnes qui semblent trouver refuge en zone rurale.

² On trouvera en annexe une carte résumant ces évolutions démographiques des territoires ruraux.

Les personnes en situation précaires sont parfois arrivées pour les vacances, sans emploi stable ailleurs. Elles décident de rester parce que le cadre leur plaît ou suite à une rencontre avec une personne vivant sur les lieux. Les autres catégories des migrants sont des personnes actives, des porteurs de projets, des personnes nomades qui ne restent pas, des personnes seules (un certain nombre de femmes élevant leurs enfants) des retraités.

L'arrivée de ces populations n'est pas sans susciter des réticences dans les territoires ruraux. Les élus s'attendent souvent à ce que ces populations conservent leurs exigences urbaines.

Dans ce contexte , quelles sont les grandes données de la précarité dans le département ?

II. Le département du Lot et la précarité

a) Trois types de populations touchées

Les populations en précarité du département du Lot se subdivisent en trois ensembles :

- les gens originaires du département (du terroir) qui constitueraient 70 à 80% des populations en difficultés et allocataires du RMI. A la perte d'emploi ayant touché ces populations dans un contexte de crise économique s'ajoute bien souvent une problématique de rupture familiale.
- Les populations arrivées anciennement dans le département, dans les années 1970. Il s'agit d'artisans / artistes, post-soixante-huitards. C'est une population qui a une implantation développée. Elle représente 10 à 15% des allocataires du RMI du département.
- Les populations ayant fui la ville, arrivées plus récemment, sans travail, avec d'autres difficultés, notamment de nature familiale, venues à la campagne avec la vague espérance d'une vie meilleure. Cette population représente 5 à 10% des allocataires du R.M.I. du département.³

³ Ces données sont issues d'un entretien mené sur le terrain avec Mme Nadine Rouillon, chef du Service Insertion, Habitat et Vie Sociale du Conseil Général du Lot. On trouvera en annexe d'autres chiffres récents sur la précarité dans le département du Lot.

b) L'Etat et la lutte contre les exclusions dans le Lot

Le Programme Territorial de l'Etat (P.T.E.) fait de la lutte contre les exclusions un de ces objectifs majeurs :

« En tant que petit département rural, le Lot constitue une communauté humaine dont la cohésion sociale est relativement préservée. Certaines difficultés sociales importantes liées au phénomène urbain et qui minent la société française y sont quasiment absentes. De fait, la qualité de la vie y est reconnue. Les bons chiffres dans le domaine de l'emploi pourraient également inciter à dresser un tableau idyllique de la situation sociale.

La réalité est pourtant plus nuancée. En premier lieu, il convient se souvenir que les lotois sont en moyenne moins riches que la moyenne nationale (malgré un nombre assez élevé d'assujettis à l'impôt sur la fortune). En second lieu, la fraction de la population vivant en- dessous du seuil de précarité, soit 10.1% de la population est plus importante qu'en moyennes régionale et nationale. Les bénéficiaires des minima sociaux sont en progression constante. Si la précarité est donc peu visible dans les campagnes lotoises, elle n'en est pas moins présente avec des particularismes locaux comme une population bénéficiaire de l'A.A.H. plus importante que celles des bénéficiaires du R.M.I. .»⁴

c) Spécificité de l'exclusion en milieu rural

L'âpreté de l'exclusion en milieu rural est – elle amoindrie par des solidarités inhérentes à ce dernier. Beaucoup d'acteurs locaux relativisent cette assertion. « Le milieu rural n'est pas plus ouvert que le milieu urbain (...) Il n'intègre pas plus facilement les gens »⁵. Les réalités locales, avec leurs organisations singulières tissées de génération en génération, introduiraient toujours une distinction entre ceux qui sont originaires du lieu et ceux qui sont venus après. Ces derniers demeureraient toujours quelque peu « exclus » de la « communauté locale », « étrangers »

⁴ extrait du Programme Territorial de l'Etat (PTE)du département du Lot, page 17

⁵ extrait d'un entretien mené avec Mr. Bourgade, Directeur départemental de la Solidarité.

Mon stage dans le département m'a amené à rencontrer de très nombreux interlocuteurs locaux. Membres du pôle social de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, Sous – Préfets, responsables de la Direction Départementale de l'Équipement en charge du logement social, de nombreux fonctionnaires du Conseil Général, plusieurs responsables de Circonscriptions d'Action Sociale du Conseil Général, des responsables des organismes de Protection Sociale (Caisse d'Allocation Familiale, Mutualité Sociale Agricole, Caisse Primaire d'Assurance Maladie), des responsables de Centres Sociaux, travailleurs sociaux, des élus, des personnes en situation de précarité (exploitants agricoles et personnes arrivées dans le Lot en étant issues de zones urbaines)...

III. Pourquoi une recherche sur l'exclusion en milieu rural ?

a) Point de départ

Le thème de l'exclusion en milieu rural est un souhait de la DDASS du Lot qui avait l'intention de travailler sur la spécificité des phénomènes de précarité touchant le territoire lotois. Cet intérêt s'inscrit aussi dans le contexte des travaux menés par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (O.N.P.E.S.). Dans son rapport 2001-2002, ce dernier s'intéresse à la dimension territoriale des phénomènes de pauvreté, tentant de dresser une géographie de la pauvreté et s'attardant sur l'espace rural..

En accord avec la DDASS, j'ai décidé de m'intéresser plus particulièrement à deux populations: les exploitants agricoles allocataires du RMI, les personnes en situation de précarité venues de la ville et s'installant à la campagne, « néo-rurales ».

En quoi la situation de deux populations défavorisées en milieu rural permet-elle d'appréhender les difficultés d'application rencontrées là par la loi de lutte contre les exclusions, telle était la question de départ inhérente à cette recherche ?

Le travail sur le terrain a consisté à rencontrer le panel le plus large possible d'acteurs locaux impliqués dans le champ de la lutte contre les exclusions. Au – delà du projet de départ, j'ai pu structurer ce Mémoire en trois temps :

- Les personnes en situation de précarité en zone rurale ? Quelle connaissance peut-on avoir de leurs besoins ?
- L'organisation lotoise de la lutte contre les exclusions – la recherche de la cohérence
- L'inachèvement de la politique de lutte contre les exclusions dans le département du Lot, pistes d'évolution

Avant de clore ces remarques introductives, l'on entend préciser la notion d'exclusion sociale

b) Quelques repères sur le concept d'exclusion

Qui dit « exclusion » , désigne un phénomène dépassant la simple « pauvreté ». En plus d'une insuffisance chronique ou répétée de ressources inhérente à une privation durable d'emploi, d'un recours chronique aux prestations d'assistance (RMI et Allocation Spécifique de Solidarité) , l'exclu est celui qui peut connaître à la fois :

- des conditions médiocres en termes de logement et de santé [on touche là aux droits fondamentaux et à la défaillance des systèmes de protection sociale]. Il peut y avoir des phénomènes de non reconnaissance ou de non usage des droits sociaux ainsi que des droits civils et politiques.

- une fragilité de la sociabilité familiale et des réseaux sociaux d'aide privée [la famille étant perçue comme une pourvoyeuse d'aide informelle et comme une instance favorisant le maintien d'une estime de soi]

- une participation incertaine à toute forme de vie sociale institutionnalisée (caractérisée par des échanges et des droits). L'exclu est donc celui qui voit sa citoyenneté se dégrader.

On parlera souvent de « processus d'exclusion », enchaînement de circonstances au fil duquel événements biographiques, orientations politiques, actions administratives ponctuent la dégradation de la situation de l'individu.

"La notion d'exclusion fait référence à l'ensemble des mécanismes de rupture tant sur le plan symbolique (stigmates ou attributs négatifs) que sur le plan des relations sociales rupture des différents liens sociaux qui agrègent les hommes entre eux). L'exclusion est à la fois un processus et un état caractérisant un défaut d'intégration"²

On peut appréhender un processus d'exclusion comme un parcours présentant des caractéristiques objectives et quantifiables, mais aussi comme un itinéraire manifestant une « logique subjective », une « expérience » faite d'un « décrochage » du marché du travail et de la vie sociale.

En dernier lieu, je souhaite remercier l'ensemble des personnes qui m'ont reçu et aider pour ce travail d'abord au sein de la DDASS du Lot et, bien sûr, au niveau de l'ensemble des interlocuteurs extérieurs de cette dernière dans le champ de la lutte contre les exclusions.

² C. Loisy, " Pauvreté, précarité, exclusion : état des lieux", Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2000, p42.

1) LES PERSONNES EN SITUATION DE PRECARITE ET D'EXCLUSION SOCIALE EN ZONE RURALE – QUELLE CONNAISSANCE PEUT-ON AVOIR DE LEURS BESOINS ?

Quels sont les grands traits des phénomènes de précarité touchant deux populations particulières en milieu rural, les agriculteurs et les néo-ruraux ? Avant d'envisager cette question, l'on voudrait reprendre quelques repères sur la notion de pauvreté et la manière dont celle – ci est perçue par l'ensemble de la société.

1.1 TROIS GRANDES FORMES DE PAUVRETE :

Dans une allocution qu'il a prononcée lors d'un colloque consacré à l'exclusion en milieu rural, S. Paugam a distingué trois grandes formes de pauvreté .⁶

1.1.1 La pauvreté intégrée :

Cette dernière advient au sein d'une société où « les pauvres » en nombre important constituent un ensemble peu distinct du reste des couches de la population. La question de la pauvreté s'applique alors à une région ou à une ville moins qu'à un groupe social donné. On parle de développement, économique, social et culturel et d'inégalités sociales liées aux territoires.

⁶ Le développement qui suit s'appuie sur l'intervention de Serge Paugam, « Les Formes contemporaines de la Pauvreté et de l'Exclusion en Europe », in L'Exclusion sociale en milieu rural, conférence européenne, Clermont Ferrand, 19 – 20 octobre 2000.

Les pauvres, groupe social étendu, ne sont pas l'objet d'une stigmatisation particulière. Même si leur niveau de vie est bas, ils bénéficient d'une insertion forte dans les réseaux de sociabilité familiale ou villageoise.

Faisant l'expérience du chômage, les personnes en situation de pauvreté ne connaissent néanmoins pas une dévalorisation brutale de leur position. Ils peuvent en effet tirer des ressources de diverses formes d'économie parallèle.

Ce type de pauvreté est liée au retard économique de sociétés préindustrielles, sans appareil productif élaboré et diversifié. Ces sociétés sont dénuées de la capacité d'assumer au plus grand nombre bien être et protection sociale contre les risques majeurs.

1.1.2 La pauvreté marginale :

Ce type – là advient au sein d'une société dans laquelle les pauvres ne constituent qu'une frange limitée de la population. Inadaptés de la civilisation moderne, ils n'ont pas pu suivre les exigences du développement économique. Cette population est étroitement prise en charge par les institutions sociales. Il apparaît en effet acquis que les personnes ne peuvent pas s'insérer tant socialement que professionnellement de manière autonome. Le fonctionnement général du système n'est pas remis en cause par cette minorité à la périphérie de la société. Le débat social se concentre autour du partage des bénéfices de la croissance et ne se polarise que peu sur la question de la pauvreté..

Les personnes pauvres sont l'objet d'une forte stigmatisation. En marge de la société, elles ne peuvent pas échapper à la tutelle que les professionnels du social exercent sur elles.

Ce type d'expérience est le fait de sociétés industrielles avancées, capables de limiter l'importance du chômage et de développer une protection sociale collective élevée. L'Etat-Providence se substitue aux mécanismes de solidarité de proximité (familiale). Les solidarités primaires sont moins utiles à la pérennité des équilibres sociaux.

1.1.3 La pauvreté disqualifiante

Par ce type de pauvreté, on désigne en fait le phénomène de l'exclusion plus que celui de la pauvreté proprement dit. Les « exclus » sont alors un ensemble de plus en plus nombreux. Refoulement de la sphère productive, dépendance à l'égard des institutions sociales, accentuation des difficultés caractérisent l'expérience des exclus. Loin d'une misère stabilisée, il s'agit d'un processus de fragilisation avec des variations soudaines. Aux difficultés rencontrées dans la sphère de l'emploi se cumulent de multiples autres problèmes : faiblesse des revenus, médiocrité des conditions de logement et de santé, fragilité de la sociabilité familiale et des réseaux sociaux d'aide privée, participation incertaine à toute forme de vie sociale institutionnalisée.

Déchéance matérielle, dépendance à l'égard des transferts sociaux (particulièrement à l'égard des mécanismes d'assistance) entretiennent chez les personnes exclues le sentiment d'un engrenage vers l'inutilité sociale. Le sentiment de dévalorisation sociale est accentué dans le cours de destinées individuelles ne semblant pas promises dès l'enfance à une réalité de misère.

La pauvreté disqualifiante suscite une angoisse au sein de l'ensemble de la société dans la mesure où de plus en plus de personnes se sentent fragilisées et craignent de basculer dans l'exclusion.

Ce type de pauvreté advient dans des sociétés postindustrielles confrontées à un haut niveau de chômage et à une montée des phénomènes de précarisation sur le marché du travail (en lien avec des phénomènes de recomposition de l'appareil productif et des mutations internationales). Les solidarités familiales s'atténuent et corrigent mal les inégalités économiques. Les ressources susceptibles d'être tirées de l'économie parallèle sont moins fortes. La dépendance à l'égard des institutions sociales s'accroît pour des franges importantes de la population.

Les exploitants agricoles à faibles revenus, les populations en difficultés migrant de la ville à la campagne, pour une part, ces deux populations du monde rural sont susceptibles d'être confrontées à ces trois types de pauvreté.

1.2 EXPLOITANTS AGRICOLES ET PRECARITE

L'on voudrait ici repérer quelques grandes caractéristiques des conditions de vie et de la situation des agriculteurs à faibles revenus.

Le département du Lot compte 6963 exploitants agricoles. Ils constituent un public principalement suivi par la Mutualité Sociale Agricole. Exploitations à revenus négatifs, exploitations à revenus très faibles, exploitations de moins de 20 hectares ou de moins de 12 hectares (exploitation dite « de subsistance »), faible efficacité technique et dotation en capital limitée, endettement dessinent le monde des exploitants en précarité. 1833 exploitations lotoises ont moins de cinq hectares et 1740 exploitations ont entre 5 et 20 hectares, telles sont les données du dernier recensement agricole. 50% des exploitants agricoles lotois sont âgés de 50 ans et plus. Moins du quart des exploitants agricoles lotois ont un comportement de pluriactivité, exerçant une activité sur l'exploitation et une profession principale ou une activité secondaire non agricoles. L'on verra ci – dessous que la pluriactivité est ce qui permet aux agriculteurs d'atténuer la faiblesse de leurs revenus.

Notons enfin que, parmi l'ensemble de la population lotoise, ressortissante du régime agricole et bénéficiaire d'un minimum social, la part très nettement majoritaire est composée de personnes allocataires du minimum vieillesse – le Fonds de solidarité Vieillesse (à hauteur de 80%). Les bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapée viennent ensuite et constituent 12% de cette population. Les bénéficiaires de l'Allocation Invalidité et ceux du Revenu Minimum d'Insertion viennent enfin, représentant 2.4 % chacun. Les retraités agricoles sont souvent des personnes ancrées dans des habitudes de vie très modeste. Elles leur permettent d'accumuler une épargne personnelle importante, relativisant l'apparence de faiblesse de leur niveau de revenu. Cette population peut être par contre massivement confrontée au caractère inapproprié du logement.

J'ai pu moi – même rencontrer deux exploitants en précarité : L., un homme d'une cinquantaine d'années, allocataire du RMI, sur une exploitation de 17 hectares ; M, un exploitant agricole ancien allocataire du RMI, ayant pu retrouver un niveau de revenu plus élevé en prenant une activité complémentaire dans le cadre du service de remplacement agricole.

On s'appuie sur une étude récente qui cherche à appréhender la réalité des conditions de vie des agriculteurs à faibles revenus au regard de quatre aspects: la qualité du logement, la sociabilité, les loisirs, la couverture en cas de maladie.⁷

1.2.1 Trois types de situation parmi les exploitants agricoles à faibles revenus

9 % d'entre eux ont des difficultés dans au moins trois de ces dimensions . Plus de la moitié n'ont pas d'autre couverture maladie que la Sécurité Sociale. 30 % ont déjà renoncé à des soins pour des motifs financiers. Le quart ne possède pas le permis de conduire, 98% ne partent pas en vacances, 86 % n'ont pas de loisirs en soirée. La sociabilité de ces exploitants est à l'image de leurs difficultés : seuls 5 % d'entre eux adhèrent à une autre association qu'un syndicat agricole. Les trois quarts n'ont eu aucun contact avec leur famille au cours des derniers mois, 60 % ne peuvent compter sur aucune aide, qu'elle soit morale ou financière. Enfin, le tiers vit dans des logements surpeuplés et près de la moitié ne disposent pas de confort sanitaire.

23% des exploitants agricoles à faibles revenus n'ont pas de difficultés en matière de logement, de couverture maladie, de sociabilité, de loisirs.

68 % ont des difficultés plus ou moins fortes dans l'un ou l'autre des domaines pris en compte (présentant ainsi une fréquence des comportements de renoncements aux soins, un faible taux de départ en vacances).

⁷C.Olm, M.O. Simon, Les conditions de vie des exploitants agricoles à faibles revenus, CREDOC (Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie), décembre 2001. Ce développement s'appuie également sur le contenu d'un entretien mené avec Mme Pleinert, assistante sociale chef adjointe de la M.S.A. du Lot.

1.2.2 Le problème de la pluriactivité

Il existe une part des exploitants agricoles à faibles revenus qui développent des pratiques de pluriactivité impliquant des activités non-agricoles. Mais, pour la moitié d'entre eux, les revenus provenant d'activités extérieures n'empêchent pas la pauvreté. Il existe des chefs d'exploitations qui, malgré de très faibles revenus agricoles sur une exploitation qui ne les occupe qu'à temps partiel, n'exercent pas d'autre activité.

La monoactivité ne résulte pas d'un choix délibéré, en particulier pour l'exploitant ayant de faibles revenus agricoles. Mais, de nombreuses contraintes empêchent une diversification sur l'exploitation qui, par ailleurs, peut être souhaitée : une zone rurale isolée des pôles d'emploi, un temps de travail sur l'exploitation contraignant et aussi le célibat.

Les exploitants agricoles titulaires de bas revenus connaissent un sur-développement du célibat par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles (Or, les conjointes d'exploitants agricoles sont celles qui, de plus en plus, par un travail à l'extérieur de l'exploitation, apportent un revenu complémentaire au ménage). Au début des années 1990, le nombre de non-mariés à l'âge de 40-49 ans est de 18% chez les agriculteurs exploitants contre 9,6% dans l'ensemble des professions non-agricoles.

1.2.3 La question du logement

Proportionnellement, les agriculteurs sont très souvent propriétaires de leur logement. 81% des agriculteurs à faibles revenus sont propriétaires ou accédants ; plus des deux tiers sont propriétaires et la proportion n'est que de 55% pour l'ensemble des agriculteurs.

Seul le quart des exploitants agricoles à faibles revenus supportent des charges de logement autres que celles liées à l'entretien . Si le capital de l'exploitation en lui-même ne vient pas compléter les revenus des exploitants en difficulté (les comportements de décapitalisation étant rare), le logement, fréquemment inclus dans l'exploitation, permet une amélioration du niveau de vie au regard des autres actifs à faibles revenus, qui, pour les trois quarts, supportent des charges locatives ou des remboursements de prêts d'accession à la propriété.

Pour près d'un exploitant sur dix, la faiblesse des charges de logement s'accompagne néanmoins d'un manque de confort. 5% des agriculteurs à faibles revenus n'ont ni douche, ni baignoire, 7% n'ont pas de WC à l'intérieur du logement, 4% ne disposent pas d'eau chaude. Sur le plan du confort sanitaire, la proportion d'agriculteurs en difficultés ne disposant pas de confort sanitaire est la même que celle observée pour l'ensemble des exploitants ou encore parmi les actifs en difficultés financières.

40% des exploitants agricoles à faibles revenus ne disposent que du chauffage au bois et, pour 18% ce chauffage est limité à certaines pièces de l'habitat. A titre de comparaison, 60% des exploitants agricoles utilisent le bois ou le charbon de bois, de même que 7% de l'ensemble des actifs et 21% des actifs en difficultés financières.

Lorsque des personnes relativement âgées occupent des logements avec un équipement sanitaire vétuste ou absent, sans revêtement du sol en simple terre battue, il est parfois difficile d'obtenir le consentement de ces occupants à ce que des travaux soient effectués. Les enfants de ces personnes, attachés à d'autres repères culturels, peuvent être un relais utile pour le déclenchement des travaux Comment faire la part entre simple risque et danger réel pour les personnes occupant ces logements ? . Il s'agit de ne pas plaquer sur la diversité des situations une définition normative de la notion de logement décent. Ce n'est que lorsqu'il y a réellement danger qu'une intervention sur la qualité du logement est possible, éventuellement en faisant appel au procureur.

Les exploitants agricoles à faibles revenus, les plus âgés, en particulier ceux vivants seuls ou partageant le foyer d'autres familles ainsi que ceux ayant un très faible revenu agricole ou encore sur des exploitations de subsistance sont un peu plus nombreux à ne pas disposer de confort sanitaire ou encore à ne pas avoir de chauffage suffisant.

1.2.4 La pratique de l'autoconsommation alimentaire

Les exploitants agricoles à bas revenus pratiquent majoritairement l'autoconsommation alimentaire. A peine un quart d'entre eux déclarent une absence de comportement d'autoconsommation sur un certain nombre de produits alimentaires.

Les produits les plus souvent consommés sont les pommes de terres, les œufs, la volaille. Quant à leur consommation de ces produits, la moitié des exploitants agricoles déclarent qu'elle provient principalement de leur production.

L'autoconsommation, importante, contribue finalement à améliorer le niveau de vie des exploitants agricoles à faibles revenus.

1.2.5 La persistance importante de difficultés financières :

Le tiers des exploitants agricoles à faibles revenus estiment avoir connu des problèmes d'argent au cours des trois dernières années.

Une telle proportion est en net décalage par rapport aux 8% de l'ensemble des exploitants agricoles déclarant être dans ce cas, aux 13% de l'ensemble des actifs et aux 19% des actifs ayant une structure de revenus comparable à celle des exploitants agricoles à bas revenus. Le foyer (et non l'exploitation) de plus de la moitié des exploitants agricoles à faibles revenus rembourse des prêts et des crédits. Cette proportion est particulièrement élevée au regard de l'ensemble des autres actifs à faibles revenus.

Un autre élément qui concoure à la persistance de ces difficultés financières est la faible part occupée par les revenus de l'épargne et du patrimoine dans les revenus des exploitants agricoles à faibles revenus. 86% de l'ensemble des exploitants agricoles déclarent toucher des revenus de l'épargne et de la propriété. Seuls 11 % des exploitants agricoles à faibles revenus sont dans ce cas.

En règle générale, les exploitants agricoles constituent une épargne de précaution nécessaire à la logique d'une profession dont les revenus sont fluctuants. Les exploitants agricoles à faibles revenus ont sans doute moins que les autres la possibilité de constituer une telle épargne.

1.2.6 La dimension de la santé:

Le quart des exploitants agricoles à faibles revenus estiment être gênés par leur état de santé dans l'exercice de leur profession agricole et seuls 55 % déclarent que leur profession ne constituent pas une gêne. 21% des exploitants agricoles en difficulté affirment souffrir d'une maladie chronique ou d'un handicap. Sur l'ensemble des actifs occupés mais également sur l'ensemble des agriculteurs, ce chiffre est de 18%.

Les exploitants agricoles en difficultés (tendanciellement plus âgées) ont donc une perception de leur état de santé un peu plus dégradée que celle entretenue par l'ensemble des autres exploitants et que celle entretenue par l'ensemble des actifs. Les exploitants agricoles connaissent en moyenne un taux de suicide plus élevé que les autres catégories socioprofessionnelles. Chez les hommes âgés de 45 à 54 ans, décédés entre 1980 et 1989, le nombre annuel de morts par suicide pour 10000 personnes s'élève à 83 pour les exploitants agricoles alors que la moyenne dans l'ensemble de la population s'établit à 52.

Le capital santé des exploitants agricoles peut faire l'objet d'une usure précoce accentuée en outre par les problèmes de l'alcoolisme et de la dépression, réalités difficiles à afficher en milieu rural. Pour les exploitants atteints par ces problèmes de santé, l'attribution du Revenu Minimum d'Insertion sera bien souvent une solution d'attente, préluant à une évolution vers le bénéfice d'une Allocation Adulte handicapée ou vers celui d'une pension d'Invalidité. Notons enfin que l'attribution du Revenu Minimum d'Insertion peut aussi révéler des problèmes de nature familiale, avec des fonctionnements familiaux particulièrement porteurs d'inertie.

En matière de couverture maladie, les exploitants agricoles bénéficiaires du RMI, sont majoritairement couverts par la couverture Maladie Universelle (C.M.U.) et très peu ignorent l'existence de cette couverture.

En revanche, pour les exploitants agricoles en dessous du seuil de ressources permettant de bénéficier de la C.M.U, plus de la moitié ne savent pas ce qu'est la CMU et seuls 7% en bénéficient. Parmi ces personnes, la proportion des exploitants bénéficiant d'une protection complémentaire est la plus faible.

1.2.7 Singularité des phénomènes de pauvreté et de précarité pour cette population

En règle générale, la pauvreté des exploitants agricoles à faibles revenus n' apparaît que peu sous l'aspect d'un dénuement particulièrement patent. Les conditions de logement, de confort sanitaire, d'équipement, des ménages ou encore du remboursement des soins apparaissent satisfaisantes. Les écarts avec l'ensemble des agriculteurs sont faibles. Au regard des autres actifs en difficultés financières, la situation des exploitants agricoles à faibles revenus est même meilleure. Cependant, derrière cette situation globale, une minorité d'exploitants sont concernés par des conditions de vie âpres. Il s'agit des personnes les plus âgées, les moins diplômées, célibataires, sur des exploitations dégageant des revenus agricoles positifs, mais particulièrement faibles.

Il faut rappeler aussi que, au sein du monde rural et agricole, il y a une culture de la retenue incitant les personnes à ne pas faire part de leurs besoins, à ne pas demander. Certains exploitants en difficultés (dont ceux que j'ai rencontré) mettent ainsi beaucoup de temps à solliciter une aide, en explicitant leurs problèmes.

Pour les exploitants agricoles en grandes difficultés, envisager une sortie de l'activité agricole et une reconversion professionnelle totale apparaît souvent délicat. Le statut agricole et la compétence implicitement liée fournissent à l'individu un ancrage social, en dehors duquel il n'existe que peu de possibilité d'insertion. Cette réalité est atténuée pour les exploitants plus jeunes, venus à l'agriculture ponctuellement, sans que leur insertion en soit dépendante. Bien souvent, pour les exploitants plus âgés, lorsque l'exploitation ne donne plus de quoi vivre, il n'est souvent plus possible d'envisager une modernisation.

Le bénéfice du Revenu Minimum d'insertion est alors souvent une solution d'attente permettant aux exploitants de compléter leur revenu, de se maintenir dans l'activité agricole et d'éviter ainsi une perte d'insertion sociale.

L'attribution du RMI n'est pas lors accompagnée de projet nouveau à dimension professionnelle puisqu'il y a déjà une insertion professionnelle à valoriser. En même temps, paradoxalement, l'absence de RMI serait là productrice de désinsertion.

Rappelons que le RMI est une politique publique conçue dans une conjoncture de montée du chômage, pour un public de salariés dans une société à dominante urbaine. Son application à l'agriculture a posé problème. Il a été difficile d'adapter un dispositif prévu pour des salariés privés d'emploi à de petites entreprises familiales de travailleurs indépendants.

Les agriculteurs ne constituent plus qu'une minorité du monde rural. Cette minorité a sans doute un poids considérable tant les agriculteurs jouent un rôle majeur dans l'entretien de l'espace et du patrimoine ruraux. Pour montrer cependant la diversité des phénomènes de pauvreté et d'exclusion touchant les multiples populations du monde rural, il s'agit de s'attarder quelque peu sur une autre population que l'on qualifiera de « néo-rurale ».

1.3 LES « NEO-RURAUX », LES « EXCLUS DE LA VILLE », REFUGIES DANS LA RURALITE

On désigne par là des personnes d'origine urbaine qui ont quitté la ville pour entamer un parcours résidentiel à la campagne. De multiples raisons expliquent la migration de ces personnes en difficultés quittant la ville pour la campagne. A leur arrivée en milieu rural, les problèmes qu'elles peuvent rencontrer et les trajectoires qu'elles peuvent suivre sont nombreux. La connaissance statistique de ce phénomène est délicate. Il n'a pas été possible de réunir des données chiffrées précises et condensées pour le département du Lot.. Nous donnerons ci-après seulement quelques aperçus sur le profil de ces populations tel qu'il a dessiné par une étude récente.⁸

⁸ E. Auclair, Fr. Durand, D. Vanoni, Le logement et l'insertion en milieu rural des exclus de la ville, Recherche Sociale, n ° 145, janvier – mars 1998.

1.3.1 Quelles raisons expliquent le départ pour la campagne des personnes en difficultés en zone urbaine ? Un faisceau de causes.

Des raisons relationnelles...

Ces personnes migrantes de la ville à la campagne connaissent souvent une perte de stabilité relationnelle tant conjugale que familiale (séparation /divorce /conflit avec les parents). Cette situation d'instabilité relationnelle est à l'origine d'un désir de rupture, de changement d'environnement, désir de se « reconstruire » dans d'autres lieux et avec d'autres personnes. La décision de partir de la ville devient alors imminente surtout quand des problèmes complexes - tels que la perte d'emploi ou des dégradations du comportement (alcoolisme, violence) se surajoutent à cette perturbation relationnelle.

Aux raisons professionnelles

La situation professionnelle de ces personnes migrantes n'est pas absente du faisceau de causes contribuant à leur départ. Outre la perte d'emploi suite à des dépôts de bilan d'entreprises ou à des licenciements, il peut y avoir des personnes éprouvant un désir de renouvellement professionnel, projetant de retrouver du travail à la campagne ou de créer leur propre activité.

En passant par des problèmes de coût de la vie en milieu urbain

La « crise » que connaissent ces personnes en milieu urbain est aussi bien souvent liée à des difficultés financières induites par le coût élevé de la vie en ville. Ces difficultés financières proviennent de modes de vie très dispendieux ou de charges financières élevées liées à des remboursements pour l'achat d'une maison. En milieu urbain, les situations

insatisfaisantes en termes de logement peuvent être liées soit à des situations de logements trop chers ou à des situations de logements trop petits.

Le milieu rural apparaît donc à ces personnes comme un monde dans lequel le coût de la vie est moindre et dans lequel la tentation de consommer moins prégnante.

Un malaise général

En dernière analyse, les personnes évoquent un malaise général, un peu diffus, dans lequel interviennent des problèmes liés aux conditions de vie, aux fortes densités démographiques, à la pollution, aux bruits. Le départ à la campagne porteur de changement de lieu et de rythme de vie ouvre à la possibilité de faire un bilan, de mettre en question travail et modes de vie.

La décision de partir se fait « sur un coup de tête ». Les préparations du départ sont rares (démission d'un emploi, vente d'un logement). Lorsque plusieurs des motifs évoqués précédemment se font jour, le départ advient.

1.3.2 Les motifs et les conditions d'installation d'installation en milieu rural de ces personnes démunies qui quittent les villes

*« Parmi les personnes qui ont quitté la ville, on a pu remarquer que pour un nombre important d'entre elles, il ne semble pas y avoir eu véritablement de choix de destination. Qu'il s'agisse d'une véritable stratégie de fuite (cette fuite se traduisant alors par une recherche plus ou moins précise d'un refuge à la campagne) ou d'un choix de partir plus argumenté, il n'y a souvent aucune valorisation des caractéristiques mêmes de la campagne ».*⁹

⁹ Idem

L'arrivée en milieu rural s'inscrit souvent dans un parcours résidentiel instable. De résidence en résidence, chaque étape de ce parcours apparaît dédiée au règlement d'un problème particulier d'ordre relationnel ou lié au logement. Les étapes rurales de ce parcours ont souvent pour objet de régler un problème de logement.

Amis, familles ou conjoints:

Il est fréquent que des personnes expliquent leur installation en milieu rural par le fait de suivre ou de rejoindre un conjoint, un ami, un membre de leurs famille. Lorsque ce type de départ advient et qu'il y a rupture notamment rupture dans le couple, des personnes peuvent se retrouver en difficulté accrue dans un milieu rural non choisi : difficultés financières, problèmes de déplacements (manque de véhicules), pas de famille.

Les membres du cercle familial ou du cercle amical sont les pourvoyeurs d'une aide directe : offre d'un hébergement temporaire, participation à la recherche d'un logement, covoiturage à l'occasion de courses, fourniture de meubles ou d'équipements pour l'installation , fourniture de fruits et de légumes par les personnes possédant un jardin. Ils peuvent aussi pourvoir une aide de nature plus indirecte et constituer une « présence » sur laquelle on peut éventuellement compter en cas de problèmes...Il semble que, même si la famille n'est pas systématiquement sollicitée, sa présence, même un peu éloignée, constitue un facteur d'« attraction ».

Pour des personnes sans emploi et en situation de grandes difficultés financières, la présence de membres de la famille à proximité constitue souvent le seul maintien d'une forme de vie sociale et de distraction.

Il est en revanche fréquent que des personnes en difficultés et se retrouvant seules en milieu rural expriment le sentiment d'une souffrance induite par l'éloignement de leurs familles et de leurs amis.

Soutien des travailleurs sociaux

Les travailleurs sociaux et les structures locales d'accueil jouent un grand rôle dans l'accueil de ces personnes. Il est récurrent que les personnes démunies nouvelles venues en milieu rural expriment le sentiment de services sociaux beaucoup plus disponibles, avec une capacité d'écoute et de discernement bien plus forte que les services en milieu urbain (confronté à une masse d'usagers bien plus importante).

Il y a aussi un intérêt pour la rapidité éprouvée dans la réalisation de démarches en milieu rural pour l'obtention d'un logement ou pour une affiliation au Revenu minimum d'Insertion.

Il est fréquent que des personnes confrontées à la nécessité du recours à l'assistance effectuent mieux ces démarches en milieu rural alors qu'elles y auraient été beaucoup plus réticentes en milieu urbain. L'absence de file d'attente aux guichets sociaux, la rapidité, la simplicité, la qualité de l'accueil évoquées plus haut joueraient un grand rôle.

1.3.3 Les modes de vie une fois l'installation faite:

Des situations très variables :

Parmi les personnes arrivantes en milieu rural, certaines apparaissent installer dans une certaine précarité. Il s'agit de personnes sans emploi qui ne formule pas de projet précis et qui accepte souvent des stages ou des formations dans un but surtout occupationnel.

Il s'agit souvent de personnes bénéficiaires de CES (entretien des espaces verts) ou suivant des formations. Orientées vers ce type de solutions par des travailleurs sociaux, ces personnes ne trouvent souvent pas d'issue certaine. Si les personnes expriment souvent un désir de travailler, il est possible de sentir une faible connaissance des réalités locales de l'emploi ou une sur-valorisation de leurs capacités personnelles.

Le département du Lot connaît notamment le retour de jeunes ayant conservé une attache familiale dans le département. Ils reviennent en pensant que la vie en milieu rurale sera plus facile, après des expériences en milieu urbain souvent décevante. Les difficultés qu'ils vont rencontrer en termes d'insertion s'avèrent néanmoins nombreuses.

Des personnes paraissent engagées dans une trajectoire sociale et professionnelle ascendante. Il s'agit de personnes pour lesquelles l'installation à la campagne favorise une nouvelle étape de la vie professionnelle. L'installation à la campagne est souvent l'occasion de mettre un terme à de longues années d'instabilité et d'errance pour des personnes désormais désireuses de se stabiliser même dans un emploi aidé.

Fragilité des situations financières et évolution des modes de vie

Les personnes restent souvent dans une situation financière fragile. N'ayant qu'un faible niveau de ressources, bénéficiant de loyer d'un faible montant en milieu rural (et amoindri grâce à l'Aide Personnalisée au Logement), ces personnes sont confrontées à la difficulté de vivre avec peu. Les charges impliquées par les dépenses de déplacement et l'utilisation d'une voiture représentent un problème constant pour ces populations.

Les difficultés financières se traduisent par une modification des modes de vie, de consommation et d'alimentation. Les recours au troc, à la brocante, à la récupération sont fréquents. La pratique des systèmes d'entraide avec les voisins se développent. Les manifestations les plus âpres de ces difficultés financières se traduisent par des renoncements à une utilisation du chauffage électrique jugé trop onéreux ou au renoncement à des éléments élémentaires du confort tels que WC et salle de bain.

L'organisation de la vie quotidienne :

Le problème des courses :

L'arrivée en milieu rural conjuguée à la faible mobilité bouleverse les habitudes. Les personnes sont amenées à faire leurs courses dans les petites épiceries et magasins du village . Confrontées à des prix plus élevés des denrées alimentaires, elles découvrent

parfois la possibilité d'accéder à de nouvelles pratiques gastronomiques. Bien souvent, néanmoins, la solution trouvée consiste à solliciter une aide de covoiturage pour aller faire ses courses dans la ville voisine.

Peu d'activités et de loisirs :

Pour ces urbains devenus ruraux, la faiblesse des possibilités d'occupation semblent peser particulièrement, tant l'ennui surgit avec le peu d'activités, le peu de sorties et de loisirs. Ces personnes ont dû mal à s'investir dans des loisirs plus ruraux (promenades en forêt etc...), même si de nouveaux équilibres sont parfois trouvés.

1.3.4 Quelques grands traits majeurs de cette migration ville / campagne des personnes en difficultés :

A l'actif :

En conclusion, il reste que la solution du problème de logement est souvent l'atout majeur inhérent à la ruralité pour ces personnes naguère en difficultés en ville sur ce plan là:

« Même si, on le sait, l'accès à un logement ne constitue qu'un maillon de la réinsertion sociale et si d'autres problèmes familiaux, professionnels et financiers, constituent des obstacles à une intégration réussie en milieu rural, le fait d'être logé, plus ou moins correctement, permet de porter un autre regard sur la région dans laquelle on essaye de s'installer »¹⁰

Une offre plus importante, la rapidité dans l'aboutissement des démarches et, enfin, les loyers accessibles sont les traits principaux des expériences réussies en matière de logement en milieu rural [Soulignons cependant que, pour certaines zones du Lot, faites dans un but de développement touristique, les opérations de réhabilitation de logements peuvent aboutir à une élévation du prix des loyers...].

¹⁰Idem

La perspective de la fin de l'anonymat enduré dans un habitat urbain déshumanisant motive beaucoup de départ vers la campagne.

Il y a aussi à posteriori une certaine valorisation des caractéristiques propres au milieu rural : le rythme de vie, une place pour la parole et l'échange, le sentiment de retrouver une communauté. Des personnes expriment le sentiment de retrouver de meilleures conditions de vie tout en ne sachant pas s'il convient de l'attribuer à la campagne.

Au passif

A contrario, la rareté de l'emploi en milieu rural constitue l'obstacle premier à l'intégration de ces personnes venues de la ville. Des personnes se retrouvent au chômage en milieu rural alors qu'elles ont pris de gros risques, en quittant la ville et en espérant trouver du travail et montrer leur propre entreprise.

Les migrants venus de la ville rencontrent souvent des problèmes relationnels avec la population locale. Ces personnes sont surprises par le retrait observé par la population locale, l'absence de curiosité, de dialogue.

L'obtention d'une certaine cordialité passe par de la progressivité et de la discrétion. Il y a une différence de mentalités qui rend les relations complexes, surtout quand les personnes venues de la ville tentent de s'investir dans la vie locale sur le plan associatif.

1.4 LA CONNAISSANCE DES POPULATIONS EN SITUATION DE PRECARITE ET D'EXCLUSION VIVANT EN ZONE RURALE DEMEURE INCERTAINE :

L'on voudrait reprendre ici les grands traits de ce que peuvent être l'expérience des personnes en précarité vivant en zone rurale.

1.4.1 Les questions de l'isolement et de la proximité

La première probabilité est que l'exclusion en milieu rural se révèle parfois une réalité « pernicieuse ». Les processus d'exclusion en milieu rural généreraient du repli sur soi et une certaine forme d'« invisibilité ». Les personnes en précarité dans une zone rurale peuvent connaître des processus d'« implosion silencieuse » alors que cette violence prendra des formes d'agressivité dirigée vers l'extérieur en milieu urbain. Le milieu rural offre aux personnes en précarité beaucoup moins l'occasion de confronter leur désarroi avec d'autres personnes.¹¹

L'âpreté des phénomènes d'exclusion en milieu rural serait à mettre en relation avec l'absence d'anonymat. « On a honte (...) les gens sont pointés du doigt de manière très forte par rapport à certaines situations sociales. Le regard de l'autre fout la trouille ». Il faut rappeler que

*"les sociétés rurales sont des sociétés du regard, du vis - à - vis constant(...) dans ces sociétés aux dimensions réduites, où tout le monde connaît tout le monde (ou presque), la perception de soi, de son statut social et celle des autres équivaut à se positionner sur une échelle de prestige et de renom."*¹²

A cet isolement s'ajoute la difficulté renforcée d'accéder aux services dans des régions où les systèmes de transports en commun sont faiblement développés et où il faut faire parfois beaucoup de kilomètres pour accéder aux guichets. Cette réalité de l'éloignement renforce la nécessité de services de premier accueil de proximité susceptibles de recevoir des personnes en recherche d'insertion et d'orienter ces personnes en prenant en compte toutes les facettes de leur situation .

En matière d'emploi, la question de la proximité est aussi très sensible. Tout département rural est constitué d'une offre de formation qualifiante souvent pauvre et il est nécessaire d'orienter les personnes vers la métropole voisine (en l'occurrence Toulouse).

¹¹Ce développement s'appuie sur un entretien mené avec Mr. J.Y. Landas, directeur de l'Association des Centres Sociaux Ségala-Limargue [nord du Lot]

¹²A. Guillou, « Etre pauvre à la Campagne », Informations Sociales, Publication de la Caisse Nationale d'Allocation Familiale, n ° 1, 1987.

Malgré une multiplicité d'aides existantes, il est souvent difficile de faire consentir les publics en recherche d'emploi à l'acceptation d'une mobilité nécessaire.

Le recherche de la proximité des services à l'intention des personnes en situation d'exclusion ne signifie pas sans doute une délocalisation à tout prix, en permanence, au plus près des gens. Maints acteurs locaux soulignent que, s'il faut savoir faire les premiers pas vers les personnes en situation de difficulté de mobilité (pour des raisons physiques et matérielles, mais aussi pour des raisons psychologiques et sociales), il s'agit aussi d'aider ces personnes à entrer dans une dynamique de mobilité.

1.4.2 L'exclusion / le milieu rural et le milieu urbain

Les personnes en situation d'exclusion en milieu rural constituent souvent « un public de primo-exclus ». Ce sont des personnes peu concernées par l'accumulation de déception et de ressentiment après des années passées dans le cadre des dispositifs sociaux. L'« esprit » banlieue serait ainsi absent du monde rural. En outre, le monde rural serait caractérisé par une « juxtaposition de personnes en précarité » alors que le monde urbain serait le lieu d'une « agglomération de personnes » ayant ce profil. Dès lors, si le monde urbain connaît une forme accrue de rancune sociale, il offre davantage la possibilité d'un traitement collectif de situations d'exclusion. En revanche, si le monde rural ne connaît pas le même risque de mise en cause de l'ordre public social, les personnes en situation d'exclusion y seraient chacune « dans leur coin ». La détection de ces personnes serait alors plus difficile, plus tardive et la réponse aux cas d'exclusion ne pourrait être qu'individuelle, tout traitement collectif apparaissant délicat.¹³

Il faut rappeler que, si en milieu urbain, l'isolement est moindre qu'en milieu rural, la promiscuité est aussi plus grande et qu'il existe en milieu urbain des formes d'isolements humains peut-être plus graves que les isolement physiques et spatiaux propres à la ruralité. Le milieu urbain serait ainsi habité par des exclus vivant aux milieux d'exclus.

Même si les acteurs ruraux ont sans doute une réserve initiale, des possibilités de mobiliser un réseau d'aide existeraient en milieu rural. Néanmoins il reste que le milieu rural

¹³ Ce développement reprend des éléments issus d'un entretien mené avec Mr. Duche, Sous-Préfet de Gourdon.

est beaucoup moins habitué aux phénomènes de populations en marginalisation. Une personne en situation de précarité, arrivant dans une zone très rurale sera souvent déstabilisée. Elle ne trouvera que rarement les repères et les points d'appui en termes de socialité et de solidarité.

Les habitants du lieu restent très réfractaires à l'accueil de populations en difficultés. Certaines générations lotoises découvrent les réalités de l'exclusion. Elles sont restées longtemps dans l'idée que cette dernière était réservée aux grandes villes tant sa visibilité dans les départements ruraux était demeurée limitée. Beaucoup d'élus lotois ne veulent pas que des populations marginales élisent domicile sur le territoire de leurs communes. Créer une petite antenne d'hébergement d'urgence locale est le projet même qui suscite de fortes réticences locales.

Le contexte lotois est celui d'un petit département qui, historiquement, a refusé une certaine industrialisation et qui s'est voulu comme un département excessivement touristique, voué à l'accueil de retraités. Toute « horde » de jeunes marginaux débarquant l'été dans un lieu touristique crée immédiatement problème.

1.4.3 Une culture du « vivre petitement ? »

Maints secteurs du département du Lot sont des régions qui ont toujours été « habituées à vivre petitement ». Culturellement, il y a un ancrage de la figure du gagne misère qui, de la cueillette des fruits à la période des foins, arrivait à se débrouiller et à vivre de peu. Les niveaux de revenus restent faibles dans ces zones. Les personnes originaires du lieu sont très habituées à « tirer aux mieux les ficelles des potentialités locales » au fil des différentes activités possibles lors des saisons. Ces personnes en précarité arriveront à vivre de jardins en cueillette. Leurs besoins sont limités. Les nouveaux arrivants ne maîtrisent souvent pas l'usage des potentialités locales.

Dans les territoires ruraux, il y a tout un rapport spécifique à la valeur et à la consommation. Des personnes qui ont un revenu en masse relativement important peuvent consommer moins.

Il faut bien redire que, en milieu rural, comme en milieu urbain, l'enjeu de l'aide aux personnes en précarité réside d'abord dans ceci : éviter au maximum que la demande issue de ces personnes ne devienne chronique. L'enjeu est donc de rétablir une dynamique de responsabilisation. A cet égard, il convient de souligner combien la superposition de dispositifs obéissant à des logiques différentes ou contradictoires produit souvent des effets contraires à cet objectif général.

Il en est ainsi par exemple des mesures d'exonération des dettes fiscales mises en place sur une base déclarative simplifiée. Cette mesure aurait pu participer aux efforts de maîtrise des difficultés des familles si elle avait été articulée avec les autres volets du dispositif d'aide. A contrario, l'absence de coordination a eu pour effet pervers implicite de suggérer que les efforts conduits par certains pour gérer leur budget de façon responsable n'étaient plus utiles"

On reviendra sur ce thème de la coordination des aides dans la seconde partie du Mémoire.

En conclusion, il convient de souligner que produire une approche départementale globale de la lutte contre les exclusions est difficile. Une structure de type Observatoire Départemental de la Lutte Contre les Exclusions, quoique difficile à organiser dans un petit département, permettrait de travailler par thématique et de réduire l'éclatement des données. Signalons que, sur le plan du logement, existe dans le département un Observatoire du Logement des Plus Démunis. Cette structure adossée au Fonds de Solidarité Logement (dans le cadre d'un groupement d'intérêt public) permet une analyse globale des problèmes du logement à travers l'examen de dossiers.

Ce défaut d'une vision globale de des phénomènes d'exclusion révèle sans doute la difficulté de l'organisation de la lutte contre les exclusions.

2) L'ARCHITECTURE LOTOISE DE LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS – LA RECHERCHE DE LA COORDINATION

2.1) PANORAMA DES GRANDS DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

On voudrait situer de manière synthétique et rapide l'ensemble des programmes, plans et schémas concourant à la lutte contre les exclusions, en revenant davantage sur certains volets de cette dernière.

2.1.1) Des démarches transversales:

2.1.1.1) Le Service public de l'emploi (le SPE) / l'emploi en milieu rural

Il assure une gestion déconcentrée et globalisée des crédits affectés au programme de lutte les exclusions. Ses objectifs sont d'améliorer le retour vers l'emploi des publics les plus fragiles, la prévention, la lutte contre le chômage de longue durée et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

Soulignons que, dans le Lot, comme ailleurs, avec la reprise relative du marché de l'emploi, les personnes demeurant exclues du monde du travail sont de plus en plus des individus pâtissant d'un lourd désavantage en termes d'« employabilité ». Il s'agit d'un « noyau dur » de personnes en situation d'exclusion, ne travaillant plus depuis parfois une très longue période et qu'il est très difficile de réinsérer dans le monde du travail (tant ce dernier implique le respect d'une consigne professionnelle, le respect des horaires...). Au regard de l'emploi, les publics les plus en difficultés du département sont classiquement : les chômeurs de longue durée, les jeunes, les personnes reconnues travailleurs handicapés, les personnes allocataires du R.M.I..

- La question de l'accès à l'emploi en milieu rural ¹⁴

- *Spécificité du fonctionnement du marché du travail :*

Dans les espaces ruraux, le lien entre rapport à l'emploi et processus d'exclusion présente certainement plusieurs singularités. Des analyses soulignent la singularité d'espaces ruraux indépendants. Sans lien avec l'armature urbaine, ces espaces s'organisent à partir d'un bourg rural, pôle de services pour l'ensemble du territoire, en relation d'interdépendance avec lui.

Il s'agit de lieux marqués par un degré élevé d'« interconnaissance ». Les possibilités en matière de relations sociales et d'emploi ont un développement limité. Marchés du travail, mode de gestion de la main d'œuvre ont un aspect particulier :

« On y constate une prégnance encore forte des rapports de travail paternalistes. Employeurs et employés ont plus de chance que dans d'autres contextes d'être liés les uns aux autres par des relations matérielles et symboliques qui débordent les seules activités de production. Par exemple, l'employeur se fierait moins aux diplômes du candidat qu'à sa réputation et à celle de sa famille au moment d'une décision d'embauche »¹⁵

Dans les espaces ruraux indépendants, les processus d'exclusion et la distance par rapport à l'emploi auraient donc leur logique propre et ne toucheraient pas les mêmes populations que dans la société globale.

« L'interconnaissance, le paternalisme, un degré élevée de cohésion interne, mais aussi de relative fermeture de ces territoires concourent à l'instauration au maintien d'une norme interne différente de la norme générale à l'œuvre dans la société »¹⁶

Ceux qui n'apparaissent pas comme membre à part entière d'un territoire et de sa culture auront tendance à être mis à l'écart tant la norme endogène à ces territoires est prégnante.

L'appartenance rurale réduirait le risque de chômage pour des personnes peu ou pas diplômées et pour des travailleurs indépendants. Il y aurait donc un moindre rôle du diplôme

¹⁴ Ph. Perrier Cornet, Y. Sencébé, JP. Sylvestre, « Rapport à l'emploi dans les espaces ruraux, un cadre d'analyse », Revue d'Economie Rurale, n ° 242, novembre / décembre 1997. Le développement qui suit s'appuie sur cet article.

¹⁵ Idem

¹⁶ Idem

comme signal d'embauche pour des individus dans des sociétés d'interconnaissance mutuelle des employeurs et des employés. Le taux de chômage des hommes ouvriers non qualifiés est inférieur de près de 4 points dans l'espace à dominante rurale par rapport aux pôles urbains et aux communes rurales périurbaines, de 5 points pour les hommes de moins de 35 ans sans diplôme.

En matière d'insertion par l'emploi, les jeunes garçons originaires d'espaces ruraux indépendants y semblent relativement protégés. Leur niveau de formation et leur qualification sont en moyenne nettement plus bas que dans les autres espaces (et inférieur à celui des jeunes femmes quelle que soit la localisation de ces dernières) : or, c'est chez eux que l'on trouve des proportions de chômeurs et d'emplois précaires les plus faibles.

- Trois effets propres à la ruralité :

La spécificité des espaces ruraux indépendants en matière de rapport à l'emploi se complèterait par trois aspects :

Un effet de filet protecteur propre à ces espaces repose sur la survivance de solidarités rurales. Un milieu très structuré autour de la famille constituerait une couverture pour ses membres contre le dénuement et l'isolement en contrepartie du fait de perdre une part d'autonomie. Des individus sans doute touchés par l'exclusion dans d'autres zones se trouvent ainsi protégés.

L'effet de stigmatisation toucherait les populations en écart par rapport aux modèles comportementaux imposés (ces populations se trouvant alors assignées dans la marginalité). Les populations en situation d'échec seraient alors dépourvues de l'anonymat, protection relative propre au milieu urbain.

« La perte de l'emploi entraîne alors non seulement la fragilité économique aggravée par la plus grande difficulté – voire l'impossibilité – d'une réembauche locale, mais aussi par la menace de la dislocation de l'identité conférée par le travail et ses conséquences négatives sur l'image de soi donnée aux autres dans un univers où tout le monde se connaît »¹⁷

L'effet de traitement inégal se traduirait par une aggravation de la différence entre les membres originaires de la société locale et ceux d'origine extérieure. Les premiers seraient favorisés aux dépens des seconds. On reviendrait là aux caractéristiques de sociétés

¹⁷ Idem

marquées par des acquis spécifiques , fortement personnalisés et ancrés historiquement, où la capacité de blocage des membres présents est très forte. Pour l'embauche, les personnes originaires du lieu, quoique possédant un niveau de diplômes moins élevé, seraient favorisées par rapport aux personnes venues d'ailleurs. Les personnes tentant de créer leur propre activité se verraient opposer des barrières à l'entrée tant sur le plan de l'accès aux moyens de production, aux marchés et aux réseaux de connaissance locaux.

Les territoires qui restent centrés sur des mécanismes endogènes de régulation et sont plus ou moins fermés à l'intégration et à la bonne valorisation d'acquis extérieurs n'obèrent – ils pas leurs capacités de développement et de renouvellement et par conséquent leurs possibilités d'adaptation aux mutations socio-économiques en cours ?

2.1.1.2) Le Programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS).

Quatre grandes orientations sont fixées:

- Travailler sur l'existant et conduire les adaptations à quatre niveaux: secteur libéral, hôpital, centre de soins gratuits, dispositifs de prévention.
- Passer d'une logique de public à une logique de territoire
- Faciliter la communication entre secteur médical, psychiatrique et social et l'articulation des prises en charge
- Intégrer toute logique de prévention dans une démarche personnalisée d'insertion sociale

Parmi les objectifs retenus dans le cadre du Lot, on peut citer notamment::

- Développer et structurer les réseaux de santé de proximité
- Améliorer le repérage et la prise en compte de la souffrance psychosociale des personnes en situation de précarité
- Favoriser l'implication de la médecine de ville dans l'accès aux soins de droits communs des personnes en situation de précarité sociale

2.1.1.3) Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (P.D.A.L.P.D.) / le logement pour les plus démunies en milieu rural

a) Quelques généralités sur le PDALPD lotois

Ce plan a été considérablement renforcé par la loi de lutte contre les exclusions. D'une durée minimale de trois ans, le plan est élaboré à partir d'une évaluation quantitative et qualitative des besoins des personnes concernées, en distinguant les besoins nés des difficultés financières et ceux induits par le cumul des difficultés financières et d'insertion sociale.

Ce plan doit créer et mobiliser une offre supplémentaire de logements

Les objectifs retenus sont notamment:

- Favoriser le passage du logement d'urgence au logement d'insertion
- Agir sur la prévention des expulsions
- Développer l'accompagnement social liée au logement.

Le logement est un domaine essentiel à toute politique de lutte contre les exclusions. Le logement demeure en effet un facteur de stabilité spatiale et sociale pour les personnes en situation d'exclusion. L'inadaptation du logement est bien souvent un élément essentiel dans le déclenchement d'une spirale d'exclusion (dont l'impact est tout aussi fort qu'un problème de perte d'emploi ou de vulnérabilité de la structure familiale).

b) Le logement / les personnes en précarité/ le département du Lot¹⁸

- La question du logement intermédiaire :

Quant aux problèmes caractéristiques du département du Lot en matière de logement, il faut citer la quasi absence de logements intermédiaires entre le logement d'urgence et le logement autonome. Pour le public des jeunes, celui des personnes en grande difficultés, le manque de ce maillon intermédiaire est patent. Il y a une nécessité de diversifier l'offre de logement en milieu rural. Cette absence de logement intermédiaire se traduit par le fait que le dispositif de logements conventionnés A.L.T. (aide au logement temporaire) est utilisé au-delà de ces capacités réelles (quant à la durée de l'accueil des

¹⁸ Tout se développement reprend le contenu d'un entretien mené avec Mme E. La Fragette, Assistante Sociale de la DDASS du Lo, en charge des questions de logements.

personnes prises en charge et quant au profil des personnes en difficultés reçues dans le cadre de ce dispositif).

- La prédominance des bailleurs privés et ses conséquences :

La procédure F.S.L. demeure compliquée et cela se ressent sur l'issue des dossiers concernant le maintien dans le logement. La prédominance des bailleurs privés dans le Lot (caractéristiques d'un département rural) est une dimension importante. Le maintien dans le logement est justement plus facile avec les organismes publics au courant de la procédure. Les propriétaires privés dans les zones isolées ne sont pas forcément au courant des procédures qui s'offrent à eux en cas d'impayés locatifs. Ils attendent souvent durant des délais considérables avant de signaler un problème avec un locataire. L'information des bailleurs privés relativement aux dispositifs sociaux apparaît ainsi capitale. Lorsque les impayés locatifs s'accumulent, le propriétaire s'inscrit souvent de manière irréversible dans le désir d'engager une procédure d'expulsion, sans être enclin à une possibilité de plan d'apurement des dettes (via le Fond de Solidarité Logement).

L'offre de logements sociaux (logements type PST / LIP) est en chute dans le département du Lot. Quels que soient les outils financiers mis à la disposition des bailleurs privés, peu ou prou, ces derniers les utilisent finalement peu. Au-delà de la dimension financière, les propriétaires privés s'avèrent très réticents à accueillir des populations en précarité, en marginalité. Ils craignent d'être confrontés au problème de comportement social de ces populations. Outre le problème des impayés locatifs, une bonne partie des affaires d'expulsions ont liées à des questions de modes de vie.

Le poids des « valeurs rurales » joueraient un grand rôle. « Tu ne travailles pas, tu es un feignant » est un discours très prégnant. En zone rurale, celui qui est en difficulté est extrêmement visible et ne se noie pas dans la masse. Des mécanismes de stigmatisation se déclencheraient immédiatement quant à celui qui vit avec des chiens, qui n'a pas de travail.

Si le milieu urbain remplace peut-être la critique par l'indifférence, il reste, comme on l'a évoqué, que le prix des loyers est certainement tendanciellement moins cher en zone rurale qu'en zone urbaine.

- L'échec de la prévention des expulsions

Le relogement des personnes ayant été expulsées est extrêmement difficile dans un petit département comme le Lot (le faible nombre de bailleurs amène très vite à un repérage

des personnes de mauvaise foi). L'expulsion signifie une dégradation considérable de la situation et l'échec des procédures de maintien mises en branle trop tardivement.

Lorsqu'un locataire est assigné à comparaître à une audience où le juge va statuer sur la résiliation du bail, il y a un délais capital de deux mois durant lequel il convient de fournir à l'instance judiciaire tous les éléments permettant d'établir une solution possible pour maintenir la relation locataire / propriétaire. La loi de lutte contre les exclusions a inscrit dans son article 114 l'obligation de réaliser au moment de l'assignation à comparaître une enquête sociale (cette dernière était commandée auparavant seulement au moment où la personne quittait les lieux). Dans le Lot, ces enquêtes, réalisées par les assistantes sociales de secteur du Conseil Général, semblent connaître d'importants problèmes. Posant des constats, elles développeraient peu de solutions (projet FSL de règlement financier, compromis à l'amiable locataire / propriétaire, solution de déménagement). De plus, transitant par la DDASS et la Préfecture, ces enquêtes remontent très lentement et très mal. La DDASS est interface entre les travailleurs sociaux du Conseil Général et la Préfecture, elle va pouvoir signaler des cas très graves où l'expulsion risque d'avoir des conséquences lourdes.

Le juge est souvent amené à statuer sans éléments sociaux. De plus, la DDASS assume seulement un rôle de boîte aux lettres dans ce système, sans qu'une liaison DDASS / justice ne soit en place. Les juges devraient pourtant pouvoir expliciter ce qu'ils attendent d'une enquête sociale.

Lorsqu'une décision d'expulsion est prononcée, le nombre de recours à la force publique est en fait limité. Les personnes quittent d'elles – même les lieux, elles gèrent seules la situation. Leur destination et le type de logement qu'elles retrouvent sont très mal repérés.

L'article 114 est donc très mal appliqué dans le département du Lot et la prévention échoue. En matière de maintien dans le logement, les règles du FSL étaient très défavorables à cette prévention. En effet, avant de pouvoir engager une prise en charge d'impayés locatifs par le FSL, le locataire devait reprendre 3 mois de quote-part de loyer (différence entre le montant de cette dette et la part de l'Allocation Personnalisée au Logement ou de l'Allocation Logement qu'il touchait). Cette reprise de 3 mois serait en passe d'être réduite à deux mois dans le règlement intérieur du FSL, diminuant ainsi le poids des obligations mises sur le locataire. Il y aurait aussi diverses mesures qui étendraient aux dossiers « maintien » dans le logement les éléments de sécurisation des bailleurs appliqués dans le cadre des dossiers FSL d'accès au logement.

2.1.2)Des démarches ciblées sur des publics spécifiques :

2.1.2.1) L'insertion des personnes en grandes précarité sociale

L'insertion des personnes en grande précarité sociale est organisée par le biais du schéma accueil hébergement insertion (AHI). Sur un territoire donné, l'objet de ce document est de renforcer la complémentarité des moyens d'accueil, d'hébergement et d'insertion sociale et professionnelle, en liaison avec le logement, l'emploi, la santé, au-delà des découpages administratifs.

L'adaptation des structures d'accueil aux besoins évolutifs de la population, assurer une régulation optimale de l'offre d'hébergement d'urgence, améliorer l'accompagnement à la démarche d'insertion par la constitution d'un réseau d'acteurs intervenant dans le champ emploi / formation sont quelques uns des objectifs de ce schéma.

Ce schéma Accueil hébergement Insertion comportent de très nombreuses mesures. Les populations en situation de précarité dans le département du Lot sont souvent particulièrement dispersées et la contrainte territoriale est forte. Sur le plan sanitaire notamment, ont été mises en place des Missions Insertion Santé. Ces tandems composés d'un éducateur spécialisé et d'une infirmière essaient d'aller au-devant des personnes en difficultés et de les amener à consentir à une prise en charge sanitaire. Le travail en réseau est particulièrement développé dans le département : autour de ces Missions Insertion santé gravitent les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, les Permanences d'accès au soins, le Centre Départemental de Prévention de l'Alcoolisme etc.

2.1.2.2) L'insertion des personnes bénéficiaires du RMI : le Programme Départemental d'Insertion

Les quatre axes du PDI lotois actuellement en cours sont les suivants :

- En premier lieu, il s'agit de placer le bénéficiaire du RMI au cœur du dispositif en le rendant acteur de son projet, en développant sa citoyenneté et en favorisant les modes de concertation entre acteurs.
- Sont recherchées ensuite de nouvelles réponses par le développement de l'économie solidaire et l'accès aux nouvelles technologies. Certaines zones du

département sont complètement dépourvues de points d'accès aux nouvelles technologies et le Conseil Général réfléchit à des formules de bus itinérant en la matière.

- Il s'agit en outre d'inscrire l'insertion dans la politique des Pays et de développement territorial durable. Il s'agit de faire en sorte que l'insertion soit prise en compte dans les chartes des Pays en cours d'élaboration (on reviendra ci-dessous sur la mise en œuvre des Pays dans le département du Lot).
- Il s'agit enfin de renforcer l'efficacité des actions existantes en termes de lutte contre l'illettrisme, d'insertion professionnelle et d'insertion par l'économie, de santé, de logement.

Le dispositif lotois du RMI est également engagé dans un plan de relance du volet insertion, appliqué sur le plan national. Le fondement de ce plan tient à la décélération plus lente du nombre de personnes allocataires du R.M.I. par rapport à la baisse rapide du nombre de chômeurs de longue durée. Il s'agit de relancer la contractualisation. Des thèmes comme une structuration meilleure de l'offre locale d'insertion sont très importants pour un territoire rural, dont le tissu économique est composé d'une majorité de très petites entreprises.

2.1.3) Des dispositifs trop ciblés

Il est peut-être dommageable que, en particulier, le dispositif départemental d'insertion (C.D.I., C.L.I., cellule d'appui) soit cantonné aux seuls bénéficiaires du R.M.I.. Un tel cantonnement crée potentiellement une "ghettoïsation" des bénéficiaires de l'allocation. De plus, il élude complètement la diversification des publics en difficultés à la recherche d'une trajectoire d'insertion (ces publics pouvant être bénéficiaires d'une autre prestation). Toute catégorisation par public ne semble plus pertinente. Une approche par thème de la demande d'insertion émanant de l'ensemble des personnes en difficultés serait préférable. Il n'est plus légitime de traiter à part les bénéficiaires du R.M.I.. Le dispositif C.A.S.U. / C.L.A.S.U. (c.f. ci-après) a vocation à éviter une telle segmentation.

2.2.) L'ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS DANS LE DEPARTEMENT DU LOT

2.2.1) Le Comité départemental de Coordination des Politiques de Prévention et de Lutte Contre les Exclusions

- Une nouvelle instance bien lourde

La loi de juillet 1998 a entendu installer une espèce de « Comité des Comités », fédérant des représentants de toutes les instances départementales agissant dans des domaines touchant peu ou prou aux différents aspects de la lutte contre les exclusions (Conseil départemental d'Insertion, comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, conseil départemental de prévention de la délinquance, conseil départemental d'hygiène etc...).

Cette instance définie par l'article 155 de la loi avait entre autre pour mission de renforcer la cohérence des différents programmes, plans et schémas départementaux, d'assurer une meilleure coordination de leur mise en œuvre dans le ressort géographique le plus approprié à la prévention et à la lutte contre les exclusions.

- Un comité mis en sommeil dans le département du Lot

Réunis quelques fois dans le Lot, ce comité a été en fait définitivement mis en sommeil par la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales. La lourdeur de cette instance a été très rapidement perçue. Les objectifs qu'il s'étaient fixés étaient une action sur la prise en compte des particularités de l'exclusion en milieu rural, une réflexion sur la territorialisation des actions, une réflexion sur l'évaluation des politiques de lutte contre les exclusions. Le traitement de ces aspects est apparu comme pouvant s'appuyer sur les travaux menés dans le cadre de la Commission de l'Action Sociale d'Urgence (CASU) et des Commissions Locales de l'Action sociale d'Urgence (CLASU) – confère ci-après. Les domaines de compétence de ces dernières, la coordination des aides financières, est par ailleurs une politique de lutte contre les exclusion rentrant dans le champ du comité de l'article 155. L'organisation adoptée consiste à réunir en même temps en assemblée plénière

comité départemental (article 155) et CASU. De ce fait, la CASU devient une instance de travail du comité départemental dans le domaine de l'action sociale d'urgence. Les C.L.A.S.U., dont le champ d'investigation s'étend, sont coordonnées au sein du comité départemental (cf schéma en annexe).

2.2.2) Le Pôle inter-services de Lutte contre les exclusions

- a) Pourquoi un pôle interservices en la matière ? Une recherche de cohérence

Dans le domaine de l'action sociale, malgré les efforts de décloisonnement et de coordination, les interventions de l'Etat sont conçues indépendamment les uns les autres. Dispositifs verticaux mis en œuvre par diverses administrations coexistent avec des dispositifs transversaux qui ont une part limitée sur les dispositifs verticaux.

L'Etat maître d'ouvrage de la lutte contre les exclusions en a délégué la plus grande partie de la maîtrise d'œuvre. Les formes et les contenus de la délégation sont diverses: délégation par voie légale, réglementaire ou contractuelle (responsabilité d'un domaine d'intervention ou délégation partielle). Elle peut s'appliquer selon les cas à un dispositif vertical, mais aussi à un dispositif horizontal. Dans certains cas, elle peut être partagée ,comme dans les dispositifs co-gérés avec les départements: R.M.I., F.S.L., F.A.J.

Les délégataires de maîtrise d'œuvre en matière de lutte contre les exclusions sont les collectivités locales, les organismes de sécurité sociale. On distinguera parfois également la réalisation de la maîtrise d'œuvre du rôle remplie par les opérateurs.

Une telle situation n'est pas le propre de la lutte contre les exclusions. Elle se retrouve dans la réalisation d'ouvrages matériels. Mais la différence essentielle entre la lutte contre les exclusions et un ouvrage matériel est une différence de dimension: il y a lieu d'insister sur le caractère global et indivisible de la lutte contre les exclusions. Il y a donc une difficulté inhérente à la multiplicité des maîtres d'ouvrages, porteuse d'incohérence et d'insuffisances.

L'Etat doit donc définir un mode de fonctionnement qui lui permettent de mettre de la cohérence dans les dimensions multiples de la lutte contre les exclusions. Il y a donc une recherche nécessaire de nouveaux modes de coopérations entre administrations qui permettent de produire des philosophies communes, dans le respect des compétences de chacun.

b) Objet et missions du pôle :

La création de ce pôle de compétences remonte au mois de décembre 1998. Le Préfet du Lot adresse alors à Mr. Le Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales une lettre de mission lui confiant la responsabilité du pôle. Il s'agit en règle générale de définir et d'animer la politique de l'Etat en matière de lutte contre les exclusions, de coordonner la mise en œuvre de la loi du 29.07.1998 et les indications des plans pluriannuels de lutte contre les exclusions.

Ce pôle a pour mission de rechercher « une dynamique durable et une stratégie collective » des services de l'Etat en matière de lutte contre les exclusions. Ce pôle est créé pour traiter de tous les aspects inhérents à la lutte contre les exclusions (accès à l'emploi, formation, logement, santé, action sociale, surendettement, citoyenneté, éducation, culture).

Des objectifs plus précis sont formulés : élaborer le point de vue global de l'Etat, à partir d'une synthèse régulière des actions mises en œuvre, coordonner et animer l'ensemble des politiques publiques mise en place afin de mieux les conduire, améliorer la connaissance des besoins de la population et évaluer les politiques publiques impulsées.

c) Composition du Pôle

Dans le cadre de ses compétences propres, chaque service de l'Etat demeure opérateur des dispositifs dont il a la charge. Le pôle ne se substitue donc pas aux services concernées.

Les membres permanents du Pôle sont : la Préfecture, les Sous – préfecture, la Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, la Direction départementale du Travail et de la Formation professionnelle, l'inspection Académique, la Direction départementale de la Jeunesse et des Sports, la Délégation aux droits des femmes.

A titre occasionnel peuvent être conviées la Direction départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, la Direction des services fiscaux, le service des anciens combattants (cf. en annexe schéma de l'organisation du pôle)

c) Eléments sur le bilan de l'activité du pôle :

L'action du pôle a d'abord consisté à répertorier l'ensemble des missions et actions liées à la lutte contre les exclusions.

Des séances ont été consacrées à l'exposé des différents dispositifs. Il s'agissait de mieux identifier le rôle de chacun. Des séances ont été consacrées notamment à la procédure d'effacement des dettes fiscales, au traitement du surendettement etc...

La volonté d'enrichir la culture de chaque administration a abouti à la formation du projet de système d'information de la lutte contre les exclusions dans le Lot (SILEL).

L'objectif de ce système d'information qui devait prendre la forme d'un site internet était tout d'abord de faciliter la gestion d'un tableau de bord de la lutte contre les exclusions.

Ce tableau de bord devait préciser qui fait quoi au sein des services de l'Etat dans le département. Le but est de parvenir à identifier pour chaque domaine et sous domaine de la lutte contre les exclusions qui pilote au nom de l'Etat, et qui participe et pourquoi. Les réponses feront apparaître les coordonnées de tous les référents ou intervenants. En outre, le second aspect est celui du suivi des crédits consacrés à la lutte contre l'exclusion par l'Etat. Il s'agit de recenser et de mettre à jour l'utilisation des crédits consacrés à la lutte contre l'exclusion. Le dernier aspect de ce système d'information résiderait dans un suivi législatif et réglementaire, il s'agirait d'effectuer une mise à jour régulière des circulaires et

textes réglementaires très nombreux publiés dans le domaine de la lutte contre les exclusions.

Enfin, les services membres du PILE doivent pouvoir communiquer aux autres membres tout document dont la transmission apparaîtrait pertinente

A l'heure actuelle, ce tableau de bord relatif à la lutte contre les exclusions serait inséré sur le site du Système d'Information Territorial de la Préfecture (SIT). La fréquence mensuelle des indicateurs est difficile à assumer pour les services de l'Etat qui ont du mal à fournir l'information en temps voulu.

2.2.3) La Commission de l'Action Sociale d'Urgence (C.A.S.U.)

Une convention signée en janvier 1999 entre le Préfet du Lot et le Président du conseil Général a vu naître la C.A.S.U. dans le département. Avant de revenir sur la configuration prise par la Commission et les objectifs qu'elle s'est fixée localement, il convient de préciser l'optique dans laquelle l'instance a été voulue par la loi de lutte contre les exclusions du 29.07.1998 et la circulaire ministérielle du 30.07.1998.¹⁹

2.2.3.1) Pourquoi la C.A.S.U. ?

Citons tout d'abord l'article 154 de la loi qui est le premier fondement de la Commission :

«Le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général prévoient, par convention, la mise en place d'une Commission de l'Action Sociale d'Urgence chargée d'assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés.

La commission comprend notamment des représentants des services de l'Etat, du conseil général, des communes et des caisses d'allocation familiales ainsi que de toute autre organismes intervenant au titre des dispositifs mentionnés à l'alinéa précédent. »

Selon le texte du 30.07.1998, la Commission a pour but de « coordonner les dispositifs d'aide et de secours existants (pour) assurer au demandeur, quelle que soit le point d'entrée qu'il choisit, soit une réponse immédiate si l'institution saisie est celle qui est concernée, soit une transmission de son dossier à la commission qui devra trouver le bon

¹⁹ Circulaire du 31.07.1998 relative à la mise en place des Commissions de l'Action sociale d'Urgence

interlocuteur pour apporter l'aide d'urgence ou une réponse plus structurelle ou une réponse plus structurelle »

- Le précédent du fonds d'Urgence sociale

Historiquement, la C.A.S.U. succède au Fonds Départemental d'Urgence Sociale mis en place au début de l'année 1998 . Fruit de la revendication du mouvement des chômeurs au tournant de 1997 et 1998, le FUS a été la réponse rapidement improvisée par les pouvoirs publics pour aider les personnes les plus en difficultés. Quels que soient les dispositifs existants, ces personnes n'étaient pas sûres du maintien de leurs conditions d'existence. Le FUS a donc été un dispositifs exceptionnel qui a révélé pleinement «la diversité des phénomènes de précarité au sein d'un public souvent méconnu des services sociaux ». La circulaire de 1998 note par ailleurs un succès inégal des efforts liés au FUS et la nécessité de remédié au « cloisonnement et à la dispersion des dispositifs actuels ». « La clef de l'efficacité des aides aux personnes réside dans une meilleure coordination des aides existantes ».²⁰

- Délimitation de la démarche CASU – un service meilleur et plus rapide

La démarche CASU ne réside pas dans la « mutualisation des dotations de l'ensemble des fonds existants en les fusionnant dans un fonds d'urgence unique qui serait une extension du fonds d'urgence sociale actuel »²¹. Cette démarche est limitée à la recherche d'une plus grande coordination des procédures d'aides existants dans un cadre plus cohérent et plus favorable à leur complémentarité.

Le problème est d'éviter que la rapidité des aides financières ne soit entravée par la nécessité de chaque acteur de saisir leur conseil d'administration ou leur instances dirigeantes avant de pouvoir s'engager définitivement dans le schéma pourtant élaboré conjointement ». les participants aux réunions d'attribution des aides financières peuvent bénéficier de délégations de pouvoir leur permettant d'engager des fonds dès la décision prise en séance ». L'évolution des dispositifs CASU devra aller vers le mise en commun de ressources financières originellement fléchées vers des publics cibles ». Sans évoquer la fongibilité des fonds, il s'agit au moins d'envisager des modalités de décision plus fluides.

Dans l'optique de la circulaire de 1998, la démarche doit donc traiter non seulement des grands systèmes d'aide tels que le Fonds d'Aide aux Jeunes ou le Fonds de Solidarité

²⁰ Idem

²¹ Idem

Logement, mais aussi de l'action sociale facultative relevant de la compétence des collectivités locales et des organismes de protection sociale et, enfin, de l'action menée par des associations. Les services de l'Etat auront à convaincre leurs partenaires de l'efficacité d'un système coordonné .

Le but de la C.A.S.U. est bien sûr d'améliorer le service offert aux personnes très en difficultés auxquelles elle a vocation à s'adresser. La demande d'une personne devra « sans autre intervention de sa part être orientée vers la solution la plus adaptée, sans l'exposer à des procédures d'instruction redondantes et en évitant les ruptures de droit imputables aux dysfonctionnements administratifs »²².

2.2.3.2) Qu'en a-t-il été de la C.A.S.U. dans le département du Lot ? Quels points principaux ont marqué les premières années de sa mise en œuvre et de son fonctionnement ?

Précisons tout d'abord la composition de la CASU lotoise. Cette dernière comprend :

- Des représentants des services de l'Etat : DDASS, DDE, DDTE – FP, ANPE, droit des femmes
- Des représentants du Conseil général
- Des représentants des communes et des groupements de communes
- Des représentants des principaux organismes de protection sociale
- D'autres organismes tels que les ASSEDIC

Le cas du Lot illustre bien l'importance du rôle de la DDASS dans la mise en œuvre de la C.A.S.U. et les difficultés pour remplir ce rôle. Dans leur rapport relatif à l'analyse nationale des CASUS, M. Dupont et J.P. Musso écrivent:

" Définies à minima par la loi, les modalités de fonctionnement des C.A.S.U. reposent donc sur la capacité des partenaires à choisir eux - mêmes les règles dans le cadre d'un volontariat non contraignant. En ce sens la capacité des équipes des DDASS qui sont en général les opérationnels de l'affaire, à initier d'abord et à nouer les partenariats indispensables au bon fonctionnement de la CASU est aussi un enjeu capital pour la réussite du dispositif. Leur positionnement n'est pas à l'abri du paradoxe puisqu'il s'agit pour elles,

²² Idem

*tout à la fois d'être garantes vis à vis de la loi de la bonne fin de ce dispositif et d'autre part de contribuer à son élaboration elle - même en tant que partenaire. Ce double rôle est d'autant plus délicat à gérer que bien des collectivités locales considèrent que l' Etat, depuis la décentralisation, n'a plus à être en première ligne sur les questions sociales*²³

La fin de cette situation renvoie bien à la réalité lotoise où la DDASS a été obligée de mener un patient travail de négociation avec les partenaires locaux pour que les différents outils propres à la C.A.S.U. puissent voir le jour.

Nous reprendrons successivement les principaux objectifs que s'est fixés la CASU lors de son premier contrat d'objectifs. Précisons d'emblée que, dans le Lot, la C.A.S.U. est restée une instance technique de coordination qui ne s'est pas appropriée le traitement de dossiers individuels.

a) La définition de l'urgence sociale :

Lors d'une séance plénière d'octobre 1999, la CASU lotoise a validé cette définition de l'urgence sociale :

*« L'urgence sociale concerne les personnes démunies sur le plan matériel et relationnel en situation d'appel au secours, dont pour la plu part la perte d'identité et de repères les empêchent de faire face au cumul de leurs difficultés. Elle se définit par des besoins liés à l'intégrité physique, morale, sociale, en termes de survie, de prise en compte de la famille dans sa globalité, dans le respect, l'écoute et la disponibilité. Elle induit des interventions rapides et favorisantes pour l'accès à un parcours d'insertion sociale et / ou professionnelle durable. Au – delà de la recherche de solutions les plus adaptées avec un référent privilégié compétent, les réponses qu'elle nécessite exigent une dynamique de coordination et d'harmonisation des dispositifs et des partenaires sociaux . »*²⁴

La formalisation de cette définition est le fruit de travaux de groupes locaux de réflexion. Ces travaux ont porté sur quatre interrogations.

1°) Le public en situation d'urgence sociale, quel est – il ?

2°) Les besoins des personnes en situation d'urgence sociale, quels sont – ils ?

²³ M.Dupont, JP. MUSSO,(Inspecteur général des affaires sociales / Inspection générale de l'administration), Analyse des Commissions d'Action Sociale d'Urgence. rapport n ° 2000089, juin 2000.

²⁴ Définition extraite de documents de travail internes à la CASU du Lot

3°) Que veut – dire répondre à l'urgence sociale ?

4°) Les délais de réponse à l'urgence sociale, qu'impliquent – ils ?

Les éléments de réponse à ces quatre interrogations ont été ciblées dans quatre tableaux qui figurent en annexe du mémoire²⁵ et dont l'exploitation a permis de formaliser la définition reportée ci-dessus. En outre, ce travail sur l'urgence sociale s'est poursuivi par une analyse des dispositifs existants d'aides à la quotidienneté dans des domaines tels que : les besoins élémentaires, le logement, les jeunes, l'enfance et la famille, l'insertion, la santé. Pour chacun de ces dispositifs, il s'est agi de tenter de repérer leur capacité de répondre en urgence à des situations dites d'urgence

Il faut souligner l'importance d'un accord sur une définition d'une notion commune à plusieurs parties : Dans leur rapport déjà cité, M. Dupont et J.P. Musso écrivent :

« Jusque là chacun examinait les demandes le concernant et suivait dans son secteur sa politique propre. Dès lors que les agents étudient les mêmes dossiers, se rencontrent et se parlent, les jurisprudences de chaque institution tendent bien évidemment à s'harmoniser en s' adaptant les unes aux autres. Mais, surtout, quelles que soient les politiques affichées par les diverses institutions concernées, l'agent qui traite le dossier du demandeur d'aide sociale d'urgence a intérêt à s'appuyer sur un partenariat fort, et des procédures efficaces – et ce d'autant plus que précisément les demandes sont urgentes et qu'il y en a beaucoup et qu'il n'a pas de temps à perdre s'il ne veut pas être débordé »

Cette citation décrit donc la mécanique idéale de coopération inhérente à la dynamique de la C.A.S.U. lorsque celle – ci fonctionne au mieux.

b) Le réseau départemental des lieux d'accueil de proximité et le guide recensant les aides à la quotidienneté

- repérage et réseau d'action sociale

L'établissement de ce réseau a eu pour préalable un travail de définition de la notion de référent en matière d'action sociale. Recherche de complémentarité et de cohérence d'intervention entre les acteurs du réseau étaient toujours le leitmotiv de ce travail de définition.

²⁵ Cf. annexe 4

Le repérage par les usagers des différents dispositifs d'aide est lié à celui que maîtrisent les acteurs sociaux d'un réseau. Si ces derniers n'ont pas une vision très claire de leurs compétences respectives et des différents outils de l'action sociale, les usagers auront toutes les chances d'être perdus.

- Qu'est – ce qu'un référent social ?

Un référent recevant une personne en difficultés doit développer quatre compétences essentielles : l'accueil, l'écoute, l'information, l'orientation. Il est appelé à jouer un rôle dans l'accès aux droits des personnes, soit qu'il s'agisse d'un premier examen de droits, soit qu'il s'agisse d'un rattrapage de droits non établis alors qu'ils auraient dû l'être. Le référent est celui qui travaille à la restauration de l'autonomie des personnes, en particulier de leur autonomie administrative. Il a une compétence de diagnostic, capable de procéder à une alerte sociale, de repérer les personnes se trouvant en situation de rupture.

Qui dit référent, dit aussi celui qui est à l'articulation entre la réponse à l'urgence et la construction de solutions plus durables d'insertion pour les personnes en situation d'exclusion. Le référent est celui qui, à l'horizon de la nécessaire restauration de l'autonomie des personnes, prendra en compte le risque de la systématisation de l'aide financière pour des personnes demeurant dans la dépendance à l'égard des dispositifs de secours.

Agissant dans l'espace et le temps, relais, disponible, accessible, bien repéré par l'utilisateur et par l'ensemble des acteurs, un référent se révélera au fil du parcours d'un usager, selon les opportunités se dégageant sur la base d'un consensus entre les membres d'un réseau d'action sociale et avec la personne elle – même. Il y a un nécessaire lien de confiance entre l'institution et l'utilisateur.

On peut souligner les compétences généralistes d'un référent, capacité à évaluer la situation sociale de la personne dans sa globalité quelle que soit l'étape de son parcours. On soulignera les compétences spécifiques d'un référent procédant à l'évaluation de la situation d'une personne au regard et dans les limites du champ des missions confiées par l'institution employeuse.

- Quels acteurs locaux mobilisés ?

Concrètement, le réseau lotois des lieux d'accueil de proximité regroupe deux ensembles d'instances. En premier lieu, ils comportent des lieux d'accueils généralistes : les quatre Centres Communaux d'Action sociale du Département, les Centres Médico-sociaux du Conseil général, les associations chargées sur le plan départemental du suivi

accompagnement dans le cadre du dispositif du Revenu Minimum d'Insertion et de l'Appui Social Individualisé. En second lieu, ils comportent les lieux d'accueil spécifique : les organismes de protection sociale (Caisse primaire d'Assurance Maladie, Caisse d'Allocation familiale, Mutualité Sociale Agricole), la «Boussole », un lieu d'accueil de jour, fédération d'association caritative destiné à soutenir les personnes les plus en détresse et dans l'errance, la Mission Locale pour les Jeunes.

On distinguera le « référent accueil » qui soutient l'élaboration d'un dossier et sert d'intermédiaire repéré par l'utilisateur tout au long de sa procédure de traitement par la ou les partenaires saisis. On distinguera le « référent instructeur » qui peut répondre totalement ou partiellement à la demande de l'utilisateur, mais qui, dans le second cas, d'aide partielle, reste aussi l'intermédiaire repéré tout au long du traitement par un ou des partenaires autres.

L'ensemble de cette mise en œuvre d'une dynamique de réseau s'est prolongé par la rédaction de fiches opérationnelles qui ont permis de mieux préciser le traitement d'un certain nombre de situations récurrentes en sachant bien qui est appelé à faire quoi.

Un balayage du champ des termes employés par tous les partenaires sociaux, institutionnels et associatifs a permis de faire ressortir un langage commun. Un repérage de tous les acteurs capables de répondre à l'urgence sociale a donc été produit.

Enfin, un document recensant l'ensemble des aides à la quotidienneté à l'œuvre sur le plan départemental a été diffusé à l'ensemble des acteurs sociaux dans le réseau départemental des lieux d'accueil de proximité

c) La mise en œuvre de l'imprimé unique

- La difficile mise en œuvre d'un outil

Il s'agit de l'imprimé unique de demande d'aide financière commun à tous les organismes qui composent le réseau départemental d'accueil des lieux d'accueil de proximité

La difficile mise en œuvre de cette outil dans le département s'est traduite par la rédaction d'une Charte de l'utilisation de l'imprimé unique – à l'usage des référents – et par celle d'un mode d'emploi de l'imprimé unique.

Dans le cadre de la demande d'aide, c'est un outil commun de travail qui permet le recueil de données liées à l'instruction du dossier et autant que de besoin son orientation vers des partenaires potentiels ou des familles.

L'utilisation de l'imprimé unique ne change rien au respect des règles déontologiques propres au travail social (notamment la confidentialité). Elle doit se faire dans le respect de la spécificité de chaque institution et de ses compétences. La logique est celle de la proximité du service rendu à l'utilisateur. Le but est d'alléger les démarches administratives de ce dernier.

Les modalités de fonctionnement spécifique de l'organisme référent sont respectées, que celui-ci puisse décider lui-même de l'attribution d'une aide ou qu'il soit support de la transmission de la demande de la demande aux partenaires compétents.

- Bilan de la situation lotoise

L'imprimé unique reste aujourd'hui sous-utilisé dans le département du Lot. Chaque organisme partie prenante à la CASU conserve ses propres formulaires. Les tests dont il a fait l'objet ont permis de faire remonter certaines questions.

Tout d'abord, il s'agit de son utilisation pour des dispositifs très spécifiques. Les demandes financière inscrites dans le cadre du Fonds Départemental d'aides aux Jeunes et du Fonds de solidarité Logement ne peuvent pas être instruites avec l'imprimé unique, faute de volets spécifiques à ces dispositifs. Il y aurait en outre la nécessité d'accompagner l'imprimé unique de fiches de liaison, grâce auxquelles des retours d'informations au référent de l'utilisateur serait possible.

En outre, il y aurait eu un niveau d'exigence trop forte en matière de justificatifs à fournir pour des personnes qui n'ont parfois même plus de pièces d'identité. Cela pose la question de la nécessaire souplesse, de l'absence d'une optique de contrôle, d'un souci d'allégement des démarches dans la réciprocité et la confiance. Le cas d'une personne sans papiers d'identité dans l'urgence sociale appelle ainsi une aide immédiate fondée sur la satisfaction des besoins vitaux.

Les acteurs locaux ont aussi souligné que le recueil d'informations constituant l'imprimé unique serait difficile à communiquer à des référents en dehors du champ professionnel. Cette remarque renvoie à la contradiction entre, d'une part, le secret inhérent à la logique du travail social auprès d'une personne et, d'autre part, la nécessité d'une transparence et d'une globalité d'information dans l'évaluation de la situation de cette personne. La mise en œuvre des C.A.S.U. a fait l'objet d'une surveillance particulière de la Commission Nationale Informatique et Liberté (C.N.I.L.). M.Dupont et J.P. Musso, dans leur rapport cité plus haut, remarque pourtant que les participants aux procédures C.A.S.U. respectent bien sur le terrain un nécessaire secret administratif. Loin de constituer la tenue

d'un « fichier des pauvres, la logique du partage de l'information nominative, est inhérente à l'efficacité du travail social. Il s'agit en fait de permettre aux différents intervenants sociaux de détenir les mêmes informations utiles (et seulement celles-ci) au bon traitement du dossier (il s'agit d'éviter les doubles saisies et les transferts inutiles).

L'utilisation de l'imprimé unique ne s'impose pas quand elle n'a pas lieu d'être au risque de créer l'effet inverse (alourdissement) par rapport à l'allégement recherché. Par exemple, les aides financières dans le cadre du Fonds Départemental d'Insertion, totalement intégrées aux contrats d'insertion n'ont pas vocation à être instruites sur la base de l'imprimé unique. Il n'y a même pas en ce cas d'imprimé de demande d'aide.

L'imprimé unique a vocation à être recevable partout et par tous dès lors qu'il y a engagement dans la démarche CASU. Il reste que, à partir du moment où il est mis en œuvre, la logique de l'imprimé unique poserait la question de l'opportunité d'une instance de partenariat de décisions. Cette instance renforcerait la prise en charge globale de l'utilisateur et optimiserait la rapidité de la réponse.

d) La mise en place et le travail des Commissions Locales de l' Action sociale d'Urgence (CLASU):

Dans leur rapport, M. Dupont et JP Musso constatent que:

"Lorsque la C.A.S.U. a organisé sa déconcentration opérationnelle ou sa territorialisation (sur les bases parfois très variables de du zonage Commissions Locales d'Insertion, des circonscriptions d'action sociale, des territoires des centres intercommunaux d'action sociale en zone rurale ou bien des arrondissements), l'efficacité était notable. »

- Les promesses d'un dispositif

Les C.L.A.S.U. lotoises, ces instances déconcentrées de la C.A.S.U., ont été mises en place sur le territoire des circonscriptions d'action sociale du Conseil Général. Elles regroupent différents acteurs sociaux sur des thématiques liées à l'urgence. D'un territoire infra-départemental à l'autre, elles constituent des lieux d'échanges d'information ou des instances de repérage des besoins ressentis par les personnes en grande difficulté.

Les CLASU n'ont pas pris en charge la coordination des aides financières individuelles.. Les Commission d' Etudes des Aides Financières (les C.E.A.F) sont restées en place. Ces C.E.A.F., pilotées par le Conseil Général, se réunissent assez fréquemment et instruisent les demandeur d'aides, en ne regroupant pas néanmoins tous les partenaires financeurs. La DDASS n'y participe pas.

A leur actif, les C.L.A.S.U. ont élargi le partenariat social de terrain aux associations (et tout spécialement aux associations caritatives). La connaissance des spécificités de chacun, base d'une meilleure coordination, a été renforcée. On a relevé une certaine dynamique d'harmonisation entre les cultures et les pratiques des différents intervenants.

Le repérage des besoins par les C.L.A.S.U. a permis d'adapter certains dispositifs. Les CLASU se sont voulues des lieux d'observation et d'analyse des problèmes liés à l'exclusion sur chaque territoire concerné, une instance de repérage des dysfonctionnements notamment inter-institutionnels et une instance de propositions visant à améliorer concrètement les modalités de mise en œuvre des dispositifs existants, notamment les aides à la vie quotidienne.

- Les problèmes révélés

La coordination entre organismes partenaires implique une pratique des liaisons à renforcer. On constate que certains organismes instructeurs ne transmettent que peu d'informations au référent de l'usager.

Une coordination faible des décisions d'attribution des aides entraîne nécessairement:

- Peu de lisibilité des aides accordées
- Des réponses globales moins perceptibles
- Des délais de réponses à l'urgence plus long.

Il faut souligner que l'évolution de la démarche C.A.S.U. doit nécessairement intégrer dans son champ tout nouveau dispositif relatif à l'urgence sociale et à l'aide aux personnes en situation de précarité. Faute de quoi, le bénéfice global du dispositif serait nécessairement diminué. Seule la forte spécificité d'un nouveau dispositif peut justifier son maintien en dehors de la CASU.

A travers le dispositif des CLASUs, l'on voit bien que les acteurs locaux cherchent une assise territoriale à l'intérieur de la quelle il serait possible de coordonner l'ensemble des aspects de la lutte contre les exclusions. Quel est le territoire pertinent pour cette dernière à l'intérieur d'un département ?

2.2.4) LA LUTTE CONTE LES EXCLUSIONS, UNE POLITIQUE A LA RECHERCHE DE SA « TERRITORIALISATION » :

2.2.4.1) quel découpage territorial ?

Le département du Lot a connu récemment des débats importants sur de nouveaux découpages territoriaux pour l'assise des différentes instances agissant dans la lutte contre les exclusions. Les services de l'Etat et ceux du conseil Général ont beaucoup débattu sur l'opportunité de ces nouveaux découpages.

- les conséquences de la centralisation²⁶

De même que le département a réduit son nombre de Commissions Locales d'Insertion de 4 à 3, il a été envisagé de réduire son nombre de CLA dans le cadre des FAJ en le faisant passer de 4 à 3 lui aussi. L'existence d'un nombre élevé d'instances d'instruction des demandes d'aides permet une réponse rapide pour les jeunes dans une logique de proximité. Une plus grande centralisation des CLA impliquera un risque d'allongement des délais et d'éloignement de l'accès en direct pour les jeunes. Les jeunes sollicitent les CCAS locaux pour leur verser des aides d'urgence dans le cadre de délégation.

Une plus grande centralisation supposerait qu'un CCAS (non gestionnaire) effectue des avances sur ses fonds avec remboursement par le CCASS gestionnaire à posteriori. Il faut donc que la structure concernée par la réalisation de ces avances soit d'accord.

-centralisation /décentralisation ?

Dans le cadre d'un système davantage centralisé, les organismes gestionnaires risquent d'avoir à traiter un nombre de dossiers plus élevés avec un alourdissement des tâches de gestion administratives et comptables. Les frais de gestion , imputés sur les crédits du Fonds d'aide aux jeunes, représentent actuellement 4% du montant de la dotation de chaque CLA. A la demande des gestionnaires, ils risquent d'être augmentés.

²⁶ Ce développement s'appuie sur une note de Mme Françoise Bayle, ancienne Conseillère Technique en Travail social à la DDASS du Lot

Un nouveau découpage porteur d'une plus grande centralisation est potentiellement en contradiction avec les objectifs affichés de meilleure réponse au plus près des usagers. Comment peut-on à la fois assurer un accueil, une évaluation et une réponse de proximité si les instances décisionnelles et gestionnaires sont centralisées ?.

Si l'Etat défend le principe d'améliorer la réponse de proximité (il faut que les dispositifs s'adaptent aux besoins des usagers et non le contraire), n'est-t-il pas alors en contradiction avec lui-même en soutenant par ailleurs la réduction du nombre des différentes instances gestionnaires et décisionnelles sur un territoire donné?. Seul le manque de moyens humains des services de l'Etat pourrait justifier ces projets de découpages allant dans le sens d'une réduction du nombre des instances.

2.2.4.2) Au plus près des territoires et des gens, les maisons de la solidarité²⁹

En milieu rural, la dispersion des populations en précarité sur un territoire, la faiblesse des possibilités de mobilité renforcent les problèmes classiques de l'accès effectifs aux droits pour les personnes en difficultés : accès à l'information, complexité des procédures, éparpillement des guichets sociaux, méconnaissance des droits des usagers.

Un des objectifs du second programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est de favoriser la création de « maison de la solidarité ». Au-delà de la seule question des aides financières traitées par les C.A.S.U., il doit s'agir de « synthétiser » dans un même lieu toutes les ressources possibles en matière d'accès aux droits dans des domaines tels que l'emploi, la formation, le logement, la santé, l'éducation, la citoyenneté. Il s'agit de rechercher une amélioration du service rendu à l'utilisateur ; on vise un vrai service polyvalent, reposant sur un projet commun et une dynamique partagée. Conseils généraux, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, organismes de protection sociale seraient les premières parties impliquées dans un tel projet. Mais, il pourrait y avoir des associations travaillant auprès des publics en difficultés pour l'accès aux droits, des services spécialisés sur les questions de l'emploi, du logement... Des organismes tels qu'EDF ou les bailleurs sociaux peuvent y participer aussi dans la mesure où leur action rencontre les publics en précarité.

Les caractéristiques sociodémographiques de la population et le problème des facilités de déplacement doivent être au cœur de la détermination du lieu d'implantation des

²⁹ Ce développement s'appuie sur le cahier des charges des Maisons de la Solidarités diffusé par la Direction Générale de l'Action Sociale

maisons de la solidarité. Les zones peu ou mal desservies en service d'action sociale, les zones rurales éloignées des agglomérations ont vocation à recevoir de telles structures. Ces dernières doivent former un pôle de références pour toutes les intervenants auprès des personnes en difficultés : bénévoles et autres professionnels doivent pouvoir y trouver les informations essentielles quant à la lutte contre les exclusions.

Les configurations envisagées pour ces maisons de la solidarité sont multiples. Il est envisagée notamment un alternative entre un service fixe ou itinérant au plus près des personnes précarisées. Il peut s'agir d'un lieu unique ou d'un lieu disposant d'antennes et de permanences établies dans des lieux fréquentées par les personnes en difficultés avec des antennes mobiles allant aux devant des populations les plus marginalisées. Il est possible d'envisager un lieu physique ou un service télématique, si ce dernier vient en complément d'une offre déjà existante. Il peut enfin s'agir d'une création ex-nihilo dans un territoire qui est dépourvu de tout service ou d'une transformation de l'existant (regroupement en un lieu unique de plusieurs services, mise en réseau avec création d'un point d'accueil, d'information et d'orientation commun, élargissement de l'offre de services d'une structure déjà existant, développement d'une véritable polyvalence au sein des organismes partenaires).

Un projet de maison de la solidarité a été lancé dans le département du Lot (précisément au nord, à Bretenoux) sans avoir abouti à l'heure actuelle.

2.2.4.3) La mise en place des Pays dans le département du Lot

La loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (L.O.A.D.D.T.) datée du 25.06.1999 stipule en son article 25 que :

« Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un Pays. »

Un processus de délimitation des Pays est prévu par la loi. Cinq Pays sont en cours de construction dans le département du Lot : le pays Bourian à l'ouest du département, le Pays de la Vallée de la Dordogne au nord, le Parc Naturel régional des Causses du Quercy au centre, le Pays de Figeac - Cajarc à l'est, le Pays de Cahors et de la Vallée du Lot au Sud.

Lorsque le Pays est reconnu, il est amené à se doter d'un Conseil de Développement, structure de concertation des acteurs territoriaux, associant très largement

la société civile. Chaque Pays élabore ensuite une charte de développement qui précise son projet territorial. Le Pays n'est pas un nouvel échelon administratif de décision, il est un cadre territorial de développement dans lequel seront accordés un certain nombre de financements.

La DDASS a établi des avis quant aux chartes des Pays déjà élaborées dans le département. Il est vrai que les volets relatifs à la cohésion sociale, à la lutte contre les exclusions et à l'insertion restent souvent généraux et peu ambitieux. Les acteurs territoriaux ont tendance à privilégier le développement économique du territoire en termes d'infrastructures et d'activités, en négligeant le développement social. Néanmoins, la préoccupation du développement durable inhérente à la démarche des Pays impliquera à terme la pleine reconnaissance de l'interdépendance de tous les aspects du développement économique, social, éducatif, culturel, touristique etc...

Les services de l'Etat ont l'intention de faire passer les priorités de l'Etat à l'intérieur du cadre des Pays. Ce dernier les incite nécessairement à développer une culture générale impliquant la perception minimale de tous les enjeux de l'action publique. Un représentant de la DDASS peut en effet être le représentant de l'Etat dans une réunion où l'on va parler de questions agricoles touchant tel ou tel Pays. De même qu'un représentant d'une autre direction pourra être le représentant de l'Etat dans une réunion où seront abordés les problèmes de lutte contre les exclusions touchant tel ou tel autre Pays.

Le dispositif de lutte contre les exclusions est donc largement installé dans le département. Mais, quelles sont les pistes possibles d'amélioration de la politique de lutte contre les exclusions ?

3) L'INACHEVEMENT DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS DANS LE DEPARTEMENT DU LOT / PISTES D'EVOLUTION

Si toute politique de lutte contre les exclusions dans le Lot ou ailleurs est peut-être par nature inachevée, cela tient à un problème. Comment développer davantage le volet préventif d'une telle politique en quittant le volet curatif, signe d'échec, de réparation après coup lorsque les processus de fragilisation et de précarisation ont fait leur œuvre ?

En dernier lieu, cet inachèvement ne tient – il pas aux difficultés que rencontre le pôle social de toute DDASS dans la mise en œuvre de la politique de la lutte contre les exclusions ?

3.1) LA SI DIFFICILE PREVENTION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS: LE PROBLEME DES FONDS D'AIDES AUX IMPAYES LIES AU LOGEMENT

Pour illustrer cette difficulté de la prévention, on voudrait ici (re)prendre le problème des fonds d'aides aux impayés liés au logement dans le Lot.

La loi de lutte contre les exclusions a instauré le principe du droit au maintien d'un service minimum relatif aux fournitures essentielles à la résidence dans un logement : l'énergie, l'eau et le téléphone. C'est l'article n ° 136 de la loi de lutte contre les exclusions qui stipule que

« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques (...)

Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'Etat, Electricité de France, Gaz de France et les distributeurs d'eau, définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours respectifs. Dans chaque département, des conventions sont passées entre le représentant de l'Etat, les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France, chaque distributeur d'énergie ou d'eau, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités concernés qui le souhaite et, le cas échéant, avec chaque centre communal ou intercommunal d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations

de solidarité. Elles déterminent notamment les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'eau et d'énergie ».

Comment est actuellement assuré le respect de ce droit pour les personnes en difficultés dans le département du Lot ?

a) une mosaïque d'acteurs

*** l'Etat**

- Trois fonds d'aides

L'Etat est le financeur principal de trois fonds d'aides aux impayés: le Fonds d'Aides aux Impayés d'énergie (F.A.I.E.), le Fonds d'Aides aux Impayés Téléphoniques (F.A.I.T), le Fonds de Solidarité Eau (F.S.E). Les distributeurs abondent aussi ces fonds pour une autre part. L'Etat est le gestionnaire direct de ces fonds. Il est également le rédacteur de leur règlement intérieur. Les procédures prévues sont simples et rapides. Des critères de ressources fondant l'éligibilité de la demande d'une personne à l'aide de ces fonds sont précisés.

Ces trois fonds Etat sont de purs systèmes de solidarité nationale. En effet, l'aide apportée n'est pas liée à l'existence d'un projet socioprofessionnel de la personne aidée. Elle n'est pas non plus liée à l'existence d'un contexte familial nécessitant une aide particulière. C'est là une logique différente de l'autre acteur de la politique d'aides aux impayés liés au logement, celle du Conseil Général.

- Spécificité du FAIE

Avant d'évoquer ce dernier, un éclairage mérite d'être apporté sur le F.A.I.E.. Dans le cadre de ce dernier, l'Etat paie sur devis toutes les dépenses d'énergie d'une personne demandeuse (hors énergie électrique fournie par E.D.F.). Le règlement sur devis s'inscrit dans une démarche préventive avant la constitution d'une dette. L'intervention d'E.D.F. se poursuit par contre après constitution d'un endettement touchant des personnes mises en service minimum par le fournisseur. Cette intervention est donc complètement curative et urgente puisque la personne est sous le coup d'une coupure d'électricité.

Pour le F.A.I.T., l'intervention est aussi curative après constitution d'un endettement touchant des personnes mises en service minimum. Pour le F.S.E., il y a aussi intervention à

posteriori, après endettement (il n'est seulement pas possible techniquement de mettre les personnes en service minimum de fourniture d'eau).

Seul le F.A.I.E. - dont la configuration va évoluer - avec une nouvelle convention Etat / EDF signée et en cours de mise en œuvre dans le département) - intervient donc sur devis, avant constitution d'un endettement. Cette spécificité de l'intervention est importante. Certaines familles se présentent en effet et résument ainsi leur situation : "J'ai payé E.D.F., j'ai payé le téléphone, mais je n'ai pas pu mangé.". Les fonds d'aides aux impayés liés aux logement ne peuvent plus alors êtres mobilisés, cette mobilisation ne peut venir que s'il y a non paiement et endettement. Les personnes sollicitant ses fonds sont toutes en situation de grande précarité (titulaires de minima sociaux) et sont souvent obligées de choisir ceux parmi de leurs besoins élémentaires qu'elles vont pouvoir satisfaire.

On peut d'ores et déjà souligner ici que la délimitation du périmètre des aides curatives et des aides préventives posent de nombreux problèmes en matière d'aides aux impayés. En outre, fixer clairement les besoins essentiels susceptibles de faire l'objet d'une aide n'est pas chose aisée : en matière d'accès au téléphone, certains existent une limitation particulière de l'aide à l'accès à ce service pour les personnes en difficultés (notamment en ce qui concerne les portables).

*** Le conseil Général**

De son côté, le Conseil général dispense des aides aux impayés d' énergie, d'eau et de téléphone. Il pratique une telle politique dans le cadre du service de Protection de l'Enfance lorsqu'il s'agit de soutenir la structure familiale - ce service mène sa propre politique. Il dispense également de telles aides dans le cadre du Fonds départemental d'Insertion (F.D.I) lorsqu'il s'agit de favoriser les démarches d'insertion d'un bénéficiaire du R.M.I.

Le conseil Général est maître de la gestion de ses fonds et de la détermination de leur fonctionnement réglementaire. Il faut noter que l'attribution des aides aux impayés dans le cadre du F.D.I. est particulièrement longue et lourde puisqu'il est nécessaire alors de passer par un avenant au contrat d'insertion appelant une validation en CLI. L' Etat a beaucoup de mal à avoir des données sur l'activité des fonds départementaux.

Les associations caritatives

Les associations caritatives délivrent des aides pour prendre en charge des impayés. Ils délivrent ces aides par don, dans une optique tout à fait curative lorsque les personnes sont confrontées à une situation d'endettement. Ils agissent selon leur propres critères et déterminent librement le volume d'aides qu'ils accordent.

Les acteurs du champ de l'aide se retrouvent rarement ensemble pour un bilan. Dans le cadre du Fonds départemental d'aide à la maîtrise de l'énergie (F.D.A.M.E.), un fonds financé par l'Etat et le Conseil Général, agissant de manière préventive, un bilan global de l'ensemble des aides est fait très ponctuellement.

b) Les problèmes d'un projet de fonds unique

- la réalité induite par l'éclatement des fonds

"Je crois au principe d'un fonds unique parce que je connais les travailleurs sociaux sur le terrain...c'est un casse - tête pas possible, quand on fait des financements croisés, des doubles de dossiers des doubles de factures, que chacun demande des originaux Quand un te demande un devis, l'autre te demande une facture...c'est incohérent, il y a des disfonctionnements..."³⁰

Un financement croisé impliquant deux fonds pour payer une facture d'un montant élevé supposer des délais différents. Un fonds unique permettrait enfin de cibler clairement famille par famille le montant apporté..

Affaiblissant l'équité et l'efficacité du système, l'absence de coordination entre les fonds suscite aussi une certaine forme de laxisme. Des familles qui ne sont pas interpellées préventivement sur leur système d'énergie peuvent prendre l'habitude de demander des aides deux fois par an.

Les volumes d'argent distribués sont très importants pour un petit département comme le Lot. Dans le cadre du F.A.I.E., l'enveloppe Etat a atteint 400000 francs en 2001

³⁰ Citation extraite de l'entretien avec Mme E. Lafragette. Tout ce développement sur les fonds s'appuie sur cet entretien.

après avoir été de 300000 francs en 2000 – la part apportée par E.D.F. a aussi augmenté passant de 210000 francs à 280000 francs. Ces enveloppes sont dépensées intégralement tant le nombre de demandes est important. La DDASS doit mener une politique de gestion très rigoureuse de cette enveloppe puisqu' elle incite systématiquement à des financements croisés. Elle renvoie notamment au FDI des publics allocataires du R.M.I. pour lesquels l'aide apportée par le FAIE, fonds de droit commun, ne serait pas suffisante. Il s'agit en fait de préserver les capacités d'action du F.A.I.E. pour des publics n'ayant pas accès aux fonds du Conseil Général.

Il n'est pas viable pour une personne en difficulté d'aller deux fois par an tendre la main pour pouvoir assumer les charges liées au logement où elle habite. En fin de compte, il faut rappeler que cette action mieux coordonnée serait facilement réalisable dans un petit département comme le Lot où les familles en difficultés du point de vue du logement sont particulièrement bien identifiées.

- Adossement au Fonds de solidarité Logement :

F.A.I.E., F.A.I.T. et F.S.E. n'ont aujourd'hui aucun lien avec le Fonds de Solidarité Logement (F.S.L.) et l'idéal serait de les raccrocher à ce dernier. A l'heure actuelle, le F.S.L. peut être mobilisé pour un maintien dans un logement qui est un véritable « panier percé » en matière de charges. Les acteurs du F.S.L. ne savent pas que des aides à l'énergie ont été données dans le cadre du F.A.I.E. La fusion de ces fonds dans le cadre du F.S.L. permettrait une cohérence d'action en matière de logement. Il serait possible de développer une vigilance systématique plus forte sur les logements indécents, sur les logements insalubres et sur la question des dépenses d'énergie, sur le développement d'accès à des logements pour lesquels les bailleurs ont fait réellement des travaux et des efforts de mise aux normes.

- Limitation nécessaire de l'objet d'un fonds unique

Le nombre de dossiers rassemblés dans le cadre d'un fonds unique ne permettrait sans doute pas la même rapidité de traitement des dossiers inhérente à une multiplicité des fonds éclatés dans le cadre desquels une personne seule traite les dossiers. La gestion du temps dossier par dossier poserait problème, compte tenu de l'importance de l'enveloppe financière propre à un fonds unique.

Mais, le fonds unique n'aurait peut – être pas vocation à recevoir tous les dossiers. Pourraient être traités en dehors de l'instance fonds unique des dossiers complets et cohérents (correspondant à des situations connues de longue date), des dossiers

strictement curatifs liés à une famille dont la situation est nouvelle ou à une situation marquée par un accident de la vie. Par contre, les dossiers relevant d'un vrai dysfonctionnement en matière de consommation et de services pourraient faire l'objet d'une attention particulière de « l'instance départementale fonds unique ». Cette attention veillerait à ce que, après une intervention curative, de vraies mesures préventives soient prises. Un fond unique confié à un opérateur neutre offrirait donc la perspective de mettre autour de la table tous les intervenants et de développer une politique de maintien dans le logement des personnes en difficultés, dans un logement rendu viable pour ces personnes.

Le projet d'un fond unique habitat fusionnant l'ensemble des aides possibles en matière de logement, un tel projet pose d'abord un problème politique tant chaque institution est réticente à partager une compétence exercée de façon unique et exclusive. La recherche d'une vision commune, d'un cadre de référence unique au fonctionnement de ces fonds apparaît souhaitable tant elle pourrait permettre une intervention préventive - avant que les dettes des usagers en matière de charges locatives ne soient déjà très élevées. Cependant, la fusion des fonds en une seule entité laisse planer le risque d'une usine à gaz tant le nombre élargi de parties autour de la table et le nombre important de réunion nécessaire impliquent la possibilité d'un appauvrissement de la participation des membres. Les coûts de fonctionnement d'une instance unifiée et centralisée seraient – ils moindres ?

De plus, se poserait le problème de la définition d'une procédure d'instruction commune et d'un processus de décision commun. Il faudrait déterminer un instructeur qui ait la capacité de couvrir la gestion administrative et financière de l'ensemble des fonds. La durée prise par l'instruction et la satisfaction des demandes adressées à ces différents fonds peut être parfois synonyme d'un certain laxisme tant les contrôles quant à la recevabilité de la demande sont alors minorés. La fusion de l'ensemble des fonds en un fonds unique n'atténuerait peut être pas tant que cela le problème des durées trop longues tant chaque partie prenante voudra garder sa propre part au processus de décision.

Pour le fonds le plus récemment mise en place, le fonds de solidarité Eau, l'Etat a abondé, le fournisseur a abondé, mais le Conseil Général a refusé d'abonder alors que le service de Protection de l'Enfance prend en charge des impayés d'eau. Le Conseil Général aurait pu saisir cette opportunité pour développer un premiers fonds commun relatif à l'eau.

La nouvelle convention EDF pourrait susciter le démarrage d'un fonds unique dans la mesure où la DDASS se dégagerait de la gestion du FAIE et que le Groupement d'Intérêt Public – Solidarité – FSL pourrait le reprendre. Dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, au sein des objectifs 2002, une étude de

faisabilité a été actée. D'une certaine manière, le Conseil Général dit à l'Etat : « Prouvez moi que ce fonds unique habitat ne serait pas une usine à gaz ? ».

3.2) COMMENT AMELIORER L'INTEGRATION DIFFICILE DES NOUVEAUX ARRIVANTS DANS LES TERRITOIRES RURAUX ?

3.2.1) - Quel avenir démographique ? Difficulté de l'accueil de nouveaux arrivants

Lors d'un entretien, un acteur lotois revenait sur ce problème déjà évoqué dans la première partie en des termes que j'ai résumés ainsi.

En termes de population totale, le dernier recensement a fait apparaître une perte de 10 à 14% d'effectifs pour le Ségala – Limargue – région du nord du département du Lot (avec certaines zones particulièrement frappée par cette dépopulation tempérée quelque peu par l'arrivée de nouveaux arrivants). Si cette tendance se confirmait, une interrogation sur la pérennité d'initiatives de développement se ferait jour avec des densités minimales aussi réduites. Quelle initiative ces densités permettraient-elles de maintenir en termes d'échanges sociaux ? Des recompositions sont-elles possibles l'accueil de nouveaux actifs ?

La population locale resterait très réticente à cette évolution de son territoire devenant territoire d'accueil. Il y a du repli sur soi. La réticence est aussi une réticence à envisager une recomposition sociale et culturelle du territoire . Des personnes arrivant d'une toute autre région ou des personnes venant des villes n'auront pas les mêmes aspirations que les personnes installées depuis longtemps dans la ruralité. La population originaire du lieu fonctionne beaucoup sur un modèle de communauté de sang avec des filiations identiques se reproduisant.

Les politiques d'accueil sont donc extrêmement difficiles à faire passer au niveau de la population locale. Au jour d'aujourd'hui, les flux de populations arrivant sur la zone restent marqués par une certaine dispersion et la population locale les digère bien. Mais, dans la mesure où ce flux s'intensifierait (et c'est la tendance), quand sera-t- il à l'avenir ?

3.2.2) Comment gérer les rapports entre les nouveaux arrivants en milieu rural et les personnes natives du lieu ?

Ce rapport difficile entre personnes natives du lieu et personnes nouvelles arrivantes peut déboucher sur de véritables conflits – que les personnes nouvelles venues soient dans

une situation de précarité subie ou dans une situation de précarité assumée – porteuse de projet. Ces situations de conflits sont inhérentes à des situations des divergences normatives très grandes entre ces populations qui, dans l'espace rural, ont les plus grandes difficultés.

Dans une recherche menée sur des communes de l'Aveyron – département voisin du Lot -, L. Perroux³¹ analyse les multiples domaines dans lesquels se développent ces conflits normatifs.

a) divergences normatives

Pour les personnes natives du lieu, il y a un attachement à la « valeur travail ». C'est par l'envie de et la capacité à travailler que l'on peut parvenir à une intégration. Des mesures telles que le R.M.I. risquent d'être très contestées par des personnes aux yeux desquelles travail et revenus sont absolument indissociables. Les locaux ont souvent une vision marquée par le Don contre Don : qui dit RMI, dit activité en contrepartie. Des personnes allocataires du R.M.I. sollicitent souvent localement l'aide sociale pour payer une facture de cantine ou une note d'électricité. Cette contrainte sociale légale est fortement contestée par les locaux. Le R.M.I. ne peut se mériter que si des critères comportementaux sont respectés : être actif, être entreprenant, être volontaire.

En revanche, les personnes arrivant de milieux urbains pensent avant tout à « vivre » plus qu'à s'inscrire dans l'horizon du travail. Ils connaissent et utilisent leurs droits sociaux. Le recours à ces derniers est souvent inhérent au fait de démarrer un projet ou de connaître une certaine stabilisation, avant une période meilleure. Savoir faire et expertise pour bénéficier de ces mesures sociales dessinent souvent les traits des nouveaux venus, souvent mieux à même de maîtriser certains méandres administratifs que certaines personnes natives du lieu.

Les locaux développent un rapport au territoire marqué par l'ancrage, l'investissement à long terme dans une activité ou un métier. Les personnes nouvelles venues s'inscrivent en revanche dans l'incertain, dans la mobilité territoriale et professionnelle.

La question de l'exercice des liens sociaux est également objet de conflit. La sociabilité de proximité et l'interconnaissance, la familiarité déterminent le réseau communautaire qu'est un village dont la vie est ponctuée par des relations de voisinage,

³¹ Lucette Perroux, nouveaux arrivants précaires sur les territoires ruraux – d'une logique sociale de séparation à une logique sociale de l'interaction. Diplôme universitaire d'études pratiques sociales, Université de Toulouse le Mirail, septembre 1999.

d'entraide, de coups de main. S'il convient au sein d'une structure villageoise de connaître ces voisins et les personnes qui s'installent, c'est au nouveau venu de faire les premiers pas vers le groupe local.

Les nouveaux arrivants tendent à établir des relations choisies en fonction de ses groupes de références et les réseaux de relation sont plus extra-territoriaux et varient selon les appartenances professionnelles et les choix personnels. Les nouveaux venus ne boudent pas le local, mais leurs tentatives de relations sont souvent repoussées par les personnes natives du lieu. Certains nouveaux venus adoptent des logiques de repli sur eux-mêmes, se cantonnant au petit groupe des nouveaux arrivants.

Les questions du rapport à la structure familiale, du rapport au mode d'habiter, de l'apparence vestimentaire font aussi l'objet de divergences normatives.

La famille et les repères familiaux structurent les perceptions des ruraux de souche en un modèle traditionnel marqué par le mariage et la présence d'enfants. Les nouveaux arrivants sont souvent des parents isolés ou appartiennent à des familles recomposées.

b) des pratiques de discrimination

Ces divergences normatives se traduisent en fait par diverses pratiques de discrimination à travers lesquelles les personnes natives du lieu montrent la manière dont elles excluent les nouveaux venus.

Une première pratique consiste à dévisager les nouveaux venus. Dans une commune rurale dominée par l'interconnaissance, le nouveau venu suscite la curiosité, l'observation marquée et les personnes natives auront tendance à exclure les nouveaux venus en les inscrivant dans le hors-groupe.

Le dénigrement est une autre de ces pratiques de discrimination. Il se développe dans des conversations dans les lieux de vie villageois – cafés, bancs publics, boulangerie, rue etc... Méfiance et suspicions s'exercent à l'égard des personnes en situation de précarité.

Le milieu rural peut connaître enfin des situations de conflit ouvert entre les natifs et les nouveaux venus, avec des comportements de pression adoptée par les premiers en direction des seconds. Des conduites d'évitement se développent par des rendez-vous manqués, le refus d'utiliser le matériel ou le savoir – faire proposé par les nouveaux arrivants dans le cadre des activités de la vie associative.

En dernier lieu, il est possible de relever certaines pratiques de favoritisme à l'intérieur du groupe local. Le groupe local tendra à abandonner certaines pratiques communautaires comme l'organisation d'activités visant à financer un projet d'écoles pour que le bénéfice de cette activité ne profite pas aux nouveaux arrivants. Les membres du groupe local se replieront alors sur une solution de paiement individuel.

c) La nécessité de passeurs

Au vu de telles réalités conflictuelles, l'on est conduit à souligner que les territoires ruraux manqueraient de passeurs institutionnels ou associatifs. La notion de passeur implique celui qui permet des moments d'échanges entre les divergences. Un passeur ne gomme pas les conflits, il rend coopératif les points de vue.

Ce défaut de passeur aboutit à créer des territoires au sein desquels il y aurait une juxtaposition d'identités, chacune ayant tendance à se « ghettoïser ». Les individus n'ont pas la possibilité de se réinterpréter à neuf, dans leurs particularités. Faute de l'influence produite par la dissonance, l'intra-individuel et le collectif ne sont pas stimulés.

L'action des municipalités semble illustrer cette absence de passeurs. Les municipalités défendraient systématiquement le groupe local. L'information sur la vie de la commune ne circule pas de manière officielle et ne circulerait que par les réseaux d'interconnaissance. Les lieux de débats ouverts à chaque citoyen, nouvel arrivant ou natif, n'existeraient que peu. On choisirait une régulation au cas par cas qui maintiendrait les clivages et ne permettrait pas la rencontre. On éviterait la confrontation productrice de conflit.

Les communes rurales ne réfléchissent pas à l'accueil de nouveaux arrivants. Il n'y a pas de projet, pas de norme locale régulée pour l'accueil de nouveaux arrivants. La stratégie des maires est une stratégie de repli au service du groupe se sentant menacé par les nouveaux arrivants. Les communes devraient donc passer à une régulation fondée sur la gestion des différences, avec des dynamiques de contractualisation, recherchant une synergie de l'ensemble des acteurs locaux.

Diverses initiatives sont envisagées pour développer la présence de ces passeurs institutionnels ou interindividuels. A l'échelle d'un canton ou d'une petite région, des agences d'accueil et de développement peuvent se mettre en place. Elles seraient composées de nouveaux arrivants, de natifs, de représentants économiques et institutionnels. Ces agences seraient des lieux ressources, capables de produire un appui technique, une information personnalisée. Ces agences pourraient aussi faciliter les liens entre les porteurs de projet arrivant en milieu rural et les Commissions Locales d'Insertion. Ces dernières perçoivent

souvent mal les projets des nouveaux arrivants. Il s'agirait aussi d'organiser des réseaux de parrainage pour les arrivants les plus en difficultés. Il y aurait ainsi une dynamique d'échanges réciproques et d'aides pour l'emploi et le logement.

Des personnes natives du lieu, dotées d'appartenances associatives extra-territoriales, avec une mobilité peuvent être des passeurs dans les relations individuelles. Il peut aussi s'agir d'arrivants installés depuis plusieurs années. Ces personnes peuvent huiler le lien social par l'aide qu'elles peuvent fournir, mais aussi par leurs actions pour modérer les pratiques discriminatoires des personnes natives du lieu.

3.3) LES DIFFICULTES DE TRAVAIL D'UN POLE SOCIAL DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI LCE :

On s'appuiera ici sur un certain nombre d'éléments du rapport LERFAS relatif à la mise en œuvre de la loi d'orientation sur la lutte contre les exclusions dans les services déconcentrés.³²

3.3.1) Trois grands modes d'action :

L'analyse de la loi contre les exclusions permet en fait de dégager trois modes d'action principaux en matière de lutte contre les exclusions pour les services de l'Etat.

Il s'agit d'une part de l'élaboration d'une politique dans un domaine, soit de manière propre, soit de manière conjointe avec une autre collectivité. On distinguera ensuite la coordination de différents dispositifs et systèmes d'aide. En troisième lieu, un mode d'action réside dans la gestion de dispositifs et de mesures destinés à rendre effectif l'accès aux droits (il peut s'agir d'une gestion spécifique ou partagée).

Pour chacune de ces trois modalités d'action publique, les compétences nécessaires, les conditions de mises en œuvre seront différentes. Pour ce qui concerne le troisième mode, la gestion intégrée et le développement de mesures, les compétences nécessaires concernent la gestion technique et administrative des dispositifs et l'animation de groupes de travail techniques. Les conditions de réalisation impliquent une présence sur le territoire afin de développer une harmonisation des pratiques entre sites. Il s'agit de produire une

³²Etude sur la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions(LCE) par les services déconcentrés de l'Etat (DDASS et DRASS) – Ressources humaines et perspectives professionnelles, novembre 2000.

connaissance et une expertise des populations destinataires et d'appréhender les effets des aides dispensées.

Pour ce qui est de la coordination des politiques et des dispositifs, on parlera de compétences résidant dans l'évaluation des politiques et de leur articulation, de leur mise en cohérence. Il s'agira de pratiquer un « jeu partenarial », d'engager des négociations et un dialogue entre les principaux acteurs. Il s'agit de déterminer une position d'accord sur les conditions de mise en œuvre et la manière dont les politiques et les dispositifs doivent évoluer.

Pour l'élaboration d'une politique, la conduite d'une concertation et l'analyse des questions traitées sont indispensables. Il faudra mettre en forme les termes de la politique en énonçant des objectifs sur lesquels il y a accord.

3.3.2) Démarches de projet et compétences spécifiques :

Les services déconcentrées appliquent beaucoup une démarche de gestion de projet : développement d'un travail partenarial, de réseaux, capacité de mobilisation et d'implication des différentes institutions. Ces démarches de projet sont souvent mises en œuvre avec des marges de manœuvre faibles et avec un effectif tendu.

Il y a en interne création de postes de chef de projet, postes qui incarnent la mise en œuvre d'une politique et qui impliquent une transformation des relations professionnelles au sein des relations au sein des organisations (Il peut s'agir de l'affectation temporaire d'un poste à la conduite d'un projet spécifique, il y a alors rattachement à la direction en dehors de l'organigramme des services ; mais souvent, la fonction de chef de projet est assumée par un poste existant). Un changement de nature est possible entre un poste de chef de services et un poste de chef de projet exercé par une même personne.

On désigne des chefs de projets de façon à ce que, au sein d'une organisation établie, il y ait une souplesse, une capacité d'intervention propre à faire sortir des dossiers spécifiques.

Un recours à des compétences extérieures sous la forme de recours à des prestations est pratiqué. Il permet d'avoir des chargés de mission libérés de toute contrainte bureaucratique, elle permet aussi de s'appuyer sur des intervenant maîtrisant une technique particulière. Il permet aussi d'éviter la solitude du chef de projet qui n'est plus seul à s'impliquer.

3.3.3) Les logiques du « faire faire » :

En matière de lutte contre les exclusions, les services de l'Etat doivent être fédérateurs d'un certain nombre de mouvements : jouer un rôle de levier, d'animation. Cela rejoint l'idée que ces services doivent souvent être dans le faire faire.

L'Etat doit faire ce qu'il doit faire avec les moyens financiers dont il dispose, cela implique un recentrage sur ses attributions propres . Une telle optique peut amener à une normalisation des attributions. Autrement dit, il s'agit de passer en revue les compétences et de s'assurer que l' Etat ne fait pas ce qu'il ne devrait pas ou ce qu'il ne devrait plus faire plus faire.

Le principe s'applique également aux politiques des partenaires, avec leurs champ de compétences, indispensables à l'Etat qui ne peut pas agir seul. L'Etat doit alors s'assurer que ses partenaires font bien ce qu'ils doivent faire, compte tenu de leurs compétences propres. L'Etat doit alors veiller à ne pas être un donneur d'ordre. Il doit user de stratégies afin de ne pas être en situation d'imposer.

Il y a enfin l'idée que les services n'ont pas vocation à gérer des dispositifs, mais à donner une orientation. Délégation de mission à des opérateurs, passage d'une commande, dessinent ce type d'action au cours de laquelle il s'agit de veiller à la bonne utilisation de l'argent public, mais de veiller aussi à ce que l'action menée soit conforme aux objectifs fixés.

En matière de politiques de lutte contre les exclusions, la mesure de la mise en œuvre de la loi, l'appréhension des effets propres à la mise en œuvre de cette dernière est une préoccupation essentielle et déroutante pour les services déconcentrés de l'Etat.

Que mesurer ? A partir de quels indicateurs ? Quels sont les outils méthodologiques pertinents ? Ces questions sont d'autant plus prégnantes que l' Etat, en matière sociale, depuis la décentralisation n'est plus sur le terrain, n'a plus de travailleurs sociaux agissant en première ligne. Il est dépendant de remontées d'informations pratiquées par des opérateurs de terrain associatifs et ces informations qui remontent peuvent être différentes, difficiles à évaluer. Il s'agit pour l'Etat de parvenir à une appréhension claire des populations qu'ils touchent avec des clignotants sociaux simples et révélateurs.

Il y a une nécessité de structuration de l'observation sociale : Trouver le bon niveau de cette observation, déterminer l'instance légitime, telles sont les questions sous jacentes à cette structuration. La CASU est – elle l'instance idéale au regroupement des données.

L'observation sociale est nécessaire à l'élaboration des politiques. Elle est aussi nécessaire à leur évaluation. L'Etat délègue à des opérateurs associatifs la réalisation d'actions en matière de lutte contre les exclusions. Comment développer en matière sociale une logique de contrats d'objectifs et de moyens, en ayant une logique comptable sur le plan de l'évaluation. Faute d'un outillage suffisamment développée, la préoccupation est de ne pas rejeter sur les opérateurs la tâche de l'évaluation, en leur confiant dans un cahier des charges la détermination de l'évaluation en fin d'action et en cours d'action.

3.3.4) La relation avec les associations

Les services de l'Etat ont absolument besoin des associations pour traduire de façon opérationnelle les objectifs de la loi. Néanmoins, ils peuvent développer des sentiments de suspicion à leur égard, notamment lorsqu'il s'agit d'associations existantes depuis une longue période et qui ont pu développer des formes de rente de situation.

La préoccupation de l'Etat est de s'assurer que les fonds publics sont employés comme il le devrait, mais aussi que l'Etat ne finance pas plusieurs fois la même action, d'où les systèmes d'actualisation des financements aux associations dans la cadre des projets territoriaux de l'Etat.

Dans le dialogue avec les associations, l'Etat cherche aussi à orienter la définition des actions. Il entend donc formuler ce qu'il convient de faire. Les associations tentent souvent de ne pas être instrumentalisées et de rester dans une logique de prestataires uniquement.

Les prestataires associatifs permettent à l'Etat de se concentrer sur des démarches de pilotage des politiques sociales et de quitter le domaine de la gestion des situations individuelles. Un tel positionnement pose la question de la simplification des procédures (telles que l'ASI et le FSL où la DDASS a encore une part gestionnaire importante) et de la recherche d'une démarche de contrôle à posteriori.

3.3.5) La gestion de multiples priorités :

Il est clair que le développement de la mise en œuvre des projets, dans le contexte de la lutte contre les exclusions et dans d'autres contextes, peut amener à une mise entre parenthèse des tâches régulières que les services déconcentrés doivent pourtant continuer à exercer. L'oubli relatif des tâches de routine peut être déclencheur de contentieux dans la mesure où ces tâches correspondent souvent à des missions régaliennes de l'Etat.

Quand les priorités se surajoutent et dépassent les capacités des services, un processus de sélection advient. Il n' existe d'ailleurs pas forcément une coordination au sein des différents donneurs d'ordres qui s'adressent aux services de l'Etat . Certaines priorités peuvent se révéler certes intéressantes et légitimes, mais ne pas beaucoup tenir compte des conséquences pratiques pour les services de l'Etat .

Outre les moyens affectés sur des attributions classiques, il peut y avoir des événements ou des dispositifs conjoncturels qui perturbent les attributions de moyen et amènent à laisser tomber un certain nombre de dossiers.

Les services font souvent la distinction entre ce qui est intéressant et ce qui est absolument indispensable, ce dans quoi il faut s'impliquer. Il y a un recentrage sur les missions propres, il convient de rechercher une adéquation et de ne pas simplement faire tout ce qui est demandé.

Réfléchir à un fonctionnement unifié des différents fonds d'aides aux impayés, améliorer l'accueil de nouveaux arrivants dans les territoires ruraux et améliorer le fonctionnement du pôles social de la DDASS, telles seraient donc in fine les trois perspectives d'évolution possible quant à la politique de lutte contre les exclusions dans le département du Lot.

CONCLUSION

« Dans les campagnes, sans doute, la précarité est plus diffuse, moins voyante, mais peut-être plus profonde. Elle ne doit pas seulement se traiter en termes financiers comme on le voit plus particulièrement en ville, peut-être moins en terme de logement, de santé, ce qui serait à voir car il y a beaucoup d'effort à faire en milieu rural.

Mais, il y a aussi des phénomènes d'accès à la formation, à la culture, des phénomènes de déplacement, de marginalisation, certes moindres car, dans le tissu rural, quelqu'un qui est en phase d'exclusion est peut-être moins directement exclu que l'on peut l'être en ville, mais ses formes d'exclusion sont sans doute plus profondes et plus insidieuses »³²

Cette citation résume bien in fine la teneur propre des phénomènes d'exclusion en milieu rural qui ne se singularisent sans doute pas par une spécificité radicale. Les dimensions spatiales, culturelles du phénomène de l'exclusion se révèlent sans doute pleinement à la lumière du monde rural. La dispersion des personnes en situation de précarité en milieu rural rend certainement leur détection difficile et renforce la nécessité d'un travail en réseau, délocalisé sachant aller au devant des personnes les plus en difficultés.

Les questions de la territorialisation de la politique de lutte contre les exclusions sont sans doute majeures :

- Est – il toujours pertinent de rapprocher systématiquement le niveau de décision de l'usager dans un département qui présente une homogénéité territoriale tant en termes de territoire que de types d'habitat ?
- Comment mettre en œuvre celle – ci en déconcentrant (gestion des fonds locaux) ou en décentralisant (gestion d'un fonds départemental avec recherche d'une proximité géographique au niveau de l'accueil ou de l'instruction)

Si la finalité d'une politique de lutte contre les exclusions est de permettre une insertion durable, comment concilier pluralité des dispositifs et « unicité du demandeur » ?

³² citation extraite des actes du colloque L'exclusion social en milieu rural, conférence européenne, Clermont-Ferrand, 10-20 octobre 2000.

En tous les cas, dès que l'on aborde le thème de l'exclusion en milieu rural, l'on ne peut manquer de toucher la question du développement rural. Tant chez les agriculteurs, que chez certaines populations néo-rurales venues de la ville, une vraie fragilisation et une vraie désespérance. Existente. La manière dont une société traite ses campagnes révèle sans doute la manière dont elle assure son équilibre territorial global. La cohésion sociale des espaces ruraux est un vrai enjeu, tant les phénomènes de pauvreté et de précarité y restent d'une intensité élevée.

BIBLIOGRAPHIE

Remarque : certaines références mentionnées en notes de bas de page n'ont pas été repris dans cette bibliographie.

1) Ouvrages consultés et utilisés :

- Serge Paugam, La disqualification sociale, Paris, PUF 1991, 256 pages.
- Serge Paugam, La société française et ses Pauvres, Paris, PUF 1993, 317 pages..
- G.Jégouzo, J.L.Brangéon, B.Roze, Richesse et Pauvreté en agriculture, Rennes, INRA / Economica, 1998.

2) Textes législatifs et réglementaires :

- Loi 96 – 657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
- Loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable des territoires du 25.06.1999

3) Rapports / actes de colloque :

- Les travaux et le rapport 2000 de l'Observatoire Nationale de la Pauvreté et de l'exclusion sociale, La Documentation Française 2000.
- Exclusion et défis, Colloque national, nov 2000.
- L'exclusion sociale en milieu rural, conférence européenne , oct 2000.
- Ph.Perrier-Cornet (sous la direction de), Pauvreté et RMI en agriculture, INRA, 2000.

4°) Articles de revue

- V. Roussel, « A propos de l'arrivée de nouvelles populations et de ses conséquences sur les espaces ruraux », in Revue d'économie régionale et urbaine, n ° 1, 2000, p. 45-62.
- V. Roussel et J.F. Mamdy, «Nouveaux venus et organisation des territoires. L'exemple de l'Auvergne. », Revue d'économie rurale, n ° 257, mai – juin 2000, p. 56-65.
- Ph. Perrier Cornet, Y. Sencébé, J.P. Sylvestre, « Exclusion sociale en milieu rural et rapport à l'emploi : un cadre d'analyse », Revue d'économie rurale n ° 242, novembre ~décembre 1997.

- E.Auclair, F.Durand et D.Vanoni, « Le logement et l'insertion en milieu rural des exclus de la ville », Recherche Sociale, janvier, mars 1998, 98 pages.

LISTE DES ANNEXES

(Annexes non publiées)

- Carte montrant l'évolution démographique des territoires ruraux (extrait de S. Patry, Migration de nouvelles populations vers les zones rurales, Université jean Moulin Lyon III)
- Chiffres actualisés au 31.12.2001 de la préacrité dans le département du Lot (document DDASS du Lot)
- Schéma d'Organisation de la lutte contre les exclusions dans le département du Lot (document DDASS du Lot)
- Schéma de l'Organisation du Pôle Interservice de lutte contre les exclusions (document DDASS du Lot)
- Tableaux relatifs à la notion d'urgence sociale telle qu'elle a été élaborée par les acteurs lotois (document DDASS du Lot)