

## **CONCOURS D'ASSISTANT TERRITORIAL SOCIO-EDUCATIF**

**SESSION 2017**

### **ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES**

#### **ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :**

**Rédaction d'un rapport, à partir des éléments d'un dossier dans la spécialité, assorti de propositions opérationnelles, portant sur une situation en relation avec les missions exercées par les membres du cadre d'emplois et notamment sur la déontologie de la profession.**

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

<b>SPÉCIALITÉ : CONSEILLER EN ÉCONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE</b>
-----------------------------------------------------------------

#### **À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 30 pages**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant*

Vous venez d'être recruté(e) comme conseiller(e) en économie sociale et familiale dans un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) d'une communauté de communes en milieu rural qui compte 16 500 habitants pour 27 communes.

Confronté à de nombreuses situations de précarité, le président du CIAS vous missionne pour mieux comprendre et accompagner les usagers.

Dans un premier temps vous rédigerez à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport sur la précarité en milieu rural.

**10 points**

Dans un deuxième temps, vous proposerez un plan d'actions que le CIAS pourrait déployer sur le territoire.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

**10 points**

#### Liste des documents :

**Document 1 :** « L'exclusion en milieu rural. Quelles réalités ? Quels rôles pour les associations de solidarité ? Quels rôles pour les élus ? » - *plaquette FNARS/Maires ruraux de France/MSA* - 2016 - 3 pages

**Document 2 :** « Territoires ruraux : détecter les personnes précarisées et leur proposer un accompagnement renforcé » - *Courrier des maires* - janvier 2013 - 2 pages

**Document 3 :** « Note d'analyse: la pauvreté en milieu rural (extraits) » - *FNARS* - 2010 - 4 pages

**Document 4 :** « L'action sociale dans les territoires ruraux (extraits) » - *Revue Actes n°478, UNCCAS* - mai 2017 - 7 pages

**Document 5 :** « Étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique (extraits) » - *ONPES/FORS recherche sociale* - mai 2014 - 5 pages

**Document 6 :** « Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural (extraits) » - Rapport de l'*Inspection générale des affaires sociales/Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux* - septembre 2009 - 4 pages

**Document 7 :** « L'intervention sociale en milieu rural. Le point de vue des professionnels (extraits) » - *Dossier d'étude N°171 - CAF* - mai 2014 - 3 pages

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

# L'EXCLUSION

## EN MILIEU RURAL

### ▶ QUELLES RÉALITÉS ? QUELS RÔLES POUR LES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ ? QUELS RÔLES POUR LES ÉLUS ?

La pauvreté est-elle différente selon qu'elle se vit en ville ou à la campagne ? Oui et non. Il y a toujours ce sentiment de déclassement, d'isolement et de fragilité sociale et relationnelle, cette force qu'il faut déployer malgré le manque d'estime de soi pour demander de l'aide, remplir des dossiers et s'en remettre au professionnalisme d'un travailleur social, nouveau venu dans l'entourage familial. Dans les territoires dits ruraux, les familles, les personnes se connaissent et il n'est pas si aisé de dire que l'on ne s'en sort plus. Souvent, et les travailleurs sociaux y sont habitués, les personnes s'enferment chez elles et ne disent pas que leur situation sociale s'enlise. L'« aller vers » prend ainsi toute sa dimension dans ces endroits de France où l'habitat est dispersé, les transports en commun aléatoires et les services publics en désertion. Pour accompagner ces personnes, les travailleurs sociaux doivent d'abord arriver jusqu'à elles, parfois même jusque chez elles. Ils remarquent ainsi à quel point la valeur « travail » dans les milieux ruraux a une consonance encore plus forte qu'en ville et que l'identification à son emploi est fréquente. Il suffira pour certains d'être au chômage pour que tout s'écroule. La résistance à la misère se fait alors de bric et de broc, et les personnes s'enferment dans le silence pour éviter la stigmatisation et l'assistanat vécu comme une honte. Quand la ville renvoie facilement à une pauvreté de masse, les invisibles des territoires ruraux sont moins nombreux mais beaucoup plus dispersés. Pourtant les associations sont présentes et actives, avec moins de turnover parmi les professionnels du travail social qu'en ville, donc des travailleurs sociaux qui connaissent le territoire et souvent les familles qui y vivent, les élus, et tout le réseau de partenaires institutionnels qu'ils savent mobiliser. Mais que peuvent-ils faire, face au manque de logements sociaux par exemple, à l'insalubrité, à la précarité énergétique ? L'urgence sociale des territoires ruraux est en sourdine mais elle n'en est pas moins prégnante. Quel avenir professionnel pour ce jeune

« L'URGENCE SOCIALE  
DES TERRITOIRES  
RURAUX EST EN  
SOURDINE MAIS ELLE  
N'EN EST PAS MOINS  
PRÉGNANTE »

agriculteur qui ne peut plus vivre de son exploitation, par exemple ? Les media eux-mêmes ne se font pas souvent les porte-voix de ces familles rurales précaires, des travailleurs pauvres qui vivent dans des abris faits de courant d'air au milieu d'un champ.

Alors, non, les associations n'ont pas la prétention de penser améliorer la situation des plus fragiles toutes seules. Les partenariats entre associations, avec les élus communaux, voire avec la société civile sont nécessaires et indispensables. Tout comme l'est l'engagement des maires dans ce combat contre la pauvreté qui doit être le leur, quelle que soit leur sensibilité politique. Le lien social, la proximité, l'humanisme, la solidarité et la reconnaissance de la citoyenneté sont bien inhérents au nouveau rôle qui est le leur dans leur commune.

Louis Gallois, Président de la Fédération nationale  
des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)  
Vanik Berberian, Président de l'association des maires ruraux  
de France



PHILIPPE LUBRANO



GEORGES BAYLE

## Entretien avec Philippe Lubrano, travailleur social en Saône-et-Loire et Georges Bayle, ancien maire de Laurière, commune rurale de 620 habitants dans le Limousin.

### Qu'est-ce que la précarité sur les territoires ruraux ? Comment a-t-elle évolué ces dernières années, dans un contexte de crise ?

**Georges Bayle :** Ce qui caractérise la précarité dans les territoires ruraux, ce n'est pas tant l'isolement, qui est le même qu'en ville, mais l'éloignement avec les services. En ville, la précarité est massive et plus fluctuante.

Parmi les précaires, il y a ceux qui souffrent d'un handicap. Ils bénéficient d'une allocation qui leur permet d'avoir un revenu modeste. Ils sont sous tutelle mais vivent généralement décemment.

Nous trouvons également des personnes qui viennent habiter dans des villages, où la vie est moins chère, confrontées à la précarité après une rupture (perte d'emploi, séparation, chômeurs en fin de droits) ou bénéficiant d'une retraite modeste. Ces personnes vivent dans des logements qui sont parfois à la limite de l'insalubrité, mais elles résistent à la déchéance totale. Certaines trouvent des petits boulots d'intérimaire. Elles vivent en autarcie mais si la maladie survient, alors c'est la misère noire.

**Philippe Lubrano :** C'est évidemment l'isolement qui est le plus important. On est sûr de l'invisible, enfin pour une certaine forme de précarité. On ne voit pas ou peu de personnes faire la manche. Je pense que la question de l'habitat aussi est différente, en ville on parle de squat. En milieu rural, il y aurait un vrai travail à faire sur les abris de fortune. C'est parfois très déroutant de voir où les gens peuvent vivre, s'abriter. J'ai vu des personnes se faire des apparts dans des granges, d'autres qui trouvent des abris dans des abbayes. La grande différence avec la ville vient des réponses pour l'accès

aux droits. Il faudrait développer un concept de « désert social », comme on a développé le concept de désert médical. L'accès à l'aide alimentaire est également compliqué, mais c'est étrange, je pense qu'il y a un vrai paradoxe, que la grande pauvreté est sans doute « mieux vécue » qu'en milieu urbain, il n'y a pas le regard quotidien des autres, puisque tu n'es pas vraiment dans la rue.

### Que leur proposez-vous ? À quelles difficultés êtes-vous confrontés ?

**G.B. :** La commune de Laurière octroie des aides ponctuelles, au cas par cas, pour des impayés d'électricité par exemple. Elle possède également des logements à des loyers très bas (14 logements et 31 studios en foyer logement). Les gens y restent plus ou moins longtemps. Elle prend en charge tout ou partie des frais de cantine, de transport scolaire, donne une participation pour des séjours linguistiques. Pour ces personnes, qui vivent avec le RSA ou l'AAH (Allocation aux adultes handicapés), ce qui manque ce sont des aides financières plus importantes pour faire face au quotidien.

**P.L. :** On essaie de faire construire des étayages, c'est comme une bibliothèque qui se casse la gueule, on met des étaies, on rajoute des coins (accompagnement social, budget, accès aux droits,...) on fait en sorte de consolider le tout. Mais pour cela il faut faire du lien. Finalement, la vraie difficulté vient de la résistance des personnes. Après, il y a l'existant, les dispositifs sont assez satisfaisants. Certes, il y a le saucissonnage comme on dit, avec les différentes mesures, mais il y a quand même des réponses. Parfois les situations sont techniquement simples à régler !

## « IL FAUDRAIT DÉVELOPPER UN CONCEPT DE DÉSERT SOCIAL, COMME ON A DÉVELOPPÉ LE CONCEPT DE DÉSERT MÉDICAL ! »

### Quel rôle jouent ou pourraient jouer les associations de solidarité sur les territoires ruraux ?

**G.B. :** Les associations interviennent pour la fourniture d'aides matérielles : nourriture, vêtements, électroménager... Nous trouvons également des associations d'insertion qui permettent à des personnes au chômage de se « redynamiser » socialement et de se requalifier professionnellement pour retrouver un emploi durable. Les personnes sont embauchées par ces associations pour des activités diverses : ramassage des encombrants et restauration d'électroménagers, aide à la personne, nettoyage des chemins...

En définitive, la solidarité est plus facile à organiser dans les petites communes. Les assistantes sociales de secteur jouent un rôle important, grâce à des permanences dans les communes rurales ou en allant au domicile des personnes. Même si ce n'est pas toujours simple, car les personnes ont leur pudeur et veulent que cette intervention reste discrète.

**P.L. :** Dans les petites communes, les élus sont très présents, il y a une proximité avec eux. Ils ont des problèmes d'élus, ils appréhendent les

situations différemment par rapport à nous, travailleurs sociaux, parce que c'est notre métier ! Certains ont une approche de « y a qu'à, faut qu'on ». On sent qu'il est compliqué pour certains élus de mobiliser des moyens, pas forcément financiers d'ailleurs, parfois on a juste besoin d'un camion ! La prise de positionnement est compliquée, sans doute à cause de leur proximité avec les habitants. Certains élus ont des demandes de l'ordre de l'hygiénisme social. Dans tous les cas, ils nous parlent de l'aspect positif de notre présence sur le terrain. Avec plusieurs d'entre eux, on a mis en place des cellules de veille pour les situations complexes (syndrome de Diogène par exemple), cela nous permet d'essayer de trouver des solutions ensemble. ■



## ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN GRANDE PRÉCARITÉ : UN TRAVAIL DE PARTENARIAT NÉCESSAIRE ENTRE LES ÉLUS, LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET LES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ

En tant que maire d'une commune, vous pouvez être amené à aider des personnes qui sont dans des situations de grande précarité. Il peut s'agir de personnes isolées, de familles, de jeunes, de personnes étrangères vivant dans votre commune, ou de passage. Qu'ils soient sans logement ou en habitat insalubre, sans emploi, sans ressources, ou malades, ils peuvent être accompagnés par des associations pour retrouver une vie digne. Selon les situations, qui solliciter et pourquoi ?

### LA PERSONNE EST À LA RUE

Appeler le **115**, numéro d'urgence national départementalisé pour les personnes sans-abri. Il est **gratuit et accessible 24h/24** que la personne sans-abri perçoive des minima sociaux ou qu'elle soit sans ressources, que son errance soit récente ou de longue date, le **115** tente de l'orienter vers des associations partenaires relevant de l'urgence ou de l'insertion, en lui proposant un hébergement.

### LA PERSONNE VIT DANS UN HABITAT DE FORTUNE ET N'EST PAS CONNUE DES SERVICES SOCIAUX (CG, CAF, MSA)

Contactez le **SIAO** (Service intégré d'accueil et d'orientation) de votre département. Un interlocuteur sollicitera une association proche de votre territoire qui ira à la rencontre de la personne pour lui proposer de l'accompagner, d'évaluer sa situation et de l'orienter le cas échéant vers une solution appropriée. Le SIAO connaît l'ensemble des acteurs sociaux de votre territoire et pourra ainsi être un bon outil de repérage.

+ Plus d'infos sur le site internet de la FNARS dans la rubrique : champs d'action/ accueil, orientation

### LA PERSONNE A BESOIN D'UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL IMPORTANT

Une association pourra mettre en place un **accompagnement social global avec un lien de proximité**. Un travailleur social fera, avec la personne, un diagnostic de sa situation. Ils trouveront ensemble des solutions pour sortir de son isolement, se soigner, accéder à des ressources, améliorer son habitat, trouver un logement adapté et plus largement lui ouvrir un ensemble de droits (sécurité sociale, RSA, inscription à Pôle emploi...). Ce travail se fait en lien avec le SIAO, mais également avec les assistantes sociales de secteur du conseil général, les travailleurs sociaux des CAF et des CMSA. Les partenariats s'étendent également avec des professionnels du sanitaire en fonction des problématiques, mais également avec des réseaux tels que Solidarité Paysan, Chantier Ecole et Habitat et Développement.

### POUR DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCES

S'adresser à des associations spécialisées (Amicale du Nid...) qui pourront vous conseiller sur les démarches à proposer à ces personnes. Les SIAO pourront vous apporter des réponses précises en tenant en compte de l'urgence des situations.

### LA PERSONNE EST SANS EMPLOI DEPUIS LONGTEMPS

Contactez une association qui gère des ateliers et chantiers d'insertion. Ils offrent la possibilité d'apprendre un métier, de se former dans différents secteurs (restauration, entretien d'espaces verts...). Les délégations départementales des territoires, avec les antennes de Pôle emploi et les conseils généraux peuvent vous donner la liste des associations intervenant dans votre commune ou intercommunalité.

### POUR DES BESOINS DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ

Vous pouvez faire appel aux banques alimentaires (Secours Catholique, Croix Rouge Française, épiceries sociales...).

## LES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL

Les associations peuvent être des partenaires pour élaborer un diagnostic partagé des situations de précarité dans les territoires ruraux, leurs évolutions, les solutions à mettre en œuvre pour y répondre. Ces diagnostics partagés vous aident à affiner vos politiques sociales et à prendre en compte les réalités de vos territoires ruraux dans les politiques des conseils généraux et de l'État avec, par exemple, les PDALHPD (Plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) ou avec plus simplement la mise en place de comité de veille sociale dans vos communes. Pensez-y.

## DOCUMENT 2

LUTTE CONTRE LA PRECARITE 26/01/2013

COURRIER DES MAIRES

### Territoires ruraux : détecter les personnes précarisées et leur proposer un accompagnement renforcé

par Sophie Le Gall

Les territoires ruraux cumulent plusieurs handicaps : l'accès à l'emploi et à la mobilité, et l'isolement. S'ajoute un élément méconnu qui entrave les initiatives de prévention : la pudeur. Les associations alertent sur un phénomène de résignation qui peut conduire les personnes en difficulté à «se sentir assignées à résidence».

« Dans nos villages, ceux qui pressentent qu'ils vont être en difficulté — agriculteurs de plus de 50 ans isolés, familles monoparentales, jeunes adultes... — ne disent rien. C'est souvent à nous, élus, de deviner et d'aller à leur devant », explique Jean-Paul Carteret, maire (PS) de Lavoncourt (336 hab.) en Haute-Saône.

« J'arrive, parfois, à déceler des situations délicates en étudiant les impayés de cantine. J'ai donc demandé aux services fiscaux de m'alerter au plus vite pour mettre en place des apurements de dettes », ajoute l' élu.

#### Frein budgétaire

Afin de faciliter les démarches administratives et diminuer le non-recours aux droits, Lavoncourt s'est doté, en 2011, d'un point visiopublic (PVP), un guichet virtuel connecté à diverses structures publiques (Pôle emploi, CAF, assurance maladie...).

« Malheureusement, ce service n'est pas utilisé par ceux qui en auraient le plus besoin ! déplore Jean-Paul Carteret. Pour ce public, il faudrait mettre en place un vrai suivi. Seules les personnes bénéficiaires du RSA ont l'occasion de rencontrer une assistante sociale du conseil général. Or, notre commune ne peut pas se permettre d'embaucher un professionnel, comme une conseillère en économie sociale et familiale (CESF). »

« Les maires ruraux font preuve de volontarisme mais se heurtent à un manque de moyens financiers. Je rappelle qu'en matière de dotation de base, l'écart entre une commune de moins de 3 500 habitants et une grande ville peut aller jusqu'à 50 % », commente Cédric Szabo, directeur de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

#### Recherche d'efficacité

Grâce à un partenariat public-privé, Saint-Flour (6 689 hab., Cantal) a pu se doter, en 2010, d'une épicerie sociale et, via cette porte d'entrée, mettre en place un accompagnement de proximité. « Nous sommes passés du bon alimentaire délivré sans dialogue à la construction d'un parcours vers un mieux-vivre », explique Patrice Solier, directeur du CCAS.

« L'objectif est de résoudre le problème du moment – voiture à remplacer, dette locative... – pour que la personne sorte de l'embarras, se remobilise et analyse sa situation en profondeur, avec notre équipe, le directeur du CCAS, une CESF et une quinzaine de bénévoles », ajoute-t-il. Cet accompagnement est bâti sur une durée courte, de six mois, « qui permet de se projeter par étape ».

Depuis son ouverture, l'épicerie sociale accueille chaque mois 25 foyers. « On ne peut plus laisser les personnes simplement faire le tour des aides. Ce que nous leur proposons est plus contraignant et ils s'en sentent valorisés », analyse Patrice Solier.

## **« Optimiser les moyens en pensant et en agissant collectivement »**

**Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour (Cantal) :** « Le mot d'ordre a été : « fédérer ». Nous avons embauché une personne dévolue à la coordination de ce « contrat social » sur trois ans. »

Le Courrier des maires : **Comment prévenez-vous le basculement dans la pauvreté ?**

**Pierre Jarlier.** Même si la mobilisation était forte, elle n'était pas coordonnée, alors même que la précarité s'intensifiait. Au printemps 2009, j'ai donc réuni associations, organismes de formation, conseil général, représentants de l'Etat... pour déterminer « qui fait quoi pour qui ? », établir un diagnostic et nous accorder sur des actions prioritaires — accès à l'emploi, aux loisirs, à la santé, aux biens de première nécessité et au logement — évaluées dès leur lancement.

Le mot d'ordre a été « fédérer ». Nous avons embauché en 2010 une personne dévolue à la coordination de ce « contrat social » sur trois ans, doté d'un budget global de 1 750 000 euros.

**Sur quels partenariats vous appuyez-vous ?**

Plusieurs projets ont été concrétisés grâce à des partenariats avec le secteur privé (ERDF, banques...). Ces nouveaux partenaires ont apprécié la présentation d'un projet global, preuve de notre volonté de coordination. Ils nous ont particulièrement soutenus dans l'ouverture de notre épicerie sociale. Nous nous réunissons en ce mois de janvier [2013] et je pense que nous allons reconduire ce programme arrivé à son terme, à nouveau pour trois ans.

Cette fois-ci, ce sera à l'échelle intercommunale, avec certainement une mutualisation de moyens sous la forme d'un centre intercommunal d'action sociale. Nous avons déjà mis en place un accès à l'éducation musicale pour tous et sur tout le territoire, la culture étant un bon moyen de lutter contre la précarisation.

## NOTE D'ANALYSE: LA PAUVRETE EN MILIEU RURAL

*Organisations signataires: FNARS, fédération des Centres Sociaux et socioculturels de France, Comité National de Liaison des Régies de Quartier, Habitat et Développement, Familles Rurales, FN CIVAM, CCMSA, Chantier Ecole*

(...)

### LES CARACTERISTIQUES DE LA PAUVRETE EN MILIEU RURAL

---

#### → **Une variété de situation**

Il est difficile de donner une définition des territoires ruraux. Le monde rural est multiple et en pleine mutation avec une moindre visibilité que l'urbain. Le milieu rural ne doit pas s'opposer au milieu urbain. Les liens avec la ville sont multiples, les zones interstitielles entre les pôles urbains rendent flous les frontières avec les zones rurales. Les phénomènes de rurbanisation sont forts. Le monde rural est bien intégré dans les processus et les dynamiques plus généraux de la société.

Il se met en place une nouvelle société rurale qui se conjugue avec une société plus traditionnelle. L'agriculture reste une activité structurante mais dont la fonction de moteur économique s'affaiblit face à une économie résidentielle, touristique, industrielle. Dans ce contexte les processus de pauvreté prennent des contours bien particuliers. Des zones rurales peuvent être plus attractives que d'autres.

#### → **L'éloignement et la dispersion géographique**

La concentration des services en milieu urbain, la diminution de services existants, qu'ils soient publics ou privés, la dispersion de l'habitat, l'enclavement géographique, l'absence ou la faiblesse des transports en commun, le coût des déplacements sont autant d'éléments qui affectent la vie des personnes dans leur quotidien et leurs démarches.

#### → **Le marché du travail**

Dans un environnement social où la valeur travail est forte, l'absence du travail, qu'elle soit causée par le chômage ou par la perte de sa capacité productive, est liée au déclassement pour les personnes qui en sont victimes. Elle oblige souvent à devoir chercher du travail dans les villes faute d'un secteur économique porteur d'emploi ou d'un accès à une offre de formation adaptée. Elle entraîne une perte et une faiblesse des ressources qui génèrent des problèmes dans la gestion du quotidien. Ainsi, si la mobilité existe, elle a un coût qui peut être un frein pour des personnes avec des ressources faibles.

(...)

#### → **L'isolement social**

Même si elle existe, la solidarité du milieu rural comme protection rapprochée en cas de difficulté ou d'accident de la vie est à relativiser. Le rural ne protège pas de l'isolement.

L'ensemble des acteurs s'accorde pour mettre en avant une invisibilité de la pauvreté dans l'espace public rural qui la rendrait plus anonyme et moins ostentatoire qu'en ville. Nous pouvons voir là une situation paradoxale. Il est souvent difficile d'être anonyme en milieu rural, mais en même temps il semblerait qu'un anonymat des situations sociales existe.

L'ensemble de ces caractéristiques conduise à un phénomène de sur-adaptation, au maintien d'une certaine indépendance. Les personnes s'organisent pour résister à la misère et éviter de rentrer dans une logique d'assistanat. Mais ce processus de résistance peut enfermer dans une pauvreté silencieuse, une absence de lien social.

Ainsi, les processus «classiques» de précarité -comme le cumul de difficultés, la fragilisation et la marginalisation- croisés avec des phénomènes propres aux territoires ruraux dans lequel ils se développent- comme l'isolement et la mise à distance liés à la rareté des ressources institutionnelles et publiques aidantes mais aussi une forte visibilité sociale, source de stigmatisation- conduisent des personnes ou des familles à se sentir comme assignées à résidence sur les territoires ruraux.

Les familles monoparentales et néo-rurales, les jeunes et les exploitants agricoles en difficultés sont les personnes les plus touchées par ces phénomènes. Les vécus et les formes de résistance sont différents.

## DES TERRITOIRES EN INNOVATION CONTINUE

---

(...)

### ▪ Isolement social

#### *Une aide sociale et animation territoriale de proximité*

Le taux de recours aux prestations sociales est inférieur en milieu rural. En effet, la pauvreté en milieu rural est stigmatisante et honteuse. Pourtant, les solidarités naturelles ne jouent plus forcément comme un filet de protection. Même si elle existe, la solidarité du milieu rural comme protection rapprochée en cas de difficulté ou d'accident de la vie est à relativiser. Le rural ne protège pas de l'isolement. Il semble que les solidarités naturelles sont ébranlées. Cet affaiblissement des réseaux primaires et secondaires conduit à la mise en place de solidarités de substitution dont la première marche est la construction d'une assistance de proximité.

Au-delà d'une aide sociale, les associations proposent une véritable animation territoriale. Ces actions favorisent le développement d'une identité locale, de promotion des personnes et de rupture de l'isolement.

**Les accueils sociaux doivent être décentralisés notamment dans les zones rurales de faible densité. Face au risque de dématérialisation des demandes d'aides sociales, les pôles ou relais de services publics ont un rôle important afin d'offrir des espaces d'accueil physique de proximité, permettant si besoin l'anonymat.**

**Les actions d'animation territoriale portées par les associations doivent continuer à être reconnues et soutenues financièrement par les pouvoirs publics. Le danger est d'accélérer le processus de précarisation des salariés de l'animation en milieu rural.**

Des expériences qui existent :

**Le réseau des centres sociaux en milieu rural**

Plus de 200 centres sociaux implantés dans le milieu rural assurent un accueil de proximité. Ils développent des services aux personnes, accueillent des permanences. S'appuyant sur la mobilisation des habitants, ils sont foyers d'initiatives permettant de lutter contre l'isolement.

*Travail social*

Même si elle est nécessaire, la démarche d'assistance ne suffit pas à lutter contre l'exclusion et la pauvreté. Au contraire, cette logique contribue à la stigmatisation notamment en milieu rural. Ainsi, ces logiques de prise en charge conduisent les personnes sur certains territoires à « intérioriser les stigmates de la pauvreté ».

Il ne s'agit pas d'abandonner l'accompagnement individuel. Il est au contraire l'outil qui permet d'aller vers, de faire une médiation entre la personne et l'extérieur et donc de participer à la restauration de la personne. Il doit s'inscrire dans une forme d'intervention plus globale. Cette dernière conduit à une coordination et à une articulation entre différentes prises en charge. L'accompagnement généraliste s'articule avec l'accompagnement spécialisé, notamment en matière de santé et de logement, et se coordonne avec des prises en charge plus collectives, notamment liées à l'insertion par l'activité économique. Enfin, la logique la plus intégrée est quand l'articulation de ces prises en charge individuelles et collectives s'inscrit dans une dynamique de développement local qui permet aux personnes d'intégrer un collectif concernant des populations diverses du territoire et socialement valorisées. Elle offre un espace de légitimité aux intervenants sociaux pour faire connaître les besoins.

**Cette approche en termes de développement social local conduit à envisager la personne non par ses manques, mais comme une personne qui a des capacités à se prendre en charge collectivement. La mise en place de logiques d'intervention collective doit être pensée en intégrant la question du transport.**

Des expériences qui existent :

**Service Accueil Réinsertion Sociale Le Pont (71)<sup>14</sup>**

*Le SARS exerce une véritable mission de veille sociale au cœur de la ruralité. Il accompagne des personnes vivant dans une habitation extrêmement précaire et inconfortable qu'elles ne sont pas prêtes à quitter. En effet, les personnes sont attachées à leurs territoires et modes de vie. Il se donne les moyens d'accompagner les personnes, et offre le temps dont elles ont besoin pour se réapproprier le cours de leur vie, à l'aide des partenaires, éléments essentiels pour retrouver du lien social nécessaire à l'autonomie sociale.*

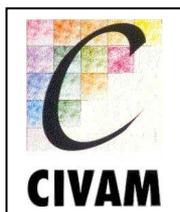
<sup>14</sup> Contact association le Pont Saône et Loire, Monsieur Gilles PIERRE

**Portage de paniers fermiers à domicile par le CIVAM :**

*Le portage des repas à domicile est une prestation à caractère social qui participe au maintien à domicile. Ce service de proximité permettrait aux personnes qui sont dans l'incapacité physique de se déplacer, par suite du grand âge, de la maladie ou du handicap, d'avoir accès à une alimentation de qualité. En effet, les personnes âgées négligent bien souvent leur alimentation. Non seulement leur moral en pâtit mais leur santé également puisqu'elles souffrent de carences alimentaires. Le portage permet aux personnes âgées ou malades de retrouver le plaisir de manger et de renouer avec le rituel de la préparation du repas tout en prévenant le risque de dénutrition. Ainsi, elles se retrouvent au centre du dispositif en participant activement aux choix des produits. Le projet rejoint ici les intentions affichées par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Il représente donc une innovation sociale qui redonne aux seniors un rôle actif dans un développement inédit des filières courtes pour l'agriculture.*

**Il est nécessaire de développer une approche d'observation afin de compléter le peu d'indicateurs existants sur la situation de pauvreté en milieu rural. Cette démarche doit permettre de dépasser l'approche de la pauvreté en terme monétaire pour rentrer sur une approche plus qualitative et quantitative.**

(...)



## DOSSIER : L'action sociale dans les territoires ruraux

## L'INTERVIEW DU MOIS : VANIK BERBERIAN

# RECU DES SERVICE PUBLICS SUR LES TERRITOIRES RURAUX : “TOUT EST IDENTIFIÉ, MAIS SOUS-DIMENSIONNÉ”

Avec le recul des service publics sur les territoires ruraux, un désert social se dessine. Le recours au numérique pourrait amoindrir l'impact, si les réseaux étaient plus efficaces. Vanik Berberian, maire de Gargilès-Dampierre (36), président de l' Association des Maires Ruraux de France (AMRF), s'inquiète de l'avenir du monde rural car les mutations ne sont pas suffisamment accompagnées.

## Comment peut-on expliquer le recul des services publics dans le monde rural ?

Il est vraisemblable qu'une modification de conception, avec la recherche de rentabilité de toute la sphère publique, soit à l'origine de ce recul. Pourtant, la recherche de l'économie ne devrait pas être contradictoire avec l'adaptation et l'efficacité. Le recours au numérique rend accessible un certain nombre de services encore que la présence humaine reste essentielle et ne pourra remplacer le rôle nécessaire de médiateur social. Ceci dit, à moins de cautionner l'idée d'une France à deux vitesses, les opérateurs et l'Etat, garants de l'existence et de la pérennité du service, ne pourront durablement esquiver, ni le besoin de services des habitants actuels, ni de ceux qui aspirent à venir vivre dans les territoires ruraux. Je pense qu'il faut changer de logique, pour ne pas dire de politique, sur ce plan.

L'impact psychologique de l'histoire de notre pays marqué par l'exode rural est très fort, dans la presse, dans l'administration centrale et chez beaucoup d'acteurs économiques. Il se construit dès lors une fausse représentation de ce qu'est la ruralité, de sa diversité, de ses besoins. En conséquence, elle se trouve moins souvent l'objet d'attention car perçue en déclin aux yeux de beaucoup.

Sur le plan économique, quand des opérateurs sont uniquement préoccupés par les taux de rentabilité ou des logiques de concentration toujours plus fortes, c'est le monde rural qui est la première victime. Et pourtant, la présence équilibrée des services sur le territoire serait moins coûteuse in fine pour le budget de la Nation.

Tout est donc encore une fois politique. Il faudra nous dégager de la vision des exécutifs successifs, aggravée par celle du Parlement trop souvent sous influence de l'administration centrale qui contribue à ne pas se soucier de manière convenable des besoins des populations. Les exemples sont légions. Le plus favorable est celui de La Poste où la création d'un fonds spécifique (le fonds de péréquation postal) et la gouvernance locale partagée avec les élus en matière de présence postale, permet d'assurer une mutation nécessaire et d'éviter le pire en conservant un maillage territorial de la présence postale. Mais beaucoup d'exemples sont plus préoccupants. C'est le cas du très haut débit où le fonds existe mais n'est pas abondé de manière satisfaisante. On le voit sur les maisons de santé ou de services aux publics dont la pérennité du financement n'est pas assurée. On peut y ajouter le commerce et l'éducation. Tout est identifié mais sous-dimensionné.



Tout cela a un impact majeur sur l'organisation locale comme par exemple concernant l'Emploi. Pôle Emploi nous dit, c'est le numérique qui prime, ce n'est plus la relation. Or, il est des sujets où tout ne peut être uniquement numérique, surtout dans les cas parfois délicats de détresse des chercheurs d'emplois.

Le transfert vers les plateformes informatiques s'apparente à une forme de tyrannie du "tout numé-

---

## Vanik BERBERIAN

président de  
l'Association des Maires  
Ruraux de France (AMRF)

rique". L'Etat et beaucoup d'opérateurs ont surfé sur l'aspect novateur de l'outil en négligeant la dimension sociale et le temps nécessaire en matière de transition, de développement et des usages. Le changement, pour être efficace ne se décrète pas, (combien de décrets ont été produits sans aucune concertation et surtout écoute sur l'impact réel). Le changement se prépare, s'accompagne. Je peux citer un des points des comités interministériels à la ruralité qui parlait d'un plan sur la médiation numérique. On attend toujours !

#### **Quel est l'impact le plus inquiétant du désert social sur la population, et pourquoi ?**

Beaucoup de nos collègues constatent un affaiblissement de l'offre sociale dû au manque de moyen financier et/ou à une forme de lassitude ou de non remplacement des bénévoles. Il faut soutenir le projet social du territoire, qu'il soit communal ou intercommunal. La faible densité de population sur un territoire ne signifie pas l'absence de besoin social. Il ne faut jamais perdre de vue la pudeur des habitants des territoires ruraux qui masquent parfois les besoins et dont l'absence de réponse peut faire souffrir cruellement.

#### **Selon vous, quel est le rôle des CCAS/CIAS pour lutter contre le désert social dans le monde rural ?**

Le CCAS/CIAS a toujours été essentiel et sa réactivité est indispensable. Il y a dans ce débat une forme de résistance. On se souvient de la circulaire que l'Etat a mis en place fin 2015 pour réduire de manière méthodologique le nombre de CCAS dans le monde rural. Cela entraine dans la stratégie plus

large d'affaiblissement du niveau local. On se souvient qu'un lobby interne à l'Etat a réussi à imposer aux parlementaires la suppression pure et simple de nombreux CCAS. Il faut maintenir la liberté de choix des communes en matière d'organisation locale.

Derrière ce principe il y a aussi une efficacité qui est directement liée à la nature même de l'action menée à cette échelle de proximité. Parce que la pertinence d'un CCAS ou d'un CIAS se détermine par la réactivité et la pertinence de sa réponse aux besoins de la population en fragilité. Mais l'action des CCAS et CIAS ne peut se limiter aux actions d'urgences, la dimension de qualité du lien social est primordiale.

### **“L'ACTION DES CCAS ET CIAS NE PEUT SE LIMITER AUX ACTIONS D'URGENCES, LA DIMENSION DE QUALITÉ DU LIEN SOCIAL EST PRIMORDIALE.”**

L'enjeu est donc d'aider les élus ruraux plutôt que de les contraindre, de les accompagner plutôt que de les défier, de les respecter plutôt que de les écarter ou de réduire leur capacité de répondre à la demande. La question sociale est sensible et singulière pour justifier que les structures d'actions sociales soient renforcées dans leurs missions. Surtout au moment où la difficulté, pour ne pas dire la détresse sociale en milieu rural, s'émancipe et touche de plus en plus de personnes.

# DE LA CRÉATIVITÉ POUR LUTTER CONTRE LE DÉSERT SOCIAL



La rationalisation des services publics est un fait : qu'elle le soit par l'adoption de la e-administration ou par la fermeture des permanences : CAF, CPAM, Pôle Emploi... Elle est synonyme d'éloignement des citoyens, en général et ruraux en particuliers. Soit parce qu'ils n'ont pas accès à la mobilité, soit parce qu'ils n'ont pas accès au numérique... Pour combler ce déficit, des Maisons de Services au Public ont vu et voient encore le jour. Une solution encouragée par les Préfets, certes, mais inégale selon les territoires. De jeunes intercommunalités issues de la fusion de début janvier se sont emparées du sujet. Comment donner un élan en termes de services au public ? La Communauté de Communes Carnelle Pays de France dans le Val d'Oise travaille à l'ouverture d'une MSAP sous l'impulsion de son président, pour qui le social est un volet incontournable. Un premier pas vers un futur CIAS ?

Cet éloignement du service public, voire de l'action sociale se ressent probablement plus sur les territoires ruraux qu'en ville. Pourtant il est aussi une réalité en zone urbaine. L'absence d'action sociale légale ou extra-légale ou son fonctionnement restreint est un handicap pour la population, mais pas

une fatalité. Les CCAS/CIAS, les communes, les UDCCAS innovent, comme dans la Somme. Amiens a ouvert trois MSAP. La ville entreprend la détection des zones blanches dans ses quartiers. Elle soutient également la politique sociale de la Somme (portée par le CD et l'UDCCAS notamment) afin de ne pas déraciner les habitants plus ruraux.

Sur des territoires plus enclavés, la combinaison de plusieurs facteurs comme l'action sociale, la santé ou le numérique à une volonté politique forte permet de porter des projets pour maintenir et attirer la population sur un territoire. Développer une telle stratégie fonctionne souvent avec l'implication des habitants ; mais également avec la mobilisation de subventions de l'Etat, de la Région, de l'Europe ou de Fondations. Comme cela a été le cas en Haute-Saône.

Les territoires sont divers, pluriels. Il en va de même des solutions pour sauver l'accès à l'action sociale et aux droits : chantier d'insertion, plate-forme de mobilité, etc. Les exemples sont nombreux. Beaucoup sont disponibles dans la banque d'expérience de l'UNCCAS (voir p.19).

# HAUTE-SAÔNE : COMBATTRE LE DÉSERT SOCIAL

La solidarité est souvent la meilleure arme pour lutter contre le désert social dans le monde rural. Maintenir et développer des services de proximité est possible, comme dans la commune de Lavoncourt (Haute-Saône, 380 hab) adossée au Syndicat intercommunal du Val Fleuri (9 communes, 1 000 hab).

Le premier supermarché est à une heure de route de Lavoncourt, aller et retour. Mais la petite commune, ses élus et ses habitants ont su trouver les armes pour combattre l'isolement social, notamment la solidarité, les partenariats, le bouche-à-oreille et les subventions. *"Nous avons souhaité combattre le désert médical et l'éloignement des services publics, afin de répondre aux besoins de la population vieillissante, mais également pour attirer des familles plus jeunes"*, décrit Jean-Paul Carteret, le maire et président du CIAS.

## Intergénérationnel et local

*"Tout s'articule autour du foyer logement. A côté, quatre petits logements HLM de 40 m<sup>2</sup> pour personnes autonomes ont été construits en 2012\*. Les résidents peuvent y cuisiner, manger au foyer-logement ou se faire livrer via le portage de repas."* Ce service spécifique est effectué en partenariat avec un prestataire, les plats étant réalisés au foyer-logement. C'est à cet endroit également que les enfants de l'école (3 à 11 ans) prennent leur déjeuner, une cantine intergénérationnelle. En termes de nourriture, le circuit court est privilégié : le boucher est présent tous les vendredis, dans le village, et fournit la viande ; les pommes de terre sont achetées à un producteur local.

## Services de proximité : social, santé...

En 2012, les services au public et de la santé ont été réunis sous le même toit à proximité du foyer-logement. Un budget d'un million d'euros, financé avec des aides de l'État, de l'Europe (FEADR) et de la Fondation de France et coordonné par le Syndicat intercommunal du



Val Fleuri. La Maison des Services Au Public (MSAP) regroupe ainsi : deux kinés à plein temps, deux infirmiers, une opticienne (uniquement le vendredi), la Poste, une borne de visio-services (CPAM, CAF, MSA, Pôle Emploi). *"Nous avons un travailleur social 25 heures par semaine pour aider et orienter les usagers"*, détaille l' élu. Il existe aussi un local mutualisé pour les permanences de l'assistante sociale, de la mission locale et l'association d'aide à domicile.

Pour compléter le dispositif, l'ancien presbytère est en rénovation, grâce à des subventions notamment. Il accueillera un ostéopathe *"originnaire du coin et qui s'est présenté spontanément"*, une podologue *"qui passait de chambre en chambre au foyer logement"* et une entreprise de taxi *"qui travaille avec tout le secteur"*. A l'étage, deux appartements seront disponibles pour des apprentis *"afin d'éviter*

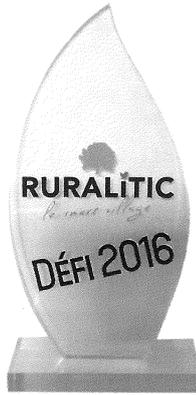
*les kilomètres lorsqu'ils sont chez les artisans."* La localité a également un médecin et une pharmacienne.

## Labellisé

Lavoncourt possède le label internet avec quatre @, *"comme Dijon"*, s'amuse Jean-Paul Carteret. Des cours d'informatique sont dispensés depuis 25 ans à tous ceux qui le désirent et par groupe de cinq. A l'école, toutes les classes ont un tableau interactif et une valise ordinateur nomade. La numérisation des documents officiels est devenue un réflexe : les pièces administratives à la mairie, les archives de l'église et du cimetière et même des QR Codes sur les tombes des soldats pour qu'ils ne tombent pas dans l'oubli. Outre l'équilibre numérique du territoire, la commune a déjà entrepris la transition énergétique : *"le foyer-logement et la mairie sont dotés de la géothermie et des capteurs solaires pour chauffer l'eau."* Ces deux volets, qui complètent la

\*Huit maisons sont en cours de construction toujours en partenariat avec les HLM de Haute-Saône : Six T2 et deux T3, pour un loyer avoisinant 300€ et éligibles aux aides sociales.

transition sociale déjà évoquée, ont permis à Lavoncourt d'être labellisé "Smart village 2016"\*\*.



Devant autant d'innovations, on peut penser que les impôts ont augmenté : "ils n'ont pas bougé depuis cinq ans", annonce le maire. Et d'assurer que le travail commun des neuf villages alentours, sans être fusionnés, a porté ses fruits : "chacun se sent responsable pour sa commune. Nous avons été compris et soutenus par le préfet, le département et la région", conclut-il.

## QUELQUES CHIFFRES

- Un pôle éducatif : l'école : 100 enfants de 3 à 11 ans provenant des 11 villages alentours, 5 institutrices ; Une ludothèque qui accueille un RAM.
- Le foyer logement : 23 lits.
- Vie associative : 800 adhérents, activités se déclinant du club photo à l'œnologie en passant par la gym. L'Amicale de Lavoncourt a 19 sections animées par des bénévoles des villages alentours.
- Les commerces : une boulangerie-pâtisserie ; une librairie/presse ; un restaurant ; un coiffeur (qui a juste repris le salon suite à un départ en retraite) ; une esthéticienne ; un plâtrier-peintre ; un zingueur ; un menuisier ; un parquetier ; une supérette (qui a survécu au départ en retraite des gérants) qui effectue des livraisons pour les personnes isolées.
- Portage de repas (en partenariat avec ELIAD, association d'aide à domicile) : 8 000 livraisons en 2015 dans une trentaine de communes.

# VILLAINES-SOUS-BOIS : IMPULSION SOCIALE

La petite commune du Val d'Oise (780 hab) a créé son CCAS après les municipales en 2014 pour formaliser l'action sociale de proximité et casser l'isolement dans un premier temps. Tout en préservant la confidentialité pour ses citoyens en situation précaire. Faibles moyens mais forte volonté !

*"Lorsque j'étais conseiller municipal et premier adjoint, nous avions un CCAS de convenance, sans compétence particulière hormis les colis de fin d'année. J'ai réalisé que le spectre du CCAS était bien plus large. Je l'ai mis dans mon programme en 2014, avec un plan d'actions", se souvient Patrice Robin, maire de Villaines-sous-Bois depuis 2014.*

Certains membres du conseil d'administration ont des compétences sociales affirmées. "Nous avons mesuré notre déficit en matière sociale et avons jeté les bases pour le combler. Nous avons également établi des priorités en nous attachant aux besoins de la population", témoigne-t-il. En l'occurrence l'attention a été portée sur les publics fragiles : personnes âgées, isolées, avec un handicap ou une maladie invalidante. "Ce socle d'habitants a passé sa vie sur la commune. Notre mission est



*de les accompagner pour rester ici dans les meilleures conditions", analyse Patrice Robin.*

### Engagement

Des actions simples et de bon sens ont été mises en place pour rompre

l'isolement : un réseau de citoyens solidaires avec des voisins vigilants et des référents qui prennent le temps de s'enquérir des personnes les plus fragiles. *"Nous avons une liste à jour qui référence cette population. Nous les appelons régulièrement. Lors de canicule, nous téléphonons toutes les deux heures et distribuons des brumisateurs. Par grand froid, nous assurons bien le déneigement devant leur maison et le système de chauffage est vérifié par un agent municipal"*, énumère Patrice Robin. Des gestes de solidarité appréciés par ceux qui en bénéficient. En outre, des ateliers de prévention ont été créés pour la mémoire, l'équilibre. Ils sont animés par des professionnels grâce à une convention avec le département.

Les autres citoyens en précarité ne sont pas négligés non plus. *"Le rôle du CCAS est d'être réactif, d'être proche et de respecter la confidentialité pour ne pas stigmatiser. Nous avons des éléments pour détecter les soucis financiers comme le non paiement de la cantine, ou d'une facture d'énergie. Nous pouvons intervenir ponctuellement."* Tous ces problèmes existent bel et bien dans le monde rural, mais il y a peu de moyens, peu de structures, peu de ressources. *"Notre budget est inférieur à 10 000€ par an, nous ne le consommons pas, mais nous ne pouvons pas recruter d'agent. Nous avons la chance au sein de notre CCAS d'avoir des personnes qualifiées, ce qui nous permet d'avancer sur des dossiers CAF ou de*

RSA." Une secrétaire de mairie, des élus et les six associations se mobilisent sans compter.

### Perspectives

Villaines-sous-Bois vient de rejoindre une communauté de 19 communes en début d'année sous l'impulsion de la loi NOTRe. Patrice Robin en est devenu le président. *"Nous totalisons 31 500 habitants, avec de très petites communes. Pour des dossiers complexes sociaux qui demandent une expertise, il faudra se tourner vers la communauté de communes. Le CIAS serait une bonne chose, mais le CCAS est un gage de proximité qui rassure. Dans un premier temps, nous souhaitons fédérer les 43 conseillers autour d'une maison des services au public. L'objectif est qu'elle soit effective d'ici 3 ans. Le préfet nous y encourage car cela correspond vraiment à une attente des citoyens"*, martèle Patrice Robin. Les conseillers se sont réunis en séminaire le 22 avril pour définir les contours du premier édifice à vocation sociale de la communauté de communes Carnelle Pays de France.

## AMIENS : ÉQUILIBRER L'ACCÈS AUX SERVICES

Préfecture de la Somme, Amiens (150 000 hab) s'est donné pour mission d'assurer l'accès aux services publics et aux droits tout en luttant contre la fracture numérique. Au-delà, et sous l'impulsion de l'UDCCAS, il s'agit de limiter le déracinement de la population rurale avec des solutions innovantes.

La Somme dénombre environ 572 000 habitants. Amiens et Abbeville, aires urbaines, comptent respectivement 294 600 et 42 000 habitants, Péronne 7 700 et Montdidier 6 200. Ce département rural est exposé à un évident déséquilibre entre les territoires. La ville préfecture doit construire une réponse sociale à plusieurs étages.

*"Amiens est étendu et très contrasté. Nous devons nous assurer que tout le monde ait bien accès aux services. Entre outre, Amiens doit également s'impliquer dans une réponse sociale sur l'ensemble du département car nous ne pourrons*

*pas absorber toute la précarité de la Somme"*, analyse Catherine Girard, directrice du CCAS.

### MSAP et repérage de zones blanches

Pour beaucoup, les Maisons de Services au Public sont réservées aux intercommunalités, désertées par les services de l'Etat. Amiens en compte pourtant trois. *"Elles sont situées dans trois quartiers prioritaires. Elles remplacent les Services Publics de Quartiers (SPQ). Labellisées par le Préfet, elles gravent dans le marbre les partenariats qui existaient déjà"*,

indique Annie Verrier, adjointe à la santé, dépendance et affaires sociales. Ces structures ont aussi permis de moderniser les installations et d'allonger les périodes de permanences. Des conventions ont été signées avec les principaux organismes (CAF, CPAM...), des travailleurs sociaux accompagnent les usagers dans leur démarche. Les MSAP constituent également un pont pour lutter contre la fracture numérique pour que tous se familiarisent avec les outils et les démarches dématérialisées afin de se les approprier.

Mais Amiens s'interroge aussi sur

l'universalité de l'accès aux services. "Nous avons entrepris le repérage des zones blanches, c'est-à-dire sans service. Par exemple, le portage de repas n'est pas homogène selon les quartiers. Nous souhaitons apporter des réponses innovantes, en termes de coûts notamment," détaille Catherine Girard. Et de citer une épicerie sociale mobile, une mairie mobile qui limiterait les coûts de structure puisqu'un véhicule y serait dédié.

### Soutenir les territoires du département

Pour éviter les déséquilibres territoriaux liés à l'afflux d'habitants de zone rurale, Amiens participe à la stratégie menée par l'UDCCAS, présidée par Annie Verrier. L'enjeu ici est l'intérêt général. Comment mailler le territoire en services publics et sociaux pour ne pas déraciner la population des zones rurales. L'UDCCAS, le Conseil départemental et la DDCS y travaillent ensemble et vont à la rencontre des élus. Il est indispensable de réfléchir ensemble pour offrir une réponse sociale et publique de proximité. Le Conseil départemental a annoncé une prime aux intercommunalités pour la création de CIAS. Amiens veut accompagner le mouvement et apporter son expertise.

Les collectivités tentent de réfléchir de manière innovante. Un thème est le logement de proximité

et le parcours dans le logement : une idée serait de moduler les services d'hébergement, pour mutualiser les coûts des structures. Un établissement pourrait accueillir un Ehpad, un foyer de jeunes travailleurs, un centre d'hébergement d'urgence : une polyvalence qui répondrait à des besoins identifiés et aurait donc un nombre de places en adéquation avec les besoins. D'autres services et des accompagnements pourraient venir se greffer. Certaines intercommunalités se sont montrées séduites. Un partenariat est en discussion avec l'association Coallia. Pour mémoire, Amiens absorbe 90% des dispositifs sociaux d'hébergement d'urgence, 45% des demandeurs du RSA et 80% des domiciliations du département. Un poids qui pourrait probablement être allégé grâce à un meilleur équilibre des services dans la Somme.



**Catherine GIRARD**

Directrice du CCAS  
d'Amiens

## MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC (MSAP) : QU'EST-CE QUE C'EST ?

Comme l'indique Bruno Laschesnaie\* : "Tous les organismes publics ont la même contrainte forte sur leurs charges, qu'ils cherchent à réduire mais souvent sans concertation globale". Dans ce cadre, le ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, via le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), a impulsé et soutenu la création de Maisons de Services au Public (MSAP). Il s'agit de rendre les services publics accessibles aux habitants qui en bénéficient le moins. En février 2017, 1 100 MSAP avaient été créées. Elles accueillent au minimum deux opérateurs de l'emploi ou de l'aide sociale (Pôle Emploi, CAF, CPAM, MSA...). Selon la CGET, les usagers se rendent dans les MSAP pour "être accompagnés dans leurs démarches et aidés pour constituer un dossier (40%), obtenir des renseignements (33%), utiliser les outils informatiques en libre accès (27%) ou être accompagnés dans la réalisation d'une démarche en ligne (24%)."

Chaque MSAP peut construire son offre de services en fonction des besoins du territoire et de la volonté politique des élus.

### Comment créer une MSAP ?

#### 1. La reconnaissance

Le préfet de département s'appuie sur un cahier des charges :

Source : [www.maisondeservicesaupublic.fr](http://www.maisondeservicesaupublic.fr)

- ✓ compatibilité avec le schéma départemental ;
- ✓ d'amélioration de l'accessibilité des services publics ;
- ✓ temps d'accès de 20 mn minimum entre deux MSAP ;
- ✓ présence d'au moins deux opérateurs des champs de l'emploi et des aides ou prestations sociale ;
- ✓ ouverture 24h/semaine au minimum ;
- ✓ local doté d'un espace confidentiel et d'équipements numériques adaptés ;
- ✓ agent d'accueil formé par les opérateurs partenaires ;
- ✓ participation à la vie du réseau national et engagement à réaliser le suivi de l'activité de la MSAP.

#### 2. La convention

La reconnaissance de la MSAP se fonde sur une convention signée entre la structure porteuse (collectivité, association, groupement d'intérêt public ou la Poste) et plusieurs opérateurs (publics ou privés) de services publics.

#### 3. Le soutien financier

La convention permet de bénéficier du soutien financier de l'Etat (Fonds National d'Aménagement du Territoire géré par la CGET) et d'un fonds inter-opérateurs\*\*.

#### 4. Le réseau national

Cette reconnaissance lui permet d'intégrer le réseau national des MSAP et de bénéficier de l'accompagnement de la cellule d'animation nationale.

\* Interview de Bruno Lachesnaie p. 7.

\*\* D'autres soutiens financiers sont également disponibles notamment au niveau européen, ou via des fondations.

### Etude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique – ONPES – FORS recherche sociale

## RAPPORT FINAL D'ETUDE

MAI 2014

### (...) VI. LES PERSONNES PAUVRES EN MILIEU RURAL (DONT JEUNES ET NÉO-RURAUX)

#### CHIFFRES CLÉS (RAPPORT IGAS)

- 11 millions d'habitants soit 18% de la population de France Métropolitaine résident dans l'espace rural.
- Une démographie globalement dynamique (hormis sur quelques territoires) – avec un exode urbain qui s'est substitué à l'exode rural – mais l'emploi ne suit pas avec un taux d'emploi qui reste bien plus faible que dans l'espace urbain (57% contre 65%).
- Une forte proportion de personnes âgées mais un vieillissement moins rapide qu'en milieu urbain
- Le taux de pauvreté monétaire moyen en 2006 était de 13,7% contre 11,3% en milieu urbain. En outre, dans plus d'un tiers des départements de France métropolitaine, le taux de pauvreté dans la population rurale dépasse 19%.
- Des équipements et services, inégalement accessibles sans voiture et sensiblement déficitaires dans les domaines sociaux et sanitaires

#### VOLUME ET NATURE DES TRAVAUX MENÉS

**La pauvreté et l'exclusion sociale dans le monde rural restent un sujet d'étude émergent** mais qui a fait l'objet de **récents rapports académiques** (y compris à l'échelle européenne, cf. « Pauvreté et exclusion sociale dans les zones rurales, Résumé exécutif, Commission Européenne) à l'instar de celui de l'IGAS en 2009. Cependant, l'IGAS notait dans son rapport que sur « les thèmes intéressant la pauvreté rurale et les sujets connexes » peu d'analyses finalisées étaient fondées sur l'appareil statistique développé par l'INSEE.

**Le milieu associatif a certainement fortement contribué à faire émerger ce sujet** avec des premiers travaux comme ceux de la FNARS Bourgogne et le reportage photographique récemment réalisé à la demande du Secours Catholique qui a fait l'objet d'une importante médiatisation. Certaines de ces associations ont d'ailleurs récemment été signataires d'une note d'analyse pour le CNLE sur la pauvreté en milieu rural visant à « *rendre visible la question de la pauvreté en milieu rural et faire en sorte qu'elle soit prise en compte avec ses spécificités dans les politiques publiques.* »

**L'enquête ethno-sociologique** menée par Alexandre Pagès reste la seule recherche scientifique récente visant à analyser de manière approfondie les processus d'exclusion à l'œuvre. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'une réédition en 2010. Auparavant, les travaux insistaient davantage sur les facteurs économiques de la précarité en milieu rural.

Notons cependant que d'autres travaux de recherche ont ces dernières années été largement médiatisés et visaient à promouvoir une approche territoriale de la pauvreté et les processus de ségrégation spatiale à l'œuvre (voir les travaux de Christophe Guilly sur les « Fractures françaises »). Ces travaux font écho à la volonté de certains chercheurs en géographie sociale ou sociologie politique de donner à voir un autre visage<sup>115</sup> ou tout au moins de tenter d'expliquer les processus d'exclusion à l'œuvre dans ces espaces ruraux qui concentrent le « vote populaire ». En effet, « *comme l'anthropologie et la sociologie, la science politique a délaissé les terrains d'étude ruraux au profit d'interrogations sur des phénomènes sociaux implicitement situés en milieu urbain (...) lorsque*

<sup>115</sup> Cf. J. Mischi et N. Renahy, « Pour une sociologie politique des mondes ruraux » in Politix, 2008/3 n°83

sont évoquées les classes populaires, c'est souvent à travers les images des banlieues, oubliant la forte composante ouvrière des villages, liée à l'histoire de l'industrialisation » Ces mêmes chercheurs ont pu également récemment s'emparer du sujet des classes moyennes et des espaces périurbains.

#### PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA REVUE DE LITTÉRATURE

Dans son article « En France les pauvres s'en vont aussi à la campagne »<sup>116</sup>, M. Berthod Wurmser identifie les principales raisons permettant de comprendre pourquoi jusqu'à présent la pauvreté en milieu rural a été jusqu'à présent peu appréhendée :

- « cette pauvreté ne fait guère parler d'elle (à l'opposé des explosions régulières des banlieues),
- on pense, par reproduction des schémas anciens, identifier aisément les principaux facteurs en se référant aux phénomènes séculaires d'exode rural, de vieillissement des campagnes et aux crises agricoles récentes, etc.
- les évolutions technologiques (« travailler par internet chez soi à la campagne») ou idéologiques (« rapprochement avec la nature ») tendent à écarter (la pauvreté en milieu rural) au profit d'une vision positive, voire idéalisée, de la ruralité. »

L'approche macro proposée par l'IGAS a cependant permis de bien cerner, objectiver et actualiser la problématique en mettant au jour, au travers l'analyse des indicateurs disponibles, les spécificités de la pauvreté en milieu rural.

Ainsi, la pauvreté monétaire et plus encore en conditions de vie ne laisse pas apparaître de grandes disparités avec le milieu urbain même si **certains territoires, cumulant les handicaps (crises agricoles et perte d'activités industrielles) peuvent s'apparenter à des territoires de relégation<sup>117</sup> au sein desquels la pauvreté devient systémique.** Cependant, certaines catégories de population apparaissent surreprésentées parmi les ménages pauvres : ils sont ainsi pour 56% des propriétaires ou accédants contre 26% en milieu urbain. Les jeunes ainsi que les couples avec enfants sont surreprésentés parmi la population pauvre. La pauvreté rurale se caractérise par des revenus d'activités faibles et concerne des ménages en moyenne plus nombreux. L'IGAS précise également des évolutions sensibles entre 2004 et 2006. Le taux de pauvreté est ainsi en très forte augmentation pour les locataires.

Les travaux de sociologues ont quant à eux mis au jour **la multiplicité des visages de la pauvreté en milieu rural et l'hétérogénéité des processus d'exclusion dans les espaces ruraux.** Fondées sur des enquêtes quantitatives et qualitatives, les analyses proposées ont permis d'établir une typologie des populations touchées par la pauvreté ou la précarité, à l'instar de celle proposée par l'IGAS qui distingue ainsi :

- Parmi les ruraux de toujours : les petits exploitants ou les exploitants agricoles spécialisés dans des secteurs en crise ; les salariés précaires de l'agriculture et de l'artisanat ; les jeunes peu qualifiés issus du monde rural ; les veuves âgées ; les ex salariés d'une industrie en partie disparue.
- Parmi différentes catégories de néoruraux : ceux qui ont choisi le « retour à la terre » ; les familles modestes conduites à se loger loin des villes ; les familles qui espèrent survivre mieux à la campagne avec ou sans RSA ; les errants nord sud.

<sup>116</sup> Marianne BERTHOD-WURMSER, "En France, les pauvres s'en vont aussi à la campagne", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012 (URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part2/en-france-les-pauvres-sen-vont-aussi-a-la-campagne>)

<sup>117</sup> Les taux de pauvreté les plus élevés caractérisent un grand nombre de département du Sud de la France et quelques départements du Nord.

**L'invisibilité de ces publics pauvres relève principalement d'un sentiment de honte<sup>118</sup> qui, conjugué au délitement des liens sociaux et de solidarité d'une part, et à une accessibilité moindre aux services et équipements d'autre part, conduit à un fort isolement social de personnes.** Malgré ces problématiques transversales, la revue de littérature montre la diversité des situations de pauvreté et de précarité que recouvre le monde rural. Alors que la thématique semble désormais bien identifiée par les pouvoirs publics et a fait l'objet de récents travaux de recherche académiques, scientifiques ou associatifs, il semble désormais important de **dépasser cette vision globale (voire globalisante) pour qualifier davantage et plus précisément un certain nombre de situations de pauvreté spécifiques à un monde rural en forte recomposition.** En effet, les conséquences de cette précarité ne sont pas seulement économiques mais aussi sociales : crainte du lendemain, repli sur soi, dépression, perte de confiance, restrictions des dépenses sont parfois inextricablement mêlés. Une approche résolument territoriale pourrait inviter à centrer la recherche sur les territoires de relégation dans le monde rural, véritables poches de pauvreté... Précisons cependant que la délimitation (la définition) de cet espace rural est une première difficulté alors que l'urbain « mord » sur le rural... L'IGAS note néanmoins que l'appareil statistique est désormais bien adapté – l'INSEE parle désormais d'espace à « dominante rurale ou urbaine » mais les données restent inégalement utilisées localement. Les différents travaux invitent ainsi à **développer l'analyse de données territoriales sur la pauvreté et la précarité en milieu rural** et de développer une approche d'observation afin de compléter le peu d'indicateurs existants afin de dépasser la seule approche en terme de pauvreté monétaire.

Pour l'IGAS, **certaines des difficultés mises au jour au sein du monde rural restent à mieux appréhender :**

- L'impact de la monoparentalité
- L'endettement : l'ampleur du phénomène et ses causes méritant une observation particulière
- Les phénomènes d'addiction
- La santé mentale alors que les lacunes en services psy posent des problèmes d'autant plus lourds que dans de nombreux cas la distance constitue un obstacle supplémentaire particulièrement fort à la démarche vers les corps médicaux et non médicaux

**Des publics pauvres « spécifiques » au monde rural mériteraient également une approche qualitative approfondie :**

- Les personnes âgées isolées, notamment les veuves d'agriculteurs, qui cumulent des retraites faibles et un isolement fort (nombre de ces situations de grande pauvreté ne sont parfois découvertes que très tardivement par les services sociaux ou le voisinage à l'occasion de visites effectuées désormais obligatoirement pour la mise en œuvre des aides à l'autonomie)
- **Les néo ruraux**, familles très pauvres qui ont migré vers la campagne espérant y survivre mieux qui se retrouvent dans une « logique de réclusion subie » selon les termes de la FNARS. Pour Julian Mischi et Nicolas Renahy<sup>119</sup>, « *la profonde recomposition sociale de l'espace rural, avec un déclin numérique des agriculteurs et l'émergence des fractions urbaines de la population, issues en particulier des classes populaires mises à l'écart des agglomérations par la pression immobilière, apparaît peu investie scientifiquement. Les logiques et conséquences de ce mouvement de prolétarianisation des franges rurales et périurbaines sont très mal connues.* » En effet, « ces familles migrantes n'ont pas toujours mesuré les risques de leur environnement d'accueil : une difficulté peut y entraîner en chaîne des problèmes cumulatifs et mener certaines d'entre elles à l'isolement physique, à une sociabilité problématique et à de graves problèmes financiers »<sup>120</sup>

<sup>118</sup> Comme le rappelle l'IGAS, une des difficultés du travail social en milieu rural tient aux attitudes « taiseuses » de personnes ou de familles qui supportent sans se manifester de très mauvaises conditions de vie, se replient sur elles-mêmes ou se protègent du qu'en dira-t-on.

<sup>119</sup> Op cité

## ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX DES AUDITIONS ET PISTES D'ETUDE

Concernant ce public, les principaux facteurs d'invisibilité mis en exergue par les participants aux auditions concernent avant tout :

- **un manque de connaissance** : Ce qui caractérise les questionnements sur la pauvreté, en particulier en milieu rural, est l'absence de continuité dans la recherche. En effet, des études ont été menées depuis les années 1970, mais elles sont un peu tombées dans l'oubli. L'intérêt pour le sujet est cyclique, épisodique. Par ailleurs cette connaissance souffre d'une absence de connaissance statistique : si les données existent, elles n'ont fait l'objet que de peu de traitement et d'analyse, mis à part dans le cadre de l'étude réalisée par l'IGAS
- **une difficile définition de ce public** : le milieu rural est en perpétuelle définition et le zonage de l'INSEE du rural est également fluctuant selon les thèmes abordés. La définition de l'espace rural pose donc souci, avec des difficultés pour savoir notamment combien sont les jeunes ruraux et où ils se trouvent. Par ailleurs les portraits globaux dressés sur la jeunesse tendent à homogénéiser des situations sans tenir compte de la diversité des réalités socio-spatiales.
- **un manque de volonté politique** : le traitement des besoins et attentes des jeunes ruraux par les élus locaux semble une difficulté. Par méconnaissance, par manque de moyens mais aussi par manque de volonté, les collectivités locales ont des propositions souvent inexistantes ou inadaptées aux vécus et aux attentes des jeunes.
- **des représentations négatives des générations précédentes sur les jeunes** : les jeunes se jugent beaucoup par rapport à la façon dont ils se sentent eux-mêmes jugés, regardés par la société, par les générations précédentes. Ce qui les conduit à se dévaloriser. Cette mésestime de soi, rajoutée à une instabilité financière, est souvent fatale pour eux. Par ailleurs, il existe une visibilité sociale toute spécifique en milieu rural (repérage de ce que chacun fait ou dit, qui n'est pas possible en milieu urbain), qui pèse tout particulièrement sur les jeunes, car elle les « classe », catégorise d'emblée : 'celui-là ne trouvera pas de travail, c'est un paresseux', 'celle-là ne pourra pas faire ce à quoi elle prétend' ... L'invisibilité est donc, paradoxalement, la conséquence d'une trop forte visibilité.

En termes de problématiques à explorer pour d'éventuels travaux futurs, sont ressortis les enjeux suivants :

- **Mettre au jour les parcours et processus d'insertion des jeunes**. Il faut s'intéresser plus fortement au parcours de vie, avec un angle d'attaque plus spécifique sur les phénomènes de transition afin de comprendre quels sont les mécanismes de réussite ou d'échec dans le processus d'entrée dans la vie adulte et active.

- **Approfondir qualitativement les thématiques suivantes :**
  - **l'autonomie** : étude des questions de mobilité, des relations aux parents, de la formation
  - **le repli sur soi**, en lien avec les représentations sur la jeunesse.
  - **L'accès aux services**
- **Objectiver le rôle des collectivités locales et des associations** dans leur aide et leur accompagnement des jeunes en difficultés.
- **Appréhender les différentes réalités socio-spatiales** : il s'agit dans un premier temps de s'extraire des stéréotypes sur l'urbain / le rural, pour répondre à la question suivante, la seule essentielle : qui sont les jeunes en difficultés dans leur milieu de vie ? Par ailleurs, cette démarche doit s'accompagner d'une étude pour identifier les différentes réalités socio-spatiales vécues par les jeunes en situation de pauvreté dans les différents territoires ruraux ?
- **Améliorer la connaissance sur l'entourage familial de ces jeunes et leur rôle dans leur processus d'exclusion ou d'insertion** : Traditionnellement, en milieu rural, l'entourage familial (parents mais également grands parents, famille éloigné) joue un rôle de soutien en cas de difficulté, qu'en est il aujourd'hui ?
- **Améliorer la connaissance sur les parcours et trajectoires des néo-ruraux** : Concernant les néo-ruraux et plus spécifiquement les péri-rurbains, la littérature est de plus en plus abondante mais concerne quelques territoires bien particuliers, souvent sous influence métropolitaine<sup>123</sup> avec des situations socio-économiques qui, bien que difficiles à l'arrivée, auraient tendance à profiter de l'urbanisation et de la délocalisation de l'emploi sur ces zones. Cependant, les trajectoires des plus modestes restent à mieux analyser (avec des phénomènes de réorientation de leur trajectoire résidentielle sur du rural plus éloigné encore ou un retour vers du locatif social).

Par ailleurs ces auditions nous ont interpellé sur l'importance à rapprocher mouvements associatifs et de jeunesse (MRJC, ligue de l'Enseignement...) et chercheurs dans les études conduites, pour une co-construction des problématiques et d'un programme de recherche . S'adresser aux jeunes eux-mêmes pour leur faire formuler des sujets d'études, de recherches, des questionnements...

<sup>123</sup> Voir Lambert A. 2012. « Tous propriétaires ! » *Politiques urbaines et parcours d'accédants dans les lotissements périurbains (des années 1970 à 2010)*, Doctorat en sociologie, EHESS et Rougé L, 2005, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les "captifs" du périurbain ?*, Doctorat en géographie, Université de Toulouse Le Mirail.



Inspection générale  
des affaires  
sociales  
RM2009-102P



Conseil général de  
l'agriculture, de  
l'alimentation et des  
espaces ruraux N°  
1883

## DOCUMENT 6

# Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural

Établi par

- Septembre 2009 -

Marianne BERTHOD-WURMSER

Roland OLLIVIER

Michel RAYMOND

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Sophie VILLERS

Dominique FABRE

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.3.3. L'intercommunalité de projets est à promouvoir**

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

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

- Au niveau de « pays », au sens juridique ou non, constitués soit en association soit en syndicat mixte couvrant un territoire de plusieurs communautés, syndicats à vocation multiple (SIVOM) ou communes non regroupées. Territoires plus vastes, ils permettent davantage la mutualisation des moyens humains, et sont le plus souvent à la bonne échelle pour les politiques contractuelles avec les régions, les appels à projets de l'Etat ou de l'Europe ;
- Au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>55</sup>, et principalement des communautés de communes. Echelon de base de la coopération intercommunale, l'EPCI permet la conduite d'actions opérationnelles au plus près des habitants. Par exemple, pour mener à bien des interventions dans le domaine du logement ou de l'insertion, pour le développement d'actions touristiques, ou pour la filière bois, ou encore pour un lotissement artisanal, le recours à des professionnels capables de bâtir ces projets est indispensable.

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

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

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

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

Comme nous l'avons vu, les compétences des régions en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et touristique, de formation initiale et professionnelle, de transports régionaux, sans oublier leurs interventions volontaires (réseaux de fibres optiques, action culturelle...) en font un acteur majeur pour le soutien et l'accompagnement des territoires ruraux dans leurs projets, y compris en permettant de mobiliser l'ingénierie correspondante.

La mission préconise la montée en puissance des régions dans cet aménagement équilibré du territoire, conformément à leurs compétences. Un certain nombre s'y est déjà engagé, à des degrés divers.

Les conseils généraux peuvent accompagner ces démarches, en consacrant l'essentiel de leurs efforts et de leurs moyens à leurs compétences sociales, très utiles pour le développement de ces territoires ruraux et l'amélioration des conditions de vie de leurs populations fragiles, et en participant à certaines autres actions selon leurs priorités (certains transports, ou le logement, par exemple).

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

A l'occasion de ses déplacements, l'attention de la mission a été attirée sur la situation des jeunes qui sont souvent sous-qualifiés, rencontrent des problèmes de logement, de transport et sont quelquefois confrontés au surendettement. Il est urgent de prendre en considération les jeunes ruraux, « relégués », sans beaucoup d'opportunités d'en sortir, dans des zones sans dynamisme et sans débouchés. L'instruction de projets pour eux doit permettre, sur ces territoires aussi, d'éviter qu'il y ait une « génération sacrifiée ».

Ces projets peuvent être exemplaires d'une collaboration interinstitutionnelle impliquant l'ensemble des collectivités publiques, auxquelles peuvent s'associer localement d'autres partenaires. De tels projets doivent en effet mobiliser de façon coordonnée les institutions responsables de l'éducation et de la formation, de l'insertion, des actions sociales et du logement, et ne devraient pas laisser indifférents organismes consulaires et appareil économique local.

Il est apparu notamment à la mission qu'une clé pour sortir les jeunes générations rurales hors de la précarité réside dans l'adaptation de l'appareil de formation aux réalités locales et aux besoins de ces jeunes. Sur certains territoires, cet appareil de formation, et notamment de formation professionnelle, semble en effet à la fois déficitaire et inadéquat aux caractéristiques de l'emploi dans un périmètre raisonnable pour ces jeunes. L'accessibilité en demeure insuffisante (notamment lorsqu'il est nécessaire de se loger sur place) pour des jeunes peu soutenus par leurs familles ou eux-mêmes déjà chargés de famille.

Dans des secteurs où l'emploi est rare, la précarité de jeunes, peu formés, inéligibles au bénéfice du RSA est très grande. Les dispositifs d'insertion qui leur sont particulièrement destinés sont peu nombreux et travaillent dans des conditions difficiles, compte tenu des problèmes rencontrés pour agir de façon efficace et durable (contractualisation de relativement court terme, problèmes de mobilité...).

D'autres types de questions ont été signalés à plusieurs reprises, par exemple :

- difficultés relationnelles au regard d'un monde d'adultes qui lui-même se trouve en grande difficulté et peine à communiquer avec eux ;

(...)

## Principales recommandations de la mission

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

# L'intervention sociale en milieu rural

## Le point de vue des professionnels

(...)

### Partie 2

#### UNE INTERVENTION SOCIALE POLYMORPHE

*A. Pagès – C. Dansac – C. Vachée – J.-P. Lored*

La territorialisation de l'intervention sociale doit répondre aux besoins des populations et compléter les missions plus classiques des travailleurs sociaux. En milieu rural, le développement d'une série d'actions auprès de différents publics (enfants et jeunes, personnes âgées...) a renouvelé les pratiques professionnelles en déléguant un certain nombre de missions à des collectivités et associations locales, de taille tout à fait variable. Des couplages assez inédits avaient été pensés entre l'économique et le social avec la mise en place de permanences d'accueil dans de toutes petites villes, dans le sillage d'une décentralisation qui avait pour but de répondre aux usagers aux plus près des besoins. Pour autant, malgré ces indices de dynamisme et d'innovation, on mesure parfois une série d'obstacles comme le cloisonnement des dispositifs, un manque de financements et de personnels ou, plus largement un problème d'isolement et d'éloignement géographique. Cela étant, dans le cadre de notre étude, nous avons pu observer que la vision des travailleurs sociaux – qui sont plus souvent au contact de personnes en difficulté - n'était pas forcément la même que celles des intervenants sociaux qui investissent le domaine de l'animation socio-éducative. Ces associations sont globalement perçues comme des éléments de dynamisme. Elles développent donc des partenariats les plus larges possibles (aussi bien pour financer leurs projets que pour trouver les moyens matériels et humains nécessaires à leur réalisation), ce qui peut avoir cependant comme conséquence de les placer en situation de dépendance vis-à-vis des principaux organismes financeurs.

#### 1 – Des partenariats à géométrie variable

On perçoit bien l'idée d'un partenariat à géométrie variable à la lecture des résultats de notre étude. Indépendamment du secteur d'activité ou de la fonction que l'on occupe (les différences sont peu significatives), le rôle joué par les associations est unanimement reconnu et, dans les territoires, on indique qu'il existe une dynamique des associations et de leurs bénévoles (32,38 % des réponses).

Bien que l'on souligne de temps en temps un manque de financements ou de personnels (22,14 %) ou un problème d'isolement et d'éloignement géographique (17,86 %), on souligne aussi un rôle d'impulsion de la part des élus.

A ce propos, un tiers des intervenants soulignent un rôle d'impulsion de la part des élus. En revanche, la dynamique des habitants semblerait être encore relativement timide, et les institutions locales (et en particulier les organismes de protection sociale), sont parfois considérées comme étant de grosses machines, ayant leur propre force d'inertie. Nous nous sommes également aperçus en rencontrant les personnels : même si on repère des actions innovantes et des réseaux de partenaires, les démarches de *développement social local* (qui associaient des personnels venant de différents horizons) sembleraient s'essouffler en raison d'une spécialisation plus poussée au sein des différents services et, nous avons pu le noter en rencontrant des équipes de travailleurs sociaux, en raison d'une récente dématérialisation des procédures. Dans le domaine de l'aide sociale, on note un (relatif) isolement des structures (et des personnels) visible à travers deux séries de questions ouvertes portant sur le partenariat effectif même si nous devons en fait tenir compte de la nature de l'emploi occupé. Les partenariats tissés par des assistants de service social ne sont pas en effet de même nature que ceux qui sont tissés par des professionnels qui interviennent dans le secteur de la petite enfance ou dans les services destinés aux personnes âgées. Il faut également tenir compte de la nature du poste occupé : poste d'encadrement et/ou de coordination ou poste d'exécution. A la question de savoir quels sont les acteurs institutionnels venant "en appui" ou "réactifs", nous obtenons la répartition suivante à partir des indications spontanées des répondants, tout en sachant que plusieurs réponses étaient possibles :

(...)

Nous reprendrons, à titre d'exemple, les propos recueillis par écrit auprès d'une responsable d'une circonscription d'action sociale pour avoir une idée plus fidèle du système de contraintes dans lesquelles se trouvent les travailleurs sociaux qui interviennent en milieu rural et leur point de vue sur les actions engagées. Ayant déjà une longue expérience professionnelle, Mme C. coordonne les services sociaux du Conseil Général dans une petite sous-préfecture de 4 000 habitants regroupant l'essentiel des services publics d'une microrégion (administrations, lycée général et professionnel, hôpital local). Elle gère une équipe de travailleurs sociaux intervenant pour un territoire très étendu de 1 300 km<sup>2</sup> (soit l'équivalent de la taille du département du Val d'Oise) pour 27 000 résidents permanents, répartis sur 6 cantons et 55 communes rurales. Autant dire, que ces dimensions territoriales interfèrent très largement sur les actions conduites.

***Comment percevez-vous les besoins des populations (et des familles) qui résident en milieu rural ?***

*Plus isolées, loin des institutions, administrations, les personnes précarisées en milieu rural ont peut-être plus de difficultés à solliciter l'aide des travailleurs sociaux. « Tout se sait », on identifie les personnes et elles craignent d'être stigmatisées. Aussi attendent-elles beaucoup avant de contacter les professionnels. Nous touchons donc des situations très dégradées lorsqu'enfin les assistantes sociales, les conseillères, interviennent.*

***Besoins :***

*- de mobilité ; de liens (isolement) ; de santé (bien que l'hôpital [local] accueille des permanences diversifiées de spécialistes)*

*Manque d'actions autour de la culture, d'ouverture. Il y a la communauté de communes [...], mais sinon, très peu d'action, de communication. Enfin, un lien étroit avec Pôle Emploi permet le suivi des personnes en insertion professionnelle mais nous manquons d'actions d'insertion sociale en vue de reprendre pied et d'envisager une insertion professionnelle.*

**Y a-t-il sur votre territoire une dynamique partenariale et une synergie entre les institutions locales, les associations et les habitants ?**

*Il y a une dynamique. Elle est fragile. Les associations sont souvent en risque de déséquilibre budgétaire par exemple. Le rural doit faire appel à toutes les synergies pour suppléer à l'absence de certaines institutions, de moyens, tels les centres sociaux, pour créer du lien. Les élus locaux, les associations sont des relais indispensables, des soutiens dans notre travail au quotidien auprès des habitants.*

*Je pointerai deux projets d'actions collectives qui ont pu émerger grâce à cette dynamique..*

- 1. La création d'un Système d'Echanges Local (SEL) sur le canton de [P...]. Soutenu par les élus locaux, réunions dans les salles communales facilitées, aides financières... Aujourd'hui, le Département a passé le relais à une association composée des habitants du canton,*
- 2. Un projet autour du soutien à la parentalité démarre. Les institutions, les associations, l'Education Nationale s'impliquent aux côtés du Département.*

**A votre avis, les méthodes de travail sont-elles différentes en zone rurale qu'en milieu urbain ?**

**Y a-t-il en somme une spécificité de l'intervention sociale en milieu rural ?**

*Comme il y a peu d'organismes (Caf, Cpam... sont à [X, chef-lieu du département], comme la mobilité est un frein, il faut davantage travailler sur la proximité, le lien, le partenariat.*

*Les assistantes sociales vont parfois aller voir au plus près des personnes. Ces interventions de proximité sont indispensables. Il faut aussi développer un travail avec le monde professionnel : Pole Emploi, Cap Emploi, Esat hors les murs,... Autant de relais fins, de suivis parfois en binôme, pour réussir à lever le frein d'une insertion professionnelle.*

*Il faut du temps, un travail d'accompagnement fin et laborieux pour obtenir de petites avancées...*

**Auriez-vous à formuler des préconisations d'action en vue d'améliorer l'efficacité des dispositifs et/ou une meilleure couverture du territoire ?**

*Répertorier les différents dispositifs, acteurs de terrain et possibilités départementales. En fait, même si les « guides » (logement, parentalité...) doivent être réactualisés, il me semble qu'ils font défaut sur notre territoire. Il est parfois difficile pour les usagers de trouver l'information. Le département a beaucoup œuvré pour faciliter les déplacements. Des horaires plus variés, une amplitude plus large des bus à 1,50 euros seraient intéressants. Il y a aussi les liaisons régionales qui pourraient être améliorées (c'est plutôt 20 euros pour les étudiants notamment). (H, 49 ans, responsable circonscription d'action sociale, Conseil Général)*

Les constats établis par Mme C. résument parfaitement la perception que les travailleurs sociaux peuvent avoir des publics qu'ils accueillent et du territoire dans lequel ils évoluent. La question de l'isolement et de la mobilité se trouverait également au centre de leurs préoccupations, tout comme la nécessité de devoir travailler en réseau pour obtenir des résultats probants. Malgré tout quelques réalisations concrètes sont mentionnées. En matière d'action sociale, le lieu où se décide l'accompagnement social n'est plus la permanence, il s'agit de la circonscription d'action sociale, dont les locaux sont généralement installés dans une petite ville avec une forte implication des services du Conseil Général. En milieu rural, le niveau cantonal constitue encore un point d'ancrage de référence. Les appellations diffèrent d'un département à l'autre (Centre social, Centre médico-social, Point Accueil Solidarité, Maison des services...), mais globalement, on retrouve la même logique de mutualisation de la prise en charge dans le cadre de plateformes de service. Si les assistantes sociales sont encore les plus nombreuses, on y rencontre généralement un ou une psychologue, une ou deux CESF et, depuis le développement des services destinés aux personnes âgées, un conseiller ou une conseillère en gérontologie. Ces centres médico-sociaux mettent à disposition des locaux pour les permanences des associations familiales, de la Mission Locale Jeunes ou de l'ADMR sous la forme de Maisons des services abritant une permanence de la MSA et/ou de la Sécurité Sociale.

(...)