

Lutter contre l'exclusion sociale en milieu rural



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE



Lutter contre l'exclusion sociale en milieu rural

“INNOVATION EN MILIEU RURAL”

CAHIER DE L'INNOVATION N° 8

OBSERVATOIRE EUROPÉEN LEADER

JUILLET 2000

*Ce dossier est le produit des travaux du séminaire LEADER
“Répondre aux situations d'exclusion dans les terri -
toires ruraux” organisé du 30-09 au 04-10-1998 à Cast -
lebar (Irlande) avec la collaboration du Groupe LEADER
South & West Mayo (E-mail: leader@smayo.iol.ie)*

*Il a été rédigé par **Gilda Farrell** (Directrice adjointe de
l'Observatoire européen LEADER) et **Samuel Thirion**
(INDE, Portugal) avec la collaboration de **Bernard
Brunet** (SAPIE, France).*

***Jean-Luc Janot** (Observatoire européen LEADER) a assuré
la révision du texte final.*

*Responsable de la production: **Christine Charlier** (Obser -
vatoire européen LEADER).*

Sommaire

Introduction	5
Chapitre I	7
L'exclusion sociale, un phénomène multidimensionnel	9
1.1 Qu'entend-on par "exclusion sociale"?	9
1.2 En quoi l'évolution structurelle de l'emploi en Europe est-elle génératrice de pauvreté?	10
1.3 De la "pauvreté" à l'"exclusion sociale"	11
1.4 Comment prendre la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale?	12
1.5 L'exclusion sociale en milieu rural: un enjeu pour le développement durable	13
1.6 Lutte contre l'exclusion sociale et développement rural	15
Chapitre II	17
Diagnostic et stratégies de lutte contre l'exclusion sociale en milieu rural	19
2.1 Analyser les besoins: le diagnostic de l'exclusion sociale dans un territoire rural	19
2.2 Analyser l'offre: l'inventaire des pratiques en matière de lutte contre l'exclusion sociale	26
2.3 Mesurer et réduire les écarts entre besoins et offre	28
2.4 Conclusion	30
Chapitre III	31
Agir contre l'exclusion sociale en milieu rural: quelles méthodes? quels outils?	33
3.1 Les actions locales ciblées, germes d'une approche territoriale plus globale	33
3.2 Pallier aux insuffisances de l'aide des services publics	34
3.3 Fédérer initiateurs, bénéficiaires, ressources humaines et financières	35
3.4 Les outils	38
3.5 Conséquences des actions ciblées et perspectives	39
3.6 Conclusion	40
Chapitre IV	41
Consolider la lutte contre l'exclusion sociale en l'inscrivant dans une approche territoriale	43
4.1 Les enjeux de l'approche territoriale: de la lutte contre l'exclusion à la cohésion sociale	43
4.2 Acquis pouvant servir à l'élaboration d'une approche territoriale de l'inclusion	44
4.3 Potentialités et limites de la méthode LEADER	46
Conclusion	49

Introduction

Même si la lutte contre l'exclusion sociale n'était pas considérée explicitement comme faisant partie des mesures d'intervention de LEADERII, l'effort des GAL pour utiliser la totalité du potentiel endogène des territoires ruraux a conduit, dans la plupart des cas, à la prise en compte des problèmes d'exclusion, de chômage et d'isolement. C'est ainsi qu'une certaine sensibilité envers le sujet s'est développée au cours de la mise en œuvre de l'Initiative. Les groupes d'action locale (GAL) ont progressivement affirmé l'importance du niveau local dans les interventions concernant la cohésion sociale. Dans certains pays, comme par exemple en Irlande, celles-ci sont devenues un aspect clé des stratégies mises en place. La nouvelle Initiative communautaire de développement rural LEADER+ affirme le besoin d'approfondir le sujet et les méthodes d'intervention, en mettant l'accent sur l'égalité des chances et sur le ciblage des actions visant la création d'emploi.

Par ailleurs, comment les futurs GAL LEADER+ engagés sur des territoires concrets, pourront ne pas prendre en compte un des aspects de l'agenda européen qui demande de toute urgence la recherche de nouvelles approches et solutions¹?

Ce dossier s'articule autour de quatre chapitres:

Chapitre I - L'exclusion sociale, un phénomène multidimensionnel

Chapitre II - Diagnostic et stratégies de lutte contre l'exclusion sociale en milieu rural

Chapitre III - Agir contre l'exclusion sociale en milieu rural: quelles méthodes? Quels outils?

Chapitre IV - Consolider la lutte contre l'exclusion sociale en l'inscrivant dans une approche territoriale

Sept études de cas utilisées lors du séminaire "**Répondre aux situations d'exclusion dans les territoires ruraux**" sont analysées en détail dans le troisième chapitre du dossier:

Pays	Région	Territoire	Titre
France	Bretagne	Centre-Ouest Bretagne	Le plan rural d'insertion de la Cornouaille morbihannaise
France	Auvergne	Forez et Plaine de la Loire	Recréer du lien social pour l'insertion des agriculteurs en difficulté dans la Loire
Finlande	Oulu	Utajärvi	Soutenir l'indépendance des personnes âgées
Italie	Trente	Valle di Non	Coopérative sociale: groupe sensibilisation handicapés ("Gruppo sensibilizzazione handicap")
Royaume-Uni	Ecosse	Angus	Angus transport forum: une réponse aux problèmes de transport en milieu rural
Irlande	Irlande	ensemble du territoire	RRI (Rural Resettlement Ireland) La réinstallation en milieu rural de familles urbaines menacées d'exclusion
Italie	Emilie-Romagne	Sant'Arcangelo di Romagna	La "Banque du temps"

[1] Le lecteur qui souhaite mieux connaître les politiques communautaires en matière d'exclusion sociale peut consulter les Communications de la Commission européenne COM(2000) 78 et COM(2000) 79 ainsi que le site Web http://europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/soc-incl/index_fr.htm

Chapitre I

L'exclusion sociale, un phénomène multidimensionnel

L'exclusion sociale, un phénomène multidimensionnel

La pauvreté et l'exclusion sociale tendent depuis une dizaine d'années à prendre une ampleur préocupante dans bon nombre de pays de l'Union européenne, tant en milieu urbain que rural. Cette évolution s'explique en grande partie par l'augmentation du chômage, mais chômage, pauvreté et exclusion ne sont pas forcément directement liés, d'où la nécessité d'examiner plus en détails les mécanismes qui les mettent en relation.

Ce premier chapitre tentera donc de mettre en lumière les relations existant entre chômage, pauvreté et exclusion sociale et de tirer les caractéristiques de ce dernier phénomène dans l'Union européenne d'aujourd'hui, et tout particulièrement en milieu rural.

A cet égard, il est à noter que l'exclusion sociale en milieu rural est relativement méconnue et peu étudiée: plus diffuse et moins visible à la campagne, l'exclusion sociale tend à être perçue comme un phénomène essentiellement urbain. C'est pourtant une réalité qui touche également les territoires ruraux, souvent confrontés à une difficile restructuration de l'agriculture, à un manque d'emploi et à un chômage élevé, à une évolution négative dans l'offre de services sociaux adéquats, à l'isolement et à l'absence d'endroits de rencontre et de vie sociale, à une pénurie de logements pour des nouvelles familles, etc.

Ainsi, par exemple, le Programme de Développement Rural d'Angleterre (2000-2006) montre que:

- > la proportion de petits villages ruraux ("parishes") ne disposant pas de services clés est élevée. Depuis 1991, l'offre de services ne semble pas se réduire, sauf en ce qui concerne les services postaux. Néanmoins, certains services font grandement défaut: 70% des villages n'ont plus de magasin général et 75% ne disposent plus d'un service hebdomadaire d'autocar, par exemple²;
- > l'inventaire statistique des problèmes d'exclusion sociale est plus difficile à effectuer dans les zones rurales, étant donné la présence sur le même territoire de ménages aisés et de ménages défavorisés;

- > la faiblesse des salaires et le nombre croissant de retraités s'installant à la campagne sont les principales causes de la pauvreté en milieu rural. Cette pauvreté n'est d'ailleurs pas un phénomène des zones éloignées; elle est également présente dans les territoires plus riches et plus accessibles;
- > une étude³ portant sur 5 000 foyers laissait entendre que 30% des ruraux avait connu la pauvreté au cours des dix années précédentes, contre 40% en milieu urbain. D'autres études réalisées en 1979⁴ et 1990⁵ ont révélé que 25% des ménages ruraux britanniques vivaient une situation de pauvreté ou de quasi pauvreté;
- > parmi les agriculteurs, le taux de suicide est plus élevé que pour aucune autre profession, ce qui est indicatif du niveau élevé d'angoisse dont souffre ce groupe social. Etant donné l'isolement des agriculteurs, le taux de suicide peut aussi être perçu comme un indicateur de l'exclusion sociale en milieu rural.

1.1 Qu'entend-on par "exclusion sociale"?

Les différents intervenants qui travaillent sur la question ne s'entendent pas tout à fait sur une définition de l'exclusion sociale.

EUROSTAT, l'office statistique de la Commission européenne, considère l'exclusion sociale comme un phénomène multidimensionnel qui empêche les individus de participer pleinement à la société⁶.

[2] Rural Development Commission, *Survey of Rural Services* 1997.

[3] P. Chapman et al (1998), *Poverty and exclusion in rural Britain*, Joseph Rowntree Foundation, McLaughlin & Bradley (1980).

[4] idem

[5] P. Cloke et al (1994), *Lifestyles in rural England*, Rural Development Commission.

[6] EUROSTAT, *Statistiques en bref, Population et conditions sociales, n. 1/2000: L'exclusion sociale dans les Etats membres de l'UE.*

Dans le rapport *“Combating exclusion in Ireland 1990-94”* (Combattre l'exclusion en Irlande 1990-94), Patrick Commins estime, quant à lui, que l'exclusion sociale est le résultat de la défaillance de l'une des quatre composantes suivantes:

- > le système démocratique juridico-légal, censé assurer l'intégration sociale de tous les citoyens;
- > le marché du travail, censé assurer l'intégration économique;
- > l'Etat-providence, censé assurer l'intégration sociale;
- > la famille et les relations de proximité, censées assurer l'intégration interpersonnelle.

Au Royaume-Uni, par exemple, dans le cadre du débat en cours sur les politiques à mettre en œuvre, trois approches différentes se font jour⁷:

- > une approche **“intégrationniste”**, qui fait de l'emploi l'élément clé de l'insertion sociale, parce qu'il conditionne à la fois le revenu, l'identité, l'estime de soi et l'accès à des réseaux d'information et de contacts;
- > une approche **“pauvreté”**, selon laquelle les causes de l'exclusion sont à rechercher dans la faiblesse du revenu et l'insuffisance des ressources matérielles;
- > une approche **“marginalité” (sous-classe)**, qui considère les exclus comme des individus se situant hors des normes communément admises par la société, donc porteurs d'une “culture de la pauvreté” ou “culture de la dépendance”. Dans cette approche, les exclus sont eux-mêmes responsables de leur état de pauvreté, celle-ci se reproduisant de génération à génération.

En dépit de ces différences d'approche et de définition, une distinction s'impose entre chômage, pauvreté et exclusion sociale:

- > Le chômage est l'état de quiconque est privé d'un travail rémunéré à un moment donné de sa vie active. Si le chômage se prolonge trop et si la famille ou les autres réseaux personnels ne prennent pas le relais, il devient source de pauvreté et d'exclusion sociale (chômage de longue durée).
- > La pauvreté est l'insuffisance de ressources. Elle se traduit par un nonaccès à certains services de base et concerne l'ensemble de la cellule familiale.
- > L'exclusion sociale est un phénomène plus complexe, dans lequel interviennent, outre le nonaccès à certains services, des facteurs socio-démographiques, de statut socio-culturel et de niveau de qualité de vie.

Ces trois situations sociales se recoupent sans forcément se superposer.

1.2 En quoi l'évolution structurelle de l'emploi en Europe est-elle génératrice de pauvreté?

Autrement dit, dans quelle mesure l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emplois en Europe, responsable du chômage, est-elle source de pauvreté?

Entre 1945 et 1975, l'Europe occidentale a connu une croissance économique essentiellement fondée sur la concentration des entreprises. Les gains de productivité considérables qui en ont découlé ont assuré dans les pays industrialisés un quasi plein emploi. Mais, depuis une vingtaine d'années, les progrès technologiques, la mondialisation de l'économie et, plus récemment, de l'information ont remis en cause cette situation: après l'agriculture et l'ensemble du secteur primaire, les grandes entreprises du secteur secondaire ont cessé d'être créatrices d'emplois. Le seul secteur aujourd'hui potentiellement créateur d'emplois est celui des services, auquel il faut ajouter l'industrie de fabrication d'instruments de précision⁸.

Par conséquent, les exigences du marché du travail en termes de formation et d'expérience professionnelle se sont considérablement accrues: pour les personnes non qualifiées, les perspectives d'embauche (autrefois assurées par l'agriculture ou l'industrie) ne cessent de se restreindre; quant aux jeunes qualifiés mais sans expérience professionnelle, ils ont difficilement accès à l'emploi. Le chômage tend donc à frapper les mêmes personnes et les mêmes catégories sociales, d'où l'importance du chômage de longue durée: les sans-emploi d'un an ou plus représentent environ 5% de la population active de l'Union européenne et jusqu'à 12% en Espagne, 8% en Italie, 7% en Irlande. Selon EUROSTAT, près de la moitié des chômeurs étaient dans cette situation en 1996 et 30% d'entre eux chômaient depuis plus de deux ans. Les catégories sociales les plus touchées par le chômage de longue durée sont généralement:

- > **les jeunes** – le chômage est deux fois plus important chez les jeunes que dans les classes d'âge plus élevées (jusqu'à quatre fois en France et en Grèce), même si on enregistre ces dernières années une tendance à la baisse du nombre de jeunes sans emploi et à l'augmentation du chômage chez les plus âgés⁹;

[7] Schucksmith Mark; *Social Exclusion and Economic Development in Rural Areas*, Arkleton Centre for Rural Development Research, and University of Aberdeen. Rapport présenté au séminaire du réseau LEADER UK, Isle of Skye, 8-9 septembre 1999, p. 1.

[8] Commission européenne, Direction générale de l'Emploi, des Relations industrielles et des Affaires sociales, *L'Emploi en Europe*, 1997, p.55-58.

[9] Idem, *Partie I*, section 1:

Evolution récente de l'emploi et du chômage, pp.27-41.

> **les femmes** – la forte augmentation relative de l'emploi féminin au cours des années 1995-98 n'a pas empêché le taux moyen de chômage des femmes dans l'Union de se maintenir à un niveau élevé pendant cette période, en moyenne de 3% supérieur à celui des hommes.

Dans quelle mesure le chômage de longue durée est-il facteur de pauvreté?

De la solidarité familiale à l'aide de l'Etat, différents mécanismes de régulation sociale permettent d'atténuer les effets du chômage de longue durée. Mais bien souvent, c'est l'ensemble de la famille qui est atteint par le chômage de longue durée: en 1996, la proportion de ménages avec enfants dont aucun des parents ne travaillait variait de 8% en Italie à près de 20%, soit une famille sur cinq, au Royaume-Uni¹⁰. Les foyers monoparentaux (le parent étant le plus souvent une femme) sont, par ailleurs, ceux qui représentent la proportion la plus élevée de la population à bas revenus dans la plupart des Etats membres¹¹.

Quant aux aides de l'Etat ou aux transferts du système de solidarité-mutualité, elles connaissent des limites: ainsi, les indemnités de chômage prennent fin au bout d'un an dans la plupart des pays de l'Union, conduisant ceux qui sont toujours sans emploi à la fin de cette période à trouver n'importe quel travail ou à vivre du revenu minimum garanti, dans les pays où il existe.

Des tendances parfois contradictoires ressortent de la comparaison entre indicateurs sociaux et évolution du taux de chômage. Ainsi, au Royaume-Uni, pays qui affiche ces dernières années une baisse sensible du taux de chômage (8,2% en 1996 contre 10,5% en 1993; respectivement 6,5% et 8,1% pour les femmes), l'indicateur de revenu montre qu'en 1995-96, un quart de la population et 34% des enfants avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté¹².

Plusieurs raisons expliquent ce paradoxe:

1) **l'indicateur de revenu mesure les inégalités plus que la pauvreté** – quand les revenus supérieurs au revenu moyen augmentent sous l'effet de la croissance économique, le revenu moyen augmente d'un point de vue statistique. Ce qui n'empêche pas une croissance du taux de pauvreté le revenu réel des catégories sociales défavorisées restant inchangé. Plus que l'extension de la pauvreté, c'est donc le phénomène de "polarisation" sociale qui est en cause. C'est ainsi que, ces toutes dernières années, on a pu

observer à la fois une diminution de la pauvreté absolue en Europe, grâce entre autres à une certaine croissance de l'emploi, et une augmentation constante de la pauvreté relative;

2) **l'augmentation de la pauvreté fausse les mécanismes de réduction du chômage** – on observe en effet parmi les classes défavorisées une baisse de la demande de travail, due au découragement des travailleurs moins qualifiés qui, au bout d'un certain temps, finissent par ne plus se présenter sur le marché du travail. D'où une inflexion du taux de chômage sans effet sur les indicateurs sociaux de pauvreté/exclusion;

3) **il ne suffit plus d'entrer dans le monde du travail pour sortir de la pauvreté** – actuellement, la création d'emplois consiste souvent en une multiplication de postes sous-payés et sans perspective d'évolution professionnelle, ainsi que d'emplois précaires et de courte durée.

La question à se poser est donc la suivante: est-il possible de sortir de la spirale alimentée par le triptyque "bas salaire - précarité - stagnation professionnelle" qui plonge un nombre croissant d'individus et de familles dans la pauvreté? En d'autres termes, quelles sont les mesures institutionnelles de soutien aujourd'hui pertinentes lorsque l'on parle d'intégration ou d'insertion, étant donné l'inadéquation des dispositifs destinés à lutter contre la pauvreté par la seule méthode du retour à l'emploi?

1.3 De la "pauvreté" à l'"exclusion sociale"

La notion d'"exclusion sociale", qui se veut différente de celle de "pauvreté", s'est imposée à la fin des années 80 face à l'apparition de nouvelles formes de détresse sociale dans un contexte de croissance économique et d'amélioration de la compétitivité des économies européennes.

Ces nouvelles formes de détresse sociale sont le produit de processus socio-économiques qui, à une situation de chômage de longue durée ou d'impossibilité de trouver un premier emploi, ajoutent chez les personnes les plus fragilisées une dégradation des liens d'appartenance, donc une carence de liens sociaux, de repères et de statut.

[10] *The Economist*, September 25th-October 1st. 1999, p 50

[11] Voir EUROSTAT, *Statistiques en bref*, op. cit.

[12] *The Economist*, September 25th-October 1st. 1999, pp. 49-50

L'exclusion suppose une privation d'un autre ordre que la pauvreté: les exclus sont privés d'opinion et de poids politique, alors même qu'augmente la tolérance de la société aux inégalités.

L'exclusion sociale, c'est aussi et avant tout le non-accès aux services de base, à commencer par ceux qui, comme le logement et l'alimentation, assurent la survie et la dignité humaine. Faut-il rappeler qu'aujourd'hui, dans l'Union européenne, environ 1,1 million de citoyens (et même 1,8 million à certains moments de l'année) ont chaque jour recours aux services d'aide aux sans-abri? En Allemagne, au Royaume-Uni et en France¹³ notamment, leur nombre est considérable.

Quels sont alors les facteurs déterminants de l'exclusion sociale?

La perte d'un emploi (ou, pour les jeunes, le non-accès à l'emploi) constitue généralement l'élément déclencheur du processus d'exclusion. Licenciement pour raison économique, fin de contrat à durée déterminée, chômage partiel, retraite anticipée et toutes autres formes d'interruption de l'emploi. Certes, la perte d'un emploi ne se traduit pas automatiquement par l'amorce d'un processus d'exclusion, mais on a constaté qu'un chômage prolongé associé à un faible niveau de qualification suffisait à enclencher ce processus.

La perte d'emploi n'est pas toutefois le seul élément déclencheur du processus d'exclusion. D'autres facteurs, éventuellement combinés à la perte d'emploi, jouent le même rôle. Certains éléments sont spécifiques à certains âges de la vie particulièrement exposés. A l'adolescence, notamment, des événements souvent liés à la pauvreté ou la marginalisation des foyers – échec scolaire, abandon par la famille, etc. – peuvent entraîner des exclusions en chaîne et détruire la vie des jeunes concernés. Les personnes âgées sont également particulièrement exposées: selon EUROSTAT, en 1995, la proportion de ménages composés d'une personne âgée de 65 ans et plus était 3 et 4 fois plus importante parmi les populations à bas revenu dans certains pays comme l'Irlande, le Portugal, la Danemark, la Grèce.

Plus généralement, l'exclusion sociale est aussi le résultat d'une évolution des mécanismes de régulation sociale et des valeurs aujourd'hui dominantes.

Dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, la quasi éradication de la pauvreté absolue s'est accompagnée dans les sociétés européennes industrialisées de mesures de redistribution et de sécurité de revenu assurées par l'Etat-providence, présenté comme le garant du

bien-être de tous les citoyens. A cette époque, croissance et plein emploi semblaient également s'inscrire dans la durée.

Avec la crise des années 70 et les premières grandes restructurations industrielles, le recul du pouvoir d'achat des familles touchées par le chômage a fait apparaître une "nouvelle pauvreté". Dès lors, il ne s'agit plus de pauvreté résiduelle: le chômage est devenu un phénomène durable, conduisant à des formes de marginalisation que l'on a alors baptisées "exclusion".

Ainsi est-on passé d'une société où la pauvreté semblait appelée à disparaître à une société où l'exclusion sociale apparaît comme un phénomène intrinsèque, voire une fatalité. Par ailleurs, les conditions d'accès aux formes de protection sociale se durcissent et les mesures d'incitation à l'emploi (renforcement de l'"employabilité", développement de l'esprit d'entreprise, encouragement à la flexibilité des entreprises et des employés, financement de politiques d'égalité des chances)¹⁴ se multiplient dans un contexte de chômage chronique.

1.4 Comment prendre la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale?

Confrontés à l'ampleur des phénomènes d'exclusion et à l'impossibilité de faire reculer le chômage et ses manifestations sociales destructrices, bon nombre de gouvernements commencent à s'alarmer et à envisager d'autres formes de traitement¹⁵.

A présent, le problème est donc d'abord de savoir combien d'Européens vivent dans des conditions de pauvreté ou d'exclusion sociale. Pour y répondre, on a le plus souvent recours à un indicateur classique de pauvreté: le pourcentage de foyers ou d'individus disposant de moins de la moitié du revenu moyen. Bien que pour certaines catégories sociales victimes d'exclusion

[13] Comité des Régions, *La Question des sans-abri et du logement*, Projet d'avis, Bruxelles, 23 mars 1999, p.9

[14] Cette approche du problème se trouve développée dans le rapport de la Commission Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne (COM (97)102) et dans les "Lignes guides sur l'emploi" approuvées par le Conseil (JO C30, 28 janvier 1998).

[15] Le gouvernement britannique s'est ainsi fixé comme objectif, en mars 1999, d'en finir avec la pauvreté des enfants. A cette fin, les services de sécurité sociale ont mis en place 49 initiatives clés et 40 indicateurs de pauvreté permettant de mesurer l'impact de leurs interventions - le nombre des indicateurs étant en lui-même un indice de la complexité du phénomène et de la difficulté de la puissance publique à en saisir les contours et à y apporter des réponses standardisées.

(minorités ethniques, personnes âgées, personnes seules) cet indicateur ne s'avère pas toujours pertinent, les statistiques montrent que les parents isolés, les ménages monoparentaux, les personnes âgées seules et les chômeurs représentent la majorité des catégories de population à bas revenus.

Il existe également une "géographie de l'exclusion sociale", représentée par certaines banlieues laissées pour compte, les ghettos urbains, les zones rurales éloignées, les territoires périphériques, etc. Quand un nombre important de personnes pauvres ou victimes de mêmes formes d'exclusion se concentrent dans ces mêmes espaces, l'exclusion devient visible. Reste que beaucoup d'exclus sont dispersés, donc "invisibles" pour la société¹⁶.

La concentration des exclus, autrement dit l'exclusion visible, reste un phénomène avant tout urbain. On la retrouve notamment dans les quartiers à forte concentration d'immigrés ou minorités, où l'identité ethnique joue un grand rôle dans la reconnaissance mutuelle, tout en étant elle-même facteur d'exclusion. Dans les zones rurales en revanche, l'exclusion est moins visible, car plus dispersée voire parfois cachée. C'est pourquoi, en dépit de la similitude des problèmes, une distinction s'impose entre milieu urbain et rural, tant dans l'approche que dans les politiques de lutte contre l'exclusion sociale.

1.5 L'exclusion sociale en milieu rural: un enjeu pour le développement durable

Comment la pauvreté et l'exclusion sociale se manifestent-elles en milieu rural? En quoi se différencient-elles de celles que l'on observe en milieu urbain?

a) Un phénomène ancien qui prend des contours nouveaux

Rappelons d'abord que l'exclusion sociale en milieu rural ne date pas d'aujourd'hui. Les mutations qui ont marqué le monde rural pendant plus d'un siècle (exode rural, mécanisation puis industrialisation de l'agriculture) ont en effet provoqué des transformations sociales radicales, contraignant quatre agriculteurs sur cinq, et souvent davantage, à abandonner le travail de la terre, dans des conditions parfois dramatiques.

En même temps que leur métier, les ménages paysans ont souvent perdu leur identité et leurs liens sociaux, sans parler des endettements successifs et de la perte d'un

patrimoine familial ancestral. Au cours des "Trente Glorieuses", dans les pays industrialisés, ce processus d'exclusion a pris cependant des formes moins tragiques que celui provoqué en milieu urbain par les licenciements massifs: à cet égard, l'exode rural a joué un rôle de soupape, l'agriculteur exclu de son activité d'origine retrouvant facilement un travail non qualifié, notamment dans le secteur secondaire alors en pleine expansion.

Mais le phénomène d'abandon forcé du métier d'agriculteur se poursuit aujourd'hui dans des conditions bien plus dures: le chômage touche de plein fouet les personnes non qualifiées et les bassins d'emplois industriels implantés en milieu rural subissent les effets des restructurations et délocalisations, et voient se réduire les possibilités de pluriactivité, stable ou saisonnière, sur lesquelles les agriculteurs en difficulté pouvaient autrefois compter pour compléter leur revenu agricole. Qui plus est, les crises de surproduction traversées par une agriculture qui a considérablement réduit le nombre de ses actifs accentuent et accélèrent la paupérisation des agriculteurs.

Le monde rural voit en outre certains jeunes partis à la ville chercher du travail revenir au pays suite à un licenciement ou à une période de chômage prolongée, dans l'espoir d'y trouver une sécurité et des conditions de vie plus humaines. On observe également un flux de "réfugiés économiques" qui quittent la ville et cherchent à la campagne un espace de vie ou de survie que le milieu rural n'est pas toujours à même de leur fournir. D'où l'existence d'un chômage rural touchant toutes les catégories de la population.

b) Les facteurs d'exclusion sociale spécifiques au monde rural

Ces grandes tendances font qu'aux facteurs d'exclusion communs au milieu urbain et au milieu rural s'ajoutent des facteurs spécifiques à ce dernier, à savoir, en particulier, le poids de la tradition et la dispersion des populations et des activités.

Le poids de la tradition

La persistance des traditions héritées des sociétés rurales ancestrales et le décalage culturel par rapport aux formes d'intégration dans la société moderne sont des facteurs d'exclusion en milieu rural. Le fait, par exemple, que l'emploi était traditionnellement fourni

[16] Paul Henderson, *Social Inclusion & Citizenship in Europe, The contribution of community development, 1997, OPBOWCAHIER 5.*

dans le cadre d'environnements familiaux protégés a pour conséquence que les populations rurales se trouvent souvent peu préparées à s'insérer dans des marchés du travail anonymes. De façon plus générale, la jeunesse rurale, dont l'identité "rurale/traditionnelle" est en permanence confrontée à l'identité "urbaine/moderne", se sent déplacée. Le contexte rural ne facilitant pas souvent la prise de risque et l'innovation, les jeunes désireux de lancer de nouvelles initiatives économiques trouvent difficilement du soutien.

Ce décalage entre tradition et modernité affecte en particulier les femmes. Auparavant, dans le monde rural, leur insertion dépendait presque toujours d'activités complémentaires à l'exploitation agricole qui faisaient le plus souvent appel à des savoir-faire pour lesquels la demande est aujourd'hui très faible, notamment dans certains secteurs de la production artisanale. Elles rencontrent aujourd'hui des difficultés d'insertion, notamment dans les zones où l'agro-tourisme ou d'autres nouvelles activités assurées par les femmes n'ont pas encore pris le relais.

La dispersion des populations et des activités

La faible densité démographique qui caractérise de nombreux territoires ruraux – et que l'exode rural n'a fait que renforcer – pose des problèmes de plusieurs ordres, au premier rang desquels les difficultés d'accès aux services de base. Assurer aux enfants une éducation primaire, par exemple, devient plus difficile avec la fermeture des écoles de village, surtout quand le transport est à la charge des familles. Et lorsqu'une série d'autres services disparaissent (commerces, garde d'enfants, poste, pompe à essence, chemin de fer, etc.), le sentiment d'isolement se renforce et les risques d'exclusion sociale augmentent.

Pour les populations souffrant déjà de difficultés particulières, ce problème se pose avec encore plus d'acuité. Les carences en transports collectifs, par exemple, sont encore plus criantes lorsqu'il s'agit de personnes handicapées, âgées, etc. Les services d'assistance – aux handicapés, pour l'insertion des minorités, aux sans-logis, aux femmes ou enfants maltraités – sont eux-mêmes plus rares, ainsi que les agences d'insertion professionnelle ayant la capacité d'organiser des formations en fonction des profils de compétences.

Plus généralement, la dispersion des populations conjuguée à la disparition progressive des espaces de vie sociale (cafés et autres lieux de rencontre) conduit à l'isolement.

Souvent, c'est même la construction de liens familiaux qui devient difficile: ainsi, en raison du déséquilibre démographique entre les sexes et du désintérêt des femmes pour l'agriculture, nombre d'agriculteurs ont du mal à se marier. Nombreux aussi sont les exploitants agricoles ou les petits entrepreneurs sans héritier qui souffrent d'isolement et d'absence de perspectives.

La faible densité démographique a également des conséquences en termes de choix politiques. Le poids électoral des zones rurales étant faible, les décisions macro-économiques et macro-politiques renforcent les tendances à la concentration, que ce soit en matière de services aux populations ou d'insertion professionnelle. Les politiques actuelles de formation et d'insertion professionnelle, par exemple, visent à encourager la spécialisation. Or celle-ci est peu compatible avec la pluriactivité qu'impose en milieu rural la précarité de l'emploi (activités à caractère fortement saisonnier des domaines agricole, touristique ou autre).

Autres facteurs spécifiques

En milieu rural, l'exclusion sociale renvoie aussi à des problèmes d'ordre législatif, culturel, politique... Dans le domaine du logement, par exemple, les lois et réglementations favorisant l'utilisation du sol à des fins agricoles interdisent souvent la construction de maisons, ce qui constitue un handicap pour l'insertion de nouvelles familles ou pour l'accueil de populations en provenance des villes.

c) De l'exclusion sociale à l'exclusion territoriale

En milieu rural, la notion d'exclusion peut s'appliquer non seulement aux individus et aux familles, mais aussi parfois aux territoires – ou, au sein d'un territoire donné, à certaines "poches", certains villages – qui souffrent d'un difficile accès aux opportunités économiques, culturelles ou autres.

C'est ainsi que certains espaces sont considérés comme "naturellement" isolés – dans le meilleur des cas, les responsables politiques les considèrent comme des environnements à protéger. Or, tout espace peut devenir support de vie sociale, à condition de faire le choix d'un développement local. Ce qui suppose des mesures visant à entretenir la vitalité des territoires, grâce à des politiques appropriées, qu'il s'agisse de fourniture de services, d'organisation culturelle ou d'évolution des métiers et des qualifications.

1.6 Lutte contre l'exclusion sociale et développement rural

L'exclusion sociale apparaît comme un phénomène complexe, qui exige de prendre en compte à la fois l'évolution du marché du travail, les données démographiques et géographiques du territoire, les références, les liens sociaux et le niveau de revenu des populations concernées, ainsi que l'évolution des réponses institutionnelles. Par son ampleur et ses caractéristiques récentes, le phénomène a pris une importance de premier plan.

Plus encore qu'une préoccupation d'ordre social, culturel et politique, la lutte contre l'exclusion sociale est devenue une composante essentielle et incontournable du développement économique. Elle joue notamment un rôle clé dans la revitalisation du milieu rural.

Dans les territoires ruraux, la lutte contre l'exclusion sociale est la condition d'une pleine valorisation des ressources humaines.

Etant donné le handicap que représentent la dispersion des populations et le manque d'emplois, la lutte contre l'exclusion sociale revêt, en milieu rural, une importance particulière dans l'optique d'une pleine valorisation de ces dernières.

Dans le Bazois (Bourgogne, France), une association "multiservices" permet à des chômeurs d'offrir des services de proximité. Cette activité est prolongée par une action de recrutement de chômeurs de longue durée remis au travail sur des chantiers d'entretien de l'environnement ou de valorisation de sites touristiques. En parallèle, un centre de formation répond à des besoins individualisés et offre des formations qualifiantes devant déboucher sur des emplois stables (aménagement de l'espace rural, entretien des cours d'eau).

La lutte contre l'exclusion sociale crée les conditions pour la concertation sociale

- > Elle est porteuse de consensus et d'actions collectives, souvent indispensables pour lancer de nouvelles activités ou gagner de nouveaux marchés.
- > Elle atténue les fractures sociales avec un impact direct en termes d'image du territoire et des implications dans le domaine du tourisme rural et des produits de qualité.

Dans les territoires du sud de la péninsule Ibérique (Alejo au Portugal et Andalousie en Espagne), en raison du taux de chômage très élevé que connaissent ces régions (l'Andalousie affichait en 1999 un des taux les plus élevés d'Europe: 15%), les groupes LEADER ont été amenés à accorder une importance de premier plan à des actions de lutte contre l'exclusion sociale venant en complément des actions LEADER et spécialement orientées vers les personnes défavorisées.

Dans les territoires ruraux, la lutte contre l'exclusion sociale est porteuse de nouvelles opportunités de développement.

De facteurs d'exclusion sociale, certains handicaps propres au monde rural peuvent se transformer en possibilités de développement et facteurs d'insertion sociale.

Ainsi en est-il du poids des traditions, présenté plus haut comme un facteur d'exclusion, des femmes et des jeunes notamment, mais qui peut au contraire servir de socle à de nouvelles opportunités.

Dans la vallée de la Sousa, territoire rural proche de Porto au Portugal, les femmes pratiquent la broderie depuis des siècles. C'est une source de revenu complémentaire et même, pour celles qui vivent seules, la source de revenu principale. Ce travail extrêmement mal rémunéré (150 EUR par mois pour un plein temps) et totalement déconsidéré maintient les femmes qui en vivent dans une situation de pauvreté et d'exclusion sociale particulièrement critique. Une association créée à l'initiative du groupe LEADER a travaillé à professionnaliser le secteur en jouant à la fois sur la récupération des motifs de broderie traditionnels, sur l'amélioration de la qualité, sur la formation des femmes et sur la conquête de marchés haut de gamme, ce qui a libéré les femmes de l'emprise des commerçants traditionnels. Au-delà de l'augmentation de leurs revenus, c'est toute la question de la dignité humaine qui est en jeu pour ces femmes.

Comment prendre la mesure des enjeux de la lutte contre l'exclusion sociale dans un territoire rural? Comment évaluer les marges de manœuvre dont on dispose à cet effet? Telles sont les questions auxquelles tentera de répondre le chapitre II, avant d'aborder, dans les chapitres suivants, la question des outils, des méthodes, des perspectives d'action pour lutter contre l'exclusion sociale et celle de son inscription dans une approche territoriale plus large.

Chapitre II

Diagnostic et stratégies de lutte contre l'exclusion sociale en milieu rural

Diagnostic et stratégies de lutte contre l'exclusion sociale en milieu rural

Comment mesurer l'importance de la lutte contre l'exclusion sociale sur un territoire et en dégager les éléments stratégiques à prendre en compte dans une approche plus générale du développement?

Pour répondre à cette question, trois domaines seront soumis à examen:

- > les **besoins** de lutte contre l'exclusion sociale – il s'agit d'établir le diagnostic de l'exclusion sociale sur le territoire rural de référence;
- > l'**offre** en matière de lutte contre l'exclusion sociale: il s'agit de faire un inventaire des institutions publiques et privées impliquées dans la lutte contre l'exclusion sociale et un bilan des mesures et actions réalisées;
- > les **écarts entre les besoins et l'offre**, la question étant alors de comprendre, à l'échelle du territoire concerné, quelles approches nouvelles peuvent aider à combler ces écarts et quels éléments de stratégie sont à prendre en compte pour lutter contre l'exclusion sociale.

2.1 Analyser les besoins: le diagnostic de l'exclusion sociale dans un territoire rural

En milieu rural, l'exclusion sociale prend souvent des formes beaucoup plus complexes que ce qu'on imagine au départ. Les quelques groupes sociaux bien identifiés (chômeurs, handicapés, personnes âgées et isolées, nomades, etc.) et les problèmes d'accès (emploi, éducation, services, etc.) auxquels on pense a priori ne sont en fait que la partie visible de l'exclusion. Un examen plus attentif permettra probablement de s'apercevoir que d'autres catégories sociales sont touchées, que l'on ne s'attendait pas à voir figurer dans ce diagnostic, et que les aspects invisibles de l'exclusion sont souvent bien plus déterminants que ses aspects visibles.

Pour repérer et bien saisir tous les aspects de l'exclusion sociale sur un territoire rural donné, il convient de procéder à un travail approfondi d'analyse, car la par-

tie immédiatement visible de l'exclusion ou celle sur laquelle des informations sont disponibles ne peut servir que de point de départ. On procédera donc par étapes, du plus simple au plus complexe, de l'information plus quantitative, normalisée, à l'information plus qualitative, difficilement standardisable et donc moins facilement accessible.

Dans ce cheminement, on peut identifier cinq étapes:

- > un premier repérage des individus ou groupes sociaux concernés;
- > le croisement des informations relatives aux victimes et aux domaines d'exclusion;
- > le repérage des aspects les moins visibles de l'exclusion;
- > l'analyse des parcours menant à l'exclusion sociale;
- > la prise en compte du contexte.

Ces étapes ne sont bien sûr qu'indicatives: chaque intervenant devra adapter, compléter ou revoir ce schéma en fonction du contexte de son territoire. Il ne s'agit pas non plus d'un cheminement linéaire: des va-et-vient sont nécessaires entre les étapes. C'est pour-quoi on parlera plutôt de cinq "portes d'entrée" plutôt que d'"étape" dans l'analyse de l'exclusion sociale.

2.1.1 Premier repérage des individus et groupes sociaux concernés

Quels sont, sur le territoire, les individus ou les groupes sociaux effectivement ou potentiellement victimes d'exclusion sociale? Les premiers auxquels on pense sont bien entendu les groupes sociaux "à risque", autrement dit les groupes porteurs d'un "handicap sociale" susceptible de conduire à l'exclusion: les personnes illettrées et non qualifiées sont plus susceptibles que la moyenne de se retrouver au chômage, les personnes isolées géographiquement et sans moyen de locomotion de ne pas avoir accès aux services, les entrepreneurs éloignés peuvent avoir de la difficulté à obtenir les informations qui leur seraient utiles pour atteindre les clients potentiels, etc.

Un relevé systématique de ces personnes permet de faire un premier “débroussaillage” du problème.

Les sources d'information qui permettent de repérer les personnes sujettes à l'exclusion sociale sont multiples et complémentaires:

- > les services de l'État disposent d'informations liées au recensement et au suivi de certaines populations (bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), chômeurs, handicapés, etc.);
- > Certaines organisations ou associations travaillant avec des publics en difficulté disposent de bases de données et d'informations qualitatives fournies par leur contact direct avec les exclus et leur pratique de terrain.

Des bases de données existent dans certains territoires ou structures sur les petits exploitants et entrepreneurs âgés qui n'ont pas d'héritier (par exemple en France, l'association “RELANCE” a été créée par les chambres consulaires et le groupe LEADER Espaces Cévennes (Languedoc-Roussillon) pour organiser la reprise d'activités dans cette partie du Massif Central, en aidant donc à l'insertion de jeunes entrepreneurs.

L'observation directe, dont peut par exemple se charger un réseau d'animateurs locaux, est une autre source d'information complémentaire non négligeable.

2.1.2 Croiser les informations concernant les victimes et les domaines d'exclusion

Le repérage des groupes sociaux concernés par l'exclusion sociale met logiquement en lumière les domaines sur lesquels porte l'exclusion, dont les plus immédiatement identifiables sont l'accès difficile à l'emploi, au logement, à l'éducation, aux moyens de production ou au crédit. L'absence de liens sociaux ou familiaux est un autre facteur d'exclusion, moins facile à percevoir.

Une fois ce recensement des domaines d'exclusion réalisé, on peut alors croiser ceux-ci avec les groupes victimes d'exclusion pour obtenir un tableau à deux entrées.

La réalité étant cependant toujours plus complexe et les domaines d'exclusion plus nombreux que ce que peut recenser un tableau, il est utile de lister un certain nombre d'indicateurs afin de systématiser le repérage des situations d'exclusion. Ces indicateurs peuvent être classés en fonction des victimes effectives ou potentielles d'exclusion sociale, des domaines d'exclusion ou, en fonction du territoire.

EXEMPLE DE CROISEMENT ENTRE VICTIMES ET FACTEURS D'EXCLUSION

Facteurs d'exclusion	Groupes sociaux victimes d'exclusion						
	<i>par sexe femmes</i>	<i>par âge jeunes personnes âgées</i>	<i>par qualification travail avec savoir- faire non renouvelés</i>	<i>par éloignement ou isolement personnes âgées, ménages monoparentaux</i>	<i>par handicap handicapés physiques</i>	<i>par discrimination économique réfugiés économiques des villes</i>	<i>par discrimination ethnique nomades, victimes de conflits</i>
Emploi	X	X	X		X	X	X
Accès aux services de base (santé, transport)				X	X	X	X
Accès au soutien institutionnel				X	X	X	X
Accès au crédit et aux mécanismes de soutien à la prise de risque	X	X	X			X	
Accès aux moyens de production		X				X	
Accès à des loge- ments adéquats		X		X		X	X
Absence de méca- nismes de prise en compte des diffé- rences culturelles (langue, identité)							X
Liens sociaux et familiaux				X		X	X
Accès à la formation, aux informations et au recyclage de connaissances		X	X			X	X

EXEMPLE D'INDICATEURS DE L'EXCLUSION SOCIALE¹⁷

Revenu

1. Différence entre moyen et bas revenus
2. Catégories disposant de faibles ressources (moins de 50% du revenu moyen)
3. Pourcentage de bas revenus (moins de 40% du revenu moyen)
4. Allocataires du revenu minimum garanti ou d'indemnités de chômage (population en âge de travailler)
5. Bénéficiaires d'aides sociales sur le long terme (tous âges confondus)
6. Localisation (répartition géographique) des bas revenus
7. *Localisation (répartition géographique) des foyers avec chômeurs*

Enfants

8. Enfants vivant dans des foyers touchés par le chômage
9. Enfants vivant dans des foyers à faibles revenus (moins de 50% du revenu moyen)
10. Enfants non intégrés dans le cycle éducatif de base
11. Enfants définitivement exclus de l'école

Jeunes

12. Jeunes chômeurs (16-24 ans)
13. Allocataires du revenu minimum garanti ou petits salaires (16-24 ans)
14. Jeunes non scolarisés, sans travail ni activité de formation (16-18 ans)
15. Jeunes non intégrés à une organisation de jeunes, un centre culturel, un club sportif ou une activité collective (15-24 ans)
16. Jeunes touchés par la drogue (15-24 ans)
17. Jeunes sans qualification minimale (19 ans)
18. *Jeunes n'ayant pas accès aux aides financières ni au crédit (18-24 ans)*

Adultes actifs

19. Adultes à la recherche d'un travail salarié
20. Foyers comptant des adultes au chômage depuis plus de deux ans
21. Salariés faiblement rémunérés (*travail manuel mal payé*)
22. Travailleurs précaires (*statut d'indépendant, emploi cyclique ou intermittent*)
23. Adultes sans accès à la formation ou en *requalification professionnelle*
24. *Foyers monoparentaux*
25. *Adultes surendettés*

Personnes âgées

26. Retraités sans autres revenus
27. *Personnes âgées vivant seules*
28. Part des produits de base dans les dépenses
29. Bénéficiaires d'une aide à domicile (%)
30. *Personnes privées de véhicule, de téléphone ou d'assistance*

Territoire/village

31. Absence de vie associative, culturelle, sportive, etc.
32. Polarisation du travail (pourcentage de foyers comptant au moins un adulte chômeur)
33. Importants frais de transport
34. *Absence de commerces, bars ou lieux de rencontre*
35. Absence d'assurance pour le foyer, *les entreprises, les cultures*
36. Sentiment d'insatisfaction par rapport au territoire ou au village (%)
37. *Initiatives (publiques ou privées) d'intervention sociale*
38. *Difficultés d'accès au logement*

Source: "The New Policy Institute", Howarth Catherine et al., *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, Joseph Rowntree Foundation, 1999.

http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm. Les indicateurs plus spécifiques au milieu rural ont été rajoutés par l'Observatoire européen LEADER. Ils sont indiqués en italique dans le tableau.

[17] Pour plus d'information sur cet exemple consulter: http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm.

Ces indicateurs peuvent servir, non seulement au travail d'identification des situations d'exclusion, mais aussi au suivi de l'évolution – tendance à l'amélioration, à la dégradation ou à la continuité – sur une période d'un an ou plus.

Au niveau national ou régional, on a souvent recours à de semblables séries d'indicateurs pour suivre les tendances ou évaluer l'impact des interventions. Une bonne connaissance des tendances à l'échelle d'un territoire peut permettre d'adapter l'intervention de l'État à la situation locale et de personnaliser les aides en les modulant en fonction de chaque cas.

Outre la mesure de l'évolution dans le temps, les indicateurs permettent d'établir des comparaisons entre territoires, ou même entre zones ou bassins d'emploi d'un même territoire. Ce qui donne la possibilité de corriger des interventions, en concentrant par exemple les actions sur certains "poches" d'exclusion, plutôt que de viser indifféremment l'ensemble du territoire.

La série d'indicateurs proposée n'a qu'une valeur indicative, chaque territoire devant pouvoir construire sa propre série en fonction du contexte. Dans un territoire à forte polarisation sociale par exemple, la comparaison entre bas revenus et revenus moyens risque de n'être guère pertinente pour mesurer l'étendue de la distance qui sépare les plus riches des plus pauvres. Des comparaisons sont aussi parfois nécessaires en terme d'accès, notamment dans les territoires ruraux éloignés des villes.

2.1.3 Repérer les aspects les moins visibles de l'exclusion

La série d'indicateurs, bien qu'essentielle au travail de repérage des situations d'exclusion, ne peut suffire à cerner tous les contours et la complexité de celles-ci. Ainsi, les indicateurs d'exclusion mesurent-ils les conséquences négatives du phénomène, laissant dans l'ombre les compétences, les savoir-faire et les idées des personnes victimes d'exclusion. Ce sont pourtant là des leviers essentiels lorsque l'on veut inverser la tendance en déclenchant un processus d'intégration active.

Les indicateurs révèlent en outre les aspects les plus objectifs, les plus facilement repérables de l'exclusion: avec de tels outils, les dimensions plus personnelles, plus subjectives, de l'exclusion sont insaisissables. Et pourtant l'essence profonde de l'exclusion sociale est avant tout d'ordre relationnel. Observer la réalité des

liens sociaux et identitaires permet de juger du degré d'isolement et de la fragilité des points de repère et du sentiment d'appartenance. Cela permet aussi de repérer les réseaux auxquels l'on pourra faire appel pour trouver une solution.

Constatant les manques des actions d'aide individuelle aux jeunes chômeurs, le groupe LEADER Stirling (Ecosse, Royaume-Uni) a décidé de mettre l'accent sur la reconstitution des réseaux de relations – famille, école, amis, collègues, paroisse, clubs, etc. -, l'idée étant de permettre à chaque jeune chômeur de trouver dans son entourage le soutien dont il a besoin, notamment lorsqu'il décide de créer une entreprise et qu'il y a prise de risque. On s'assure aussi que ce soutien perdure au moins au cours des premières phases de lancement.

S'attacher à la dimension du lien social permet de repérer les situations de détresse, qu'elles soient dues au chômage de longue durée ou à la solitude (problèmes de célibat des agriculteurs, difficultés propres aux familles monoparentales, isolement des personnes âgées vivant seules, etc.). La dévalorisation individuelle et sociale est une source d'exclusion bien plus grave que le non-accès à certains services, car elle porte atteinte à la dignité humaine, au sens de la vie et aux capacités réactives de l'individu.

Lorsque l'on a affaire à des minorités ethniques ou à des populations nomades ("travellers" des campagnes irlandaises, par exemple), il est particulièrement important de prendre en compte les liens sociaux et identitaires. Ce sont en effet bien souvent les préjugés dévalorisants sur les habitudes traditionnelles de leur communauté qui paralysent les jeunes et les empêchent de se construire un avenir différent.

Les groupes LEADER irlandais qui travaillent avec les "travellers" (nomades) sont confrontés à des problèmes de mariages d'adolescentes, d'alcoolisme des jeunes et de scolarisation précoce. Le groupe South Mayo a choisi de travailler sur les capacités de création artistique des jeunes femmes nomades; les œuvres d'art que le GAL les a encouragées à réaliser ont permis à ces femmes de retrouver l'estime de soi et d'entrer en contact avec d'autres groupes sociaux lors des expositions ou des visites d'ateliers.

Cette connaissance approfondie des situations d'exclusion sociale qui permet d'en détecter les aspects les moins visibles est bien supérieure à celle qu'autorise la collecte des informations existantes ou l'utilisation d'indicateurs formalisés. Mais elle suppose un contact

direct avec les personnes concernées, que l'on peut difficilement obtenir sans une pratique quotidienne de travail en commun. Deux conclusions essentielles pour la lutte contre l'exclusion en découlent:

- > Le travail de repérage des situations d'exclusion et de diagnostic sont difficilement séparables de l'action. Car c'est au cours de la conduite de l'action de lutte contre l'exclusion que l'on parvient à saisir les véritables contours de celle-ci et, par voie de conséquence, à affiner les objectifs et les méthodes de l'action. En d'autres termes, la lutte contre l'exclusion sociale n'est pas compatible avec une démarche pré-établie qui sépare, dans le temps comme au niveau des responsabilités individuelles et institutionnelles, le travail d'élaboration du plan d'action.
- > Il n'est possible d'avoir une connaissance approfondie des situations d'exclusion sociale qu'au niveau local, car c'est la seule échelle qui permet l'expression parallèle des deux aspects de la lutte contre l'exclusion: l'analyse objective des situations d'exclusion et une connaissance plus subjective, à même de saisir l'essence du problème et de mobiliser les capacités et les solidarités nécessaires au renversement de la tendance.

2.1.4 Analyser les parcours d'exclusion

L'exclusion sociale n'est pas un phénomène statique: des périodes de réinsertion peuvent être suivies de nouvelles périodes de détresse et inversement. L'insertion a donc elle-même un caractère sporadique, surtout si les revenus individuels ou familiaux dépendent d'activités rémunératrices à caractère cyclique ou temporaire.

Le "WISE Group"¹⁸ pour l'insertion de chômeurs de longue durée au Royaume-Uni considère que le plus difficile à obtenir dans la lutte contre l'exclusion sociale est l'insertion à long terme. Trouver un travail ne suffit pas, encore faut-il consolider cette avancée par une formation, par des liens sociaux et des formes de communication. Le groupe estime en outre indispensable que les structures d'appui repèrent les créneaux porteurs et adaptent les formations aux nouveaux besoins des marchés.

Un diagnostic de l'exclusion sociale établi sur une période très limitée peut donc induire en erreur. Il peut se fixer sur le cas d'une famille ou d'un individu dont la situation apparaît catastrophique, alors que les circuits d'information et de solidarité dont la famille ou l'individu dispose, ou sa force de caractère lui permettent de remonter la pente plus facilement que d'autres dont la situation semble moins dramatique.

C'est pourquoi les véritables indicateurs de l'exclusion sociale sont les **parcours** plus que les *situations* d'exclusion. En d'autres termes, **l'exclusion sociale est plus un processus qu'un état de fait**. Une simple photographie de la situation à un moment donné ne peut donc suffire à établir un diagnostic de l'exclusion sociale. Celui-ci suppose aussi que l'on reconstitue les parcours d'exclusion et mette en lumière les facteurs d'entraînement. Les phénomènes d'aggravation répétée et les "cercles vicieux", notamment, sont au cœur des problèmes d'exclusion sociale.

Le Royaume-Uni a vu passer de 6% en 1975 à 18% en 1999 la proportion de foyers dont tous les adultes sont au chômage. Dans le même temps, celle des foyers dont tous les adultes ont un travail est passée de 56% à 63%. C'est donc à un phénomène de polarisation que l'on assiste: l'exclusion engendre l'exclusion, marginalisant des familles entières.

Il est également important de prendre en compte et d'évaluer les facteurs de risque, car ils peuvent jouer un rôle déterminant et contredire les apparences.

Les "réfugiés économiques" qui ont cherché à échapper à leur situation d'exclusion en ville en s'installant en milieu rural peuvent ainsi donner l'impression de retrouver un certain équilibre. Or les facteurs de risque d'exclusion sont loin d'être négligeables dans leur cas: isolement, absence de soutien local, manque de préparation à la vie rurale, etc. D'où leur grande vulnérabilité: le moindre événement défavorable (perte de revenu, perte de capital, maladie, etc.) peut à tout moment remettre en cause le processus d'intégration.

Plus que l'analyse descriptive des parcours mettant en lumière les grandes tendances, c'est la recherche des facteurs de risque qui permet la meilleure perception des situations d'exclusion réelles et potentielles.

2.1.5 Prendre en compte les éléments du contexte

Les enchaînements et cercles vicieux d'exclusion ne s'enclenchent pas par hasard. Une série d'éléments du contexte rendent possible et amplifient les processus de marginalisation progressive. Certains de ces éléments sont de nature économique, d'autres plutôt de caractère social ou culturel. Plutôt que de se lancer ici dans un inventaire exhaustif de ces éléments à l'échelle européenne ou nationale, on tentera de montrer comment cela se traduit à l'échelle locale des territoires ruraux.

[18] The WISE Group 72 Charlotte Street, UK Glasgow G1 5DW; E-mail: feedback@thewisegroup; WEB www.thewisegroup.co.uk

a) Le contexte économique

Le premier élément auquel on pense, c'est naturellement le poids du chômage. Or le chômage est le produit de l'inadéquation de l'offre et de la demande d'emplois. Cette inadéquation est à la fois quantitative (nombre d'offres d'emplois inférieur au nombre de demandeurs) et qualitative (absence d'emplois susceptibles d'être occupés par des salariés d'un certain âge, des femmes, des jeunes sans qualification, etc.), cette dernière forme étant la plus directement responsable du chômage de longue durée, premier facteur d'exclusion sociale. Voyons comment se traduit cette inadéquation en territoire rural.

Avec la réduction drastique de la main-d'œuvre agricole, la famille perd progressivement le rôle sécurisant qu'elle avait autrefois, lorsqu'elle assurait une activité et un revenu à tous ses membres au sein de l'exploitation familiale. Par ailleurs, certains métiers ou fonctions traditionnels sont aujourd'hui rejetés, essentiellement par les femmes et les jeunes, quand ils ne disparaissent pas sous l'effet des technologies modernes, et cela sans qu'une requalification professionnelle immédiate puisse être envisagée, étant donné la concurrence extrême qui règne sur les marchés.

Les femmes de la vallée du Jerte (Estrémadure, Espagne), étaient traditionnellement chargées du tri manuel des cerises, principale production locale, mais elles rejettent aujourd'hui ce métier fatigant et routinier. D'autre part, la concurrence oblige désormais à mettre en œuvre des techniques industrielles de tri. Étant donné leur isolement et l'extrême concurrence qui règne à leur niveau de qualification, la reconversion professionnelle de ces femmes n'est pas chose évidente, et les efforts de requalification entrepris avec l'aide du groupe LEADER local ne suffisent pas à retenir sur place les jeunes femmes les plus qualifiées.

L'environnement économique en aval – état du marché et des prix – joue lui aussi un grand rôle dans les processus d'exclusion sociale. Les agriculteurs et les petits artisans sont particulièrement touchés: la concurrence, la baisse des prix, la disparition de certains débouchés provoquent par un phénomène de chaîne une baisse continue de leurs revenus.

En Algarve (Portugal), les petits producteurs d'eau-de-vie d'arboise ont, ces deux dernières décennies, vu leur marché se restreindre et la valeur de leur produit chuter face à la concurrence de certains alcools importés. Pour équilibrer leurs comptes malgré tout, ils ont réduit leurs coûts

de production en éliminant certaines opérations techniques, mais au détriment de la qualité. Du coup, les difficultés commerciales se sont aggravées et le processus de dégradation en chaîne de leurs revenus s'est amorcé. Jusqu'à l'intervention du groupe LEADER, ces producteurs sont restés isolés, ne bénéficiant d'aucun appui technique susceptible de leur trouver des solutions alternatives par l'amélioration de la qualité et la reconquête de certains marchés.

Il arrive aussi parfois que ce soit l'environnement économique en amont – offre de services ou d'équipements – qui joue un rôle déterminant dans le processus d'exclusion.

Souvent, des petits agriculteurs confrontés à des difficultés économiques sont la proie de revendeurs de matériel agricole qui, sachant qu'ils ne peuvent avoir recours au crédit, parviennent à leur imposer des conditions inacceptables, surtout s'ils sont peu préparés à la négociation. Ainsi s'amorce pour eux le processus de dégradation en chaîne.

b) Le contexte social et culturel

Le contexte social et culturel joue également un rôle décisif. Les liens de solidarité et d'entraide, notamment, sont essentiels pour éviter tout processus de dégradation. Dans les sociétés traditionnelles, ces liens jouaient souvent un rôle d'"amortisseurs" de l'exclusion sociale: l'entraide entre familles dans le travail, l'épargne, etc., évitait l'isolement et permettait de mieux supporter les périodes difficiles et d'assurer l'installation des jeunes.

Dans les sociétés modernes, ces liens ont le plus souvent disparu, cédant la place à une recherche plus systématique de compétitivité. Néanmoins, d'autres formes de solidarité apparaissent.

Faire le point de l'exclusion sociale sur un territoire, c'est donc prendre en compte ces évolutions: quelles étaient autrefois les formes de solidarité et d'entraide? Qu'en reste-t-il aujourd'hui? D'autres formes de solidarité et d'autres liens sociaux ont-ils pris le relais? C'est également s'interroger sur l'évolution des mentalités et des circuits d'information: que se passe-t-il quand une personne ou une famille est dans le besoin? Dans quel degré d'isolement vivent les familles et les individus? De quels moyens la société locale dispose-t-elle pour repérer et réagir à des situations d'exclusion? Existe-t-il des formes de rejet, voire des conflits larvés, susceptibles d'aggraver ces situations?

Derrière la question des mentalités se profile celle des valeurs: qu'en est-il des valeurs de solidarité dans la société locale? Par quels canaux se transmettent-elles? Sont-elles menacées?

L'évolution des rapports entre générations est également à prendre en compte. Dans les exploitations agricoles, les modalités de succession méritent par exemple d'être étudiées. Car il peut arriver que des jeunes se surendettent pour racheter l'exploitation à leurs parents ou à ceux avec qui ils en partagent l'héritage. C'est le type de problème que les mesures communautaires en faveur de la préretraite et des jeunes agriculteurs essaient précisément d'éviter.

c) Le contexte démocratique et d'expression citoyenne

Alors qu'autrefois la question de la pauvreté se posait exclusivement en termes de répartition des revenus, aujourd'hui, en ville comme à la campagne, le phénomène d'exclusion renvoie aussi à des questions de participation à la vie sociale. Il convient autrement dit de s'interroger sur le statut des citoyens quant à l'exercice du pouvoir, donc sur la pratique réelle de la démocratie, mais aussi sur la façon dont les capacités individuelles et collectives sont sollicitées et prises en compte.

Les changements en cours dans la société ont profondément bouleversé les mécanismes de répartition des ressources et des statuts sociaux. Trois mécanismes jouent actuellement un rôle dans l'attribution de ressources ou de statuts aux citoyens: le marché (revenus tirés du travail), qui tend à accentuer les inégalités, l'État et les systèmes de protection sociale, qui par l'attribution d'allocations diverses tend à les réduire, et les réseaux de solidarité. Or l'on s'aperçoit que ceux-ci font l'objet d'un transfert de responsabilités: les réseaux associatifs, familiaux ou de proximité prennent une importance grandissante dans le transfert des ressources, mais aussi dans l'attribution de statuts et dans la reconstruction de liens sociaux et de sentiments d'appartenance.

Les phénomènes d'insertion/exclusion sociale sont à analyser en fonction des caractéristiques de ces mécanismes. La pauvreté, en effet, ne peut plus être traitée comme un simple problème d'accès au revenu et, vu la complexité des mécanismes participant de l'exclusion sociale, le traitement ne peut plus rester individuel: des compensations sociales ou collectives aux défaillances des systèmes qui l'engendrent¹⁹ doivent être trouvées. En milieu rural, où les liens sociaux sont généralement forts, les processus d'exclusion engendrés et la réduction

de l'État-providence peuvent être compensés par des formes de soutien communautaires, par l'organisation en réseaux, par des solidarités de proximité.

Analystes et concepteurs de politiques sociales sont d'accord sur l'importance de l'approche "communautaire" ou "locale" et sur le fait que les liens sociaux de proximité peuvent fournir des solutions sur mesure au problème de l'exclusion sociale. En revanche, là où les liens sociaux et identitaires sont faibles, la solution est plus difficile à trouver. Face à l'opportunité de l'approche locale, des questions restent à clarifier: peut-on agir localement sur le plan social sans que les rôles des différents niveaux (État, communes, etc.) soient clairement établis et garantis? Comment éviter des effets parfois contradictoires dans les interventions réalisées sur le territoire avec des fonds publics?

2.2 Analyser l'offre: l'inventaire des pratiques en matière de lutte contre l'exclusion sociale

Une fois que l'on a pris la mesure de l'ampleur du problème de l'exclusion sociale et saisi ses particularités dans un territoire, on peut passer à l'examen des remèdes disponibles, à savoir les formes d'intervention mises en place par l'État et l'administration et celles prises à l'initiative d'organismes privés (organisations caritatives et humanitaires, associations, mutuelles, coopératives sociales, etc.).

2.2.1 Les interventions de l'État

L'État intervient à plusieurs niveaux dans la lutte contre l'exclusion sociale.

> La lutte contre le chômage fait l'objet de mesures spécifiques. C'est l'État (de plus en plus avec le concours des administrations locales) qui assure l'enregistrement des chômeurs et des aides dont ils bénéficient (indemnités de chômage) et qui gère les systèmes de recherche d'emploi et la formation professionnelle. Mais l'État intervient aussi par la création directe d'emplois (les "emplois-jeunes" en France, les "emplois d'utilité publique" en Italie, en Espagne, etc.). Dans la plupart des pays, ces fonctions sont assurées par des agences spécifiques.

[19] Schucksmith Mark, *op.cit.*, p.2; Philip Lorna & Schucksmith Mark: *Conceptualising Social Exclusion*, Arklenton Centre for Rural Development Research and University of Aberdeen. Paper presented at: European Society for Rural Sociology XVIII Congress, Sweden, 24-28 August 1999.

- > La lutte contre la pauvreté fait aussi l'objet de mesures spécifiques, sous des formes assez différentes selon les pays: instauration d'un revenu minimum garanti ou système de crédit fiscal (le "Working Families Tax Credit" du Royaume-Uni, par exemple).
- > Les formes plus traditionnelles d'exclusion comme celles que subissent les handicapés font depuis longtemps l'objet de mesures spécifiques, que ce soit dans le domaine de la santé, des services ou de la formation.

Dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale, les interventions de l'Etat se caractérisent en général par:

- > leur caractère relativement sectoriel – elles s'adressent à un groupe cible défini par un handicap précis (jeunes chômeurs, chômeurs de longue durée, familles monoparentales, handicapés, etc.);
- > une prise de décision centralisée pour l'ensemble du territoire national ou régional, ce qui parfois rend les transferts invisibles aux yeux des collectivités locales;
- > leur caractère administratif ("guichets") – la relation humaine y est souvent absente ou fortement dépendante de la bonne volonté des fonctionnaires concernés;
- > leur absence de continuité sur le long terme – on multiplie les dispositifs, élaborés au cas par cas selon l'urgence et la disponibilité financière;
- > le fait qu'elles n'associent pas les populations intéressées à la recherche de solutions et ne signifient pas clairement ce qu'elles attendent du dispositif en termes d'impact local;
- > le fait qu'elles répondent plus à des normes préétablies qu'à des objectifs définis sur le terrain.

En résumé, les interventions de l'Etat devraient davantage prendre en compte le contexte et le potentiel local. Il est vrai cependant qu'existe une volonté de décentralisation des interventions publiques. Les municipalités, notamment, sont associées à l'élaboration des programmes dits "communautaires", qui visent essentiellement à créer des emplois d'utilité sociale ou publique. L'idée de "pactes territoriaux" où l'ensemble des partenaires locaux auraient leur mot à dire constitue une avancée, tant du point de vue de la redistribution des compétences que de la recherche de cohérence dans les dispositifs d'intervention.

Une certaine évolution est également perceptible dans la volonté d'impliquer les partenaires locaux à l'application locale de mesures nationales de lutte contre l'exclusion.

L'Etat social est par ailleurs en pleine restructuration en Europe, où l'on tente de substituer des politiques "actives" d'insertion à des politiques "passives". Mais

les mesures d'insertion et de lutte contre l'exclusion étant souvent conçues comme complémentaires de systèmes de protection sociale, on assiste à une forme d'institutionnalisation de l'exclusion. Les dispositifs mis en place ont créé un secteur spécifique, celui des exclus, dont on s'aperçoit aujourd'hui qu'il est difficile de sortir²⁰. En ne traitant que les symptômes de l'exclusion sans prendre la mesure des mécanismes qui la génèrent, le risque est grand de marginaliser les populations les plus fragiles dans des statuts d'exception et de leur interdire toute véritable réinsertion.

De plus, certaines des caractéristiques des politiques d'insertion rendent les interventions de terrain parfois difficiles:

- > elles manquent de continuité, se contentant de dispositifs transitoires, à caractère ponctuel, qui se multiplient sans cohérence d'ensemble en fonction des disponibilités budgétaires;
- > elles ne font pas ou font peu appel aux capacités des individus pour améliorer leur situation, ce qui crée et entretient des formes de dépendance vis-à-vis des services sociaux;
- > les évaluations d'impact sont inexistantes ou beaucoup trop limitées.

2.2.2 Les interventions privées

A l'échelle des territoires ruraux, de multiples interventions privées coexistent avec les interventions de l'Etat.

- > Beaucoup de ces interventions sont de caractère caritatif ou d'assistance, créées par des organismes de solidarité, des associations, des organisations humanitaires, des églises, etc.;
- > d'autres sont de caractère mutualiste, ce qui les rapproche des interventions de l'Etat. Les mutualités agricoles dont beaucoup d'agriculteurs français sont membres leur garantissent par exemple un ensemble de services sociaux;
- > d'autres, notamment en Italie, sont nées dans la foulée des coopératives sociales de la volonté de confier au privé certains services assurés jusque-là par les collectivités locales;
- > enfin, on voit apparaître çà et là des réseaux de solidarité et d'entraide qui permettent aux chômeurs et aux exclus d'accéder à des biens et à des services auxquels ils ne pourraient prétendre autrement.

[20] Amoureux Philippe, Fraisse Laurent (coordonateurs) : *Politiques publiques et citoyenneté face aux nouvelles formes d'exclusion, débats sur la loi cadre contre l'exclusion en France*. Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme. Série Dossiers pour un débat, n° 65, pp. 18-19

Ces initiatives ciblent des groupes sociaux et répondent à des problèmes bien définis, tout en restant le plus souvent déconnectées les unes des autres.

On trouve cependant des exceptions:

- > les coopératives sociales italiennes ont développé une approche systémique, en s'intégrant dans un mouvement générateur de réflexion, de méthodes et de capacités de négociation;
- > les "systèmes d'échanges locaux" (SEL, dont l'origine se trouve au Canada), qui aujourd'hui, par exemple, en France représentent plus de 270 regroupements nés d'initiatives locales et comptent chacun entre 10 000 et 15 000 membres (dont 40% à 60% de personnes défavorisées bénéficiant du revenu minimum garanti), ont eux aussi progressivement élaboré une approche transférable. Basé sur le troc, les SEL ne visent pas l'insertion par l'emploi ni par les systèmes d'échange dominants, mais cherchent à organiser la réciprocité des échanges par la gestion des liens sociaux, tout en affirmant qu'il n'y a pas de substitution possible aux systèmes de protection sociale et de travail rémunéré, seuls garants de la solidarité à l'échelle nationale²¹.

Ces systèmes ou d'autres vivent dans les "interstices" des politiques sociales de l'État, voire occupent la place que ces dernières ont délaissée. La plupart perçoivent des subventions publiques, le plus souvent précaires, et fonctionnent sur le principe du bénévolat.

Dans bien des cas, ces formules ont reçu le soutien des groupes LEADER, qui ont contribué à organiser des formations nouvelles, à améliorer la qualité, à mettre au point ou élargir certaines interventions.

En Irlande²², plusieurs groupes LEADER sont intervenus dans ce sens:

- > *dans la zone Barrow-Nore-Suir, une aide pour des investissements en matériel a été attribuée au Clogh Family Resource Centre pour qu'il puisse élargir les activités réalisées jusque-là en direction des enfants et adultes handicapés;*
- > *dans la zone Ballyhoura, le Rural Community Care Network a reçu une aide pour développer un programme pilote destiné à créer des services d'aide aux personnes âgées et de distribution de repas chauds aux groupes dans le besoin, à organiser l'entretien des maisons des personnes âgées et des handicapés et à explorer la possibilité de créer des emplois dans le secteur de l'économie sociale;*
- > *dans le Donegal, un audit des besoins locaux a convaincu le groupe LEADER d'aider à la réalisation d'une étude de faisabilité pour un centre multifonctionnel d'assis-*

tance aux chômeurs, aux personnes âgées, aux femmes, aux enfants en difficulté et aux groupes sociaux privés d'accès à la formation et au matériel éducatif;

- > *dans le Leitrim/North Roscommon, le groupe LEADER a en partie financé la formation de 30 femmes au chômage afin qu'elles puissent travailler dans une coopérative offrant une gamme de services d'assistance sociale, de gestion familiale, de garde d'enfants, etc*

2.3 Mesurer et réduire les écarts entre besoins et offre

Le diagnostic de l'exclusion sociale (les besoins) et l'inventaire des interventions existantes (l'offre) sur le territoire concerné permettent de prendre la mesure des écarts existants entre les besoins en matière de lutte contre l'exclusion sociale et l'aide offerte par l'État ou les organismes privés.

Ces écarts ne sont pas faciles à évaluer dans un contexte où les interventions se multiplient et où, d'une manière ou d'une autre, l'État garantit un certain niveau d'assistance. Il est rare par exemple que des ménages pauvres ne perçoivent pas le revenu minimum garanti s'ils en remplissent les conditions ou que des familles ou personnes en difficulté échappent à la vigilance des services sociaux.

C'est en observant les processus d'exclusion au niveau local dans la perspective d'une stratégie cohérente d'insertion que l'on voit apparaître des écarts, d'ordre généralement qualitatif. Pour bien en prendre la mesure, il est important que le diagnostic des besoins et des services existants ait été établi de façon pertinente, en accordant notamment toute leur importance aux facteurs humains et sociaux, les plus difficiles à identifier. Un diagnostic bien établi montre comment repenser les approches, les attitudes, les formes d'intervention adoptées, voire la conception même de la lutte contre l'exclusion sociale.

[21] "Un peu de SEL dans le tissu social", *Alternatives économiques*, mars 1998, n°157; voir aussi: <http://altern.com/sel>

[22] Department of Agriculture and Food, *Impact on Social Exclusion, LEADER II. Description of samples supported by approved LEADER groups which impact on issues relating to social inclusion*, Dublin, August 1998.

2.3.1 Des attitudes et des formes

d'intervention à repenser

C'est d'abord dans les attitudes et les formes d'intervention des personnes et institutions impliquées dans la lutte contre l'exclusion que se situe l'écart entre les besoins réels et l'action effective des services correspondants. En voici quelques exemples.

- > *Face à la rigidité, à la multiplicité et à la discontinuité des programmes, des législations, des fonctions et des spécialisations, **une plus grande souplesse et une certaine adaptabilité** sont nécessaires.*

Si c'est une logique strictement administrative qui préside à leur attribution, les allocations de chômage, les revenus minimum garantis et autres formes d'assistance financière peuvent avoir des effets pervers en inhibant l'initiative. Car la course à la subvention, entretenue par la discontinuité des financements et l'absence d'interlocuteur unique, oblige les bénéficiaires à "naviguer" à l'intérieur de systèmes administratifs complexes, ce qui ne favorise pas l'élaboration de projets. Il s'avère alors nécessaire de décloisonner les interventions au niveau territorial et d'amener les partenaires locaux à négocier l'attribution et l'utilisation d'une partie des subventions publiques à des fins d'aide aux projets²³.

- > *Face à des traitements normalisés, **des formes plus personnalisées de traitement des données et des demandes s'avèrent souhaitables.***

Les services de l'État destinés aux chômeurs se contentent souvent d'un traitement normalisé des demandes et des offres d'emploi. Or un service personnalisé est indispensable, surtout quand il s'agit de chômeurs de longue durée.

Dans la province de Barcelone (Catalogne, Espagne), certaines municipalités ont introduit des services d'aide personnalisée aux chômeurs de longue durée, et notamment aux ouvriers spécialisés de plus de 50 ans, en les aidant à reprendre confiance en eux-mêmes par une mise en valeur de leurs capacités restées inexploitées.

- > *Face à la froideur de certaines administrations, il convient d'établir avec les bénéficiaires **des contacts plus humains, porteurs de liens sociaux et de relations de partenariat.***

Les enquêtes administratives qui servent à identifier les personnes en difficulté, par exemple, sont souvent d'une grande froideur et ne mettent l'accent que sur les aspects négatifs de la situation des populations visées. Or, on peut au contraire avoir recours à des formes

d'animation collective visant à créer un environnement favorable à l'expression des capacités des personnes en difficulté, ce qui permet de se faire une idée plus juste de ces personnes, tout en favorisant le développement des solidarités et le retour de la confiance en soi. Cela peut aussi déboucher sur des modalités de représentation permettant aux bénéficiaires de participer aux négociations au sein des instances où se décident les politiques de lutte contre l'exclusion. En d'autres termes, il s'agit de développer des attitudes porteuses de nouveaux liens sociaux et d'une relation égalitaire de partenariat.

2.3.2 Une conception de la lutte contre l'exclusion sociale à revoir

De l'assistantat à l'accompagnement

Sous la question des attitudes et des formes d'intervention, c'est souvent la conception même de la lutte contre l'exclusion sociale qui est en cause. Aux pratiques d'assistantat on peut opposer des pratiques d'accompagnement, mettant à contribution les savoir-faire et favorisant l'émergence de nouveaux acteurs sociaux.

La lutte contre l'exclusion ne peut plus rester l'apanage de services spécialisés où les personnes en difficulté sont amenées à rencontrer un interlocuteur différent pour chaque problème à résoudre (logement, recherche d'emploi, etc.) et où chaque domaine est soumis à un cadre réglementaire différent. D'autres modalités d'accompagnement sont nécessaires, qui prennent en considération l'identité de l'individu dans son intégralité. Pour parvenir à la stabilisation désirée, l'accompagnement doit en outre se faire de façon collective, en conjuguant les multiples savoir-faire, qu'ils soient institutionnels ou relèvent de l'action participative.

Dans le comté de Tipperary (Irlande), le groupe LEADER a aidé le Centre for Independent Living de Thurles à réaliser un projet de formation destiné aux groupes nomades que sont les voyageurs, population habituée à un environnement refermé sur soi et en quelque sorte protégé, en vue de leur intégration dans des emplois salariés. Pour permettre le nécessaire travail d'accompagnement jusqu'à la stabilisation, une structure a été mise au point, Tipperary Community Workshop, que le groupe a soutenue en facilitant la création d'un joint-venture entre plusieurs structures, pratiques et savoir-faire permettant d'assurer une efficacité dans l'intervention.

[23] Amoureux, op. cit., p. 77.

De l'approche curative à l'approche préventive

Les approches prospectives et préventives apparaissent souvent plus pertinentes que les approches curatives, qui mettent en œuvre des réponses standardisées.

Dans un contexte de chômage chronique, le traitement du problème par des systèmes d'aide à la recherche d'emploi anonymes, par exemple, ne suffit plus. D'autres éléments s'inscrivant dans des approches prospectives ou préventives s'avèrent nécessaires, telles que la création d'emplois, la requalification professionnelle ou la recherche de formes de partage du travail existant. Ces approches supposent des capacités nouvelles, et notamment:

- > une capacité de prospection des sources d'emploi, y compris dans des secteurs qu'on imagine a priori peu porteurs (le WISE Group observe, par exemple, que, dans les pays anglo-saxons, la demande d'entraîneurs d'aérobic à domicile a considérablement augmenté en 1999). Travailler à la requalification des chômeurs en fonction d'emplois potentiels exige certaines connaissances psychologiques et d'excellentes qualités de relation humaine personnalisée.
- > une capacité collective de prospection d'activités à créer, qui suppose le développement de stratégies collectives de conception d'entreprises;
- > une capacité d'aide et d'encouragement à la création d'entreprises s'adressant aux jeunes, ce qui suppose l'organisation de réseaux de proximité et l'adaptation des aides institutionnelles au terrain. Citons par exemple le système de "prêts d'honneur" en Italie, qui facilite la création d'entreprise par des jeunes et qui a eu un formidable effet de levier.

Il existe aussi d'autres approches préventives intervenant plus en amont, qui visent à identifier les personnes à risque susceptibles d'entrer dans un processus d'exclusion sociale et cherchent avec elles à créer les conditions permettant d'éviter l'enclenchement de ce processus.

2.4 Conclusion

Les nouvelles conceptions de la lutte contre l'exclusion sociale qui s'imposent sont difficilement compatibles avec des approches centralisées et standardisées.

Elles supposent au contraire que soient mises d'emblée à profit les ressources dont dispose le territoire et les liens sociaux qui y subsistent. C'est sur la base de la proximité et de la connaissance directe des réalités sociales que peuvent s'élaborer les nouveaux comportements, les nouveaux modes de pensée indispensables à une lutte contre l'exclusion sociale véritablement efficace.

Bon nombre des actions lancées dans les territoires ruraux au cours des dix dernières années vont dans ce sens. Cherchant à mettre à profit les ressources locales, elles ouvrent des perspectives nouvelles pour une approche territoriale de lutte contre l'exclusion sociale qui prenne en compte l'ensemble des besoins et des ressources présents sur le territoire. Des méthodes et des outils ont été mis au point pour cela; ils font l'objet du chapitre suivant.

Chapitre III

Agir contre l'exclusion sociale en milieu rural: quelles méthodes? quels outils?

Agir contre l'exclusion sociale en milieu rural: quelles méthodes? quels outils?

Après avoir mis en évidence les raisons qui, globalement, font aujourd'hui de la lutte contre l'exclusion sociale un défi majeur pour le développement rural (chapitre I) et donné quelques pistes méthodologiques permettant, à l'échelle d'un territoire rural, de cerner le problème et d'élaborer des stratégies en conséquence (chapitre II), il s'agit à présent de s'interroger sur les moyens d'intervention possibles.

On s'appuiera pour ce faire sur des expériences de lutte contre l'exclusion sociale, réalisées ou en cours, qui exploitent les ressources locales et font preuve d'une approche novatrice. L'Europe dispose en effet d'un nombre important d'actions répondant à ces critères, mais qui relèvent le plus souvent d'un autre cadre que LEADER.

3.1 Les actions locales ciblées, germes d'une approche territoriale plus globale

Les exemples retenus aux fins de cette analyse sont assez variés pour que se dégagent des éléments de comparaison et des enseignements généraux et transversaux relativement solides. Sept actions de lutte contre l'exclusion sociale ont été sélectionnées pour ce premier exercice. On en trouvera une description détaillée dans le répertoire *"Actions innovantes de développement rural"* publié par l'Observatoire européen LEADER²⁴:

- > La création, en Cornouaille morbihannaise et en Pays Pourbet (Bretagne, France), d'une entreprise d'insertion pour chômeurs de longue durée dans le secteur du bâtiment avec l'appui du groupe LEADER Centre-Ouest Bretagne. Cette action a la particularité d'associer des interventions de développement local visant la lutte contre l'exclusion sociale: l'insertion de chômeurs, la remise en état de maisons de village abandonnées et la création d'un parc locatif social pour les familles sans logement.
- > Le travail de l'association "CILDEA", dans la Loire (Auvergne, France), en direction d'agriculteurs en difficulté bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), à travers notamment la mise sur pied d'un

système de tutorat assuré par des agriculteurs bien insérés voire exerçant des responsabilités locales (présidents de coopérative, anciens maires, etc.)

- > La coopérative sociale de la Valle di Non (province de Trente, Italie), créée à l'attention des personnes handicapées de la zone, qui, après avoir fonctionné pendant longtemps de manière plutôt "classique" (organisation de services spécifiques pour handicapés – logement, éducation, loisirs, etc.), s'est, à partir de 1997, orientée vers une forme de "développement communautaire" impliquant les familles, afin de développer des liens et des services personnalisés qui permettent aux handicapés de mieux s'insérer socialement.
- > La "banque du temps" créée à Sant'Arcangelo di Romagna (Emilie-Romagne, Italie) pour répondre à des demandes de services pouvant être assurés par des personnes de la région. Le système d'"échange de temps" ainsi mis en place permet une grande fluidité de contacts entre demandeurs et prestataires de services.
- > La création d'un système de transport alternatif dans le comté d'Angus (Ecosse, Royaume-Uni) pour répondre aux besoins des personnes géographiquement isolées et ne disposant pas de moyen de transport personnel. La privatisation des transports publics, en aggravant la pénurie dans ce domaine, a en effet amené le groupe LEADER à lancer un système

[24] Etant donné le nombre limité d'exemples, les conclusions qu'on en tire ne peuvent être que partielles et peu développées. Chaque groupe LEADER, chaque réseau national ou régional, pourra, sur la base de sa propre expérience, les confirmer, les infirmer, les compléter ou les enrichir. Elles ne peuvent donc servir que de point de départ, de référence commune pour une réflexion plus large, qui pourra être partagée au niveau du réseau européen qu'une fois qu'elle aura débouché sur des conclusions élaborées et définitives. Signalons aussi que les réflexions actuelles concernant les nouvelles approches de la lutte contre l'exclusion sociale en milieu rural bénéficient de réflexions, d'études et de publications antérieures, qui ouvrent des pistes et présentent des résultats qu'il est essentiel de prendre en compte dans l'exercice ici proposé. Citons notamment: en France les travaux réalisés par Mairie Conseil, rue de l'Université, 106, F-75007 Paris, Tél: +33 140 49 20 40, Fax: +33 140 49 20 55.

consistant à mettre les différentes tournées existantes (transport scolaire, distribution du courrier, collecte du lait, marchands ambulants, etc.) au service des personnes isolées.

- > La réinstallation en milieu rural de familles urbaines menacées d'exclusion, organisée par l'association irlandaise RRI (Rural Resettlement Ireland).
- > L'expérience menée à Utajärvi Oulu (Finlande), qui vise à combiner l'assistance aux personnes âgées et la garde d'enfants. Outre des gains de personnel, cette formule permet la formation d'un lien social très enrichissant entre enfants et personnes âgées isolées.

Ces différentes actions, comme d'autres non citées ici, sont nées pour répondre à des problèmes ponctuels d'exclusion sociale en territoire rural, à l'initiative d'associations locales, de municipalités voire d'individus sensibles à ces problèmes et se trouvant en position de pouvoir explorer de nouvelles formes d'intervention.

Certaines de ces actions s'inspirent de solutions déjà tentées ailleurs et s'inscrivent par là dans des logiques de réseau. C'est notamment le cas des actions italiennes (coopératives sociales et banques du temps). D'autres ont cherché à mettre en pratique de nouveaux concepts de gestion sociale, et les ont fait progressivement adopter par les institutions locales, notamment par les municipalités et les structures d'aide aux chômeurs.

Beaucoup coexistent avec les interventions institutionnelles, proposant des réponses nouvelles aux institutions présentes sur le territoire, pour qui le phénomène est trop difficile à appréhender ou qui ne disposent pas des instruments adéquats pour agir sur des enjeux complexes (exemple de CILDEA en France). D'autres répondent simplement à de nouveaux besoins et à des phénomènes d'exclusion d'apparition récente (cas de l'Angus Transport Forum en Ecosse).

Il s'agit pour la plupart d'actions locales ciblées, destinées à toucher un groupe précis ou à résoudre un problème spécifique. Parce qu'elles viennent combler les carences d'actions déjà en place, elles ont souvent un caractère pionnier. En ce sens, elles ont une valeur démonstrative. Toutefois, leur inscription dans une approche territoriale d'ensemble en matière de lutte contre l'exclusion dépend en grande partie de la possibilité de constituer des partenariats élargis sur le territoire.

3.2 Pallier aux insuffisances de l'aide des services publics

La première caractéristique des actions locales ciblées est qu'elles visent à compléter les aides publiques, en intervenant dans des domaines où celles-ci sont défaillantes. Cela concerne notamment :

a) certaines insuffisances de la couverture sociale dues à des dispositions juridico-légales

L'action menée dans le Centre-Ouest Bretagne est motivée par la situation très précaire des chômeurs de longue durée, qui perdent leurs droits à l'assurance chômage au bout d'un an. Or les personnes concernées par le chômage de longue durée sont nombreuses dans la région : il s'agit notamment de jeunes sans qualification, qui connaissent des problèmes de mobilité et de logement, mais aussi parfois de personnes plus âgées, souffrant souvent d'illettrisme ou d'alcoolisme.

b) l'absence de certains services spécifiques

En Irlande, comme dans beaucoup d'autres pays, il n'existait jusqu'à récemment aucun service d'aide aux personnes en difficulté vivant en ville et désireuses de s'installer en milieu rural. L'association RRI répond à cette demande.

c) L'existence de problèmes non repérables par les instances étatiques ou non standardisables

En Emilie-Romagne (Italie), il existe des politiques sociales sectorielles qui fonctionnent en général très bien lorsqu'il s'agit de problèmes récurrents, dont la réponse est donc facilement standardisable (créer une ligne de transport public pour désenclaver un territoire, par exemple) ou de cas graves facilement identifiables (assurer un service à domicile pour une personne âgée gravement malade). Mais elles ne suffisent pas à rompre l'isolement de personnes confrontées à des problèmes moins récurrents ou moins aigus, mais qui peuvent peser lourd dans la vie d'un individu. La banque du temps de Sant'Arcangelo di Romagna est une façon originale de répondre à cette situation en créant une offre de services sur la base des compétences et des disponibilités des personnes concernées.

d) des contraintes de coût

L'incapacité de l'Etat à traiter des problèmes non repérables ou non standardisables renvoie à la question du coût des services publics:

- > dans le comté d'Angus, la trop grande dispersion des personnes demandeuses d'une forme de transport collectif, public ou privé, pose des contraintes de coûts qui interdisent toute réponse standardisée;
- > le fait d'associer le traitement des personnes âgées et celui des enfants, comme cela se fait à Utajärvi Oulu (Finlande) a d'abord été une façon de répondre au problème du coût de ces deux services.

e) un problème généralisé:

l'insuffisance des liens sociaux

L'assistance sous forme de services ou d'aide financière ne résout pas en soi le problème premier de l'exclusion sociale, à savoir la carence des liens sociaux. Or, en ce domaine, les services de l'Etat sont le plus souvent impuissants, la bonne volonté des fonctionnaires ne pouvant y suffire. Et le travail souvent remarquable des assistantes sociales en matière de soutien moral et humain ne peut que rester bien en deçà des besoins réels.

Les actions locales ciblées en milieu rural visent avant tout à résoudre ce problème, auquel elles attachent une importance primordiale: création de liens entre chômeurs et professionnels en Bretagne, entre agriculteurs en difficulté et agriculteurs tuteurs dans la Loire, entre handicapés et familles valides dans la Valle di Non, entre enfants et personnes âgées à Utajärvi Oulu en Finlande, entre personnes s'échangeant des services grâce à la banque de temps en Emilie-Romagne, etc.

3.3 Fédérer initiateurs, bénéficiaires, ressources humaines et financières

Les actions de lutte contre l'exclusion sociale en milieu rural ont généralement pour deuxième caractéristique de faire intervenir quatre types d'acteurs:

- > les initiateurs et porteurs de l'action;
- > les bénéficiaires de l'action;
- > les personnes et/ou institutions ressources impliquées dans l'action;
- > les porteurs de ressources financières.

a) Les initiateurs

Qui sont-ils?

Les initiateurs et porteurs de l'action sont des personnes ou institutions déjà sensibilisées au problème de l'exclusion ou pouvant se prévaloir d'une pratique dans le domaine, et qui s'interrogent sur les insuffisances de ce qui s'est déjà fait et sur les solutions possibles. Il peut s'agir:

- > de militants associatifs – l'association CILDEA, par exemple, est née d'une intervention militante déjà ancienne dans la région;
- > de fonctionnaires des services sociaux locaux ou centraux – la banque du temps à Sant'Archangelo di Romagna est née de l'initiative d'une commission pour l'égalité des chances, constituée des femmes conseillères municipales de la commune; à Utajärvi Oulu en Finlande, ce sont les services sociaux de l'Etat qui se sont faits les promoteurs de l'action;
- > un groupe d'action locale LEADER, comme celui du Centre-Ouest Bretagne.

Comment se mobilisent-ils?

La mobilisation des initiateurs est toujours le produit d'une histoire plus ou moins longue, née dans un contexte particulier, qui a fait naître des motivations, prendre des initiatives, nouer des contacts, trouver des solutions.

Les initiateurs choisissent en général de se donner un cadre institutionnel, associatif ou coopératif spécifique à l'action envisagée: création de l'association Plan rural pour l'insertion économique en Bretagne, de l'association CILDEA dans la Loire, de la coopérative sociale dans le Trento, de l'association Angus Transport Forum en Ecosse, de l'association pour la gestion de la banque du temps en Emilie-Romagne, de l'association RRI en Irlande...

b) Les bénéficiaires

Qui sont-ils?

Les bénéficiaires sont les exclus constituant le groupe cible de l'action. Car chaque action a un groupe cible bien déterminé: chômeurs de longue durée (Centre-Ouest Bretagne), agriculteurs en difficulté (Loire), handicapés (Valle di Non), personnes âgées (Utajärvi Oulu), personnes isolées géographiquement (Angus), "réfugiés économiques" (Irlande)...

Comment sont-ils contactés?

Le repérage des bénéficiaires et la prise de contact se font de manière très diversifiée.

Il arrive souvent que le réseau des connaissances personnelles des initiateurs suffise. Tel est généralement le cas dans les coopératives sociales italiennes, dont le réseau tend d'ailleurs à s'élargir au fur et à mesure que l'action progresse et que l'initiateur se fait connaître.

Parfois cependant, un travail de repérage systématique est nécessaire. Plusieurs solutions sont alors possibles:

- > exploiter les banques de données ou les fichiers des services de l'État, lorsque c'est également possible. L'association CILDEA s'adresse par exemple au service de distribution du revenu minimum d'insertion pour repérer les agriculteurs en difficulté;
- > utiliser des relais – dans le comté d'Angus, le contact avec les bénéficiaires s'effectue par l'intermédiaire de groupes locaux de volontaires. Ce sont eux qui font connaître le service, qui font remonter les informations sur les besoins, qui organisent localement les déplacements, etc.
- > faire appel à des outils de diffusion comme la radio. RRI, par exemple, présente son action lors d'émissions radiophoniques durant lesquelles les personnes intéressées peuvent téléphoner.

Quel que soit le cas de figure, rien n'est imposé aux bénéficiaires potentiels, qui doivent être libres de leur choix. Le dialogue qui s'instaure avec eux fait en effet partie du travail d'insertion et s'avère essentiel à la réussite de l'action. Dans la Loire, des échanges assez longs avec les agriculteurs en difficulté potentiellement bénéficiaires sont nécessaires avant qu'ils adhèrent de leur plein gré au principe du tutorat.

Quelle part prennent-ils à la conduite de l'action?

En général la relation entre initiateurs et bénéficiaires n'est pas une simple relation d'assistanat, le fait d'impliquer les bénéficiaires dans la gestion de l'action étant une condition essentielle de sa réussite et de sa durabilité. Pourtant la chose n'est pas toujours facile à réaliser, compte tenu de la situation souvent précaire des bénéficiaires. Des méthodes spécifiques de formation, d'implication et de dialogue doivent alors être trouvées, qui supposent un long travail d'écoute et d'accompagnement.

Plusieurs méthodes ont été expérimentées en fonction des publics concernés:

- > l'instauration d'un dialogue à long terme par le biais de réunions régulières de bilan/confrontation des résultats – *tous les ans, l'association CILDEA organise une réunion générale avec les agriculteurs bénéficiaires et leurs tuteurs, pour faire le bilan de l'année écoulée, évaluer les méthodes utilisées, envisager les améliorations à apporter...*
- > l'implication directe des bénéficiaires dans la conduite de l'action, par l'octroi notamment d'un statut de membre actif de l'association promotrice – *les bénéficiaires de la banque du temps de Sant'Arcangelo di Romagna sont membres de l'association, dont ils assurent le fonctionnement en se partageant en cinq groupes de travail (gestion et secrétariat, gestion du système informatique, organisation de cours et d'activités culturelles et récréatives, relations avec les institutions publiques, promotion de la banque sur le territoire).*
- > le recours à des contrats ou autres formes d'engagement formel – *L'association CILDEA fait signer (conformément aux règles imposées pour l'attribution du revenu minimum) à tous les bénéficiaires un contrat d'insertion validé par une Commission locale d'insertion. Ce contrat rappelle les engagements pris de part et d'autre et les droits et devoirs du bénéficiaire.*

c) Les personnes et/ou institutions ressources Qui sont-elles?

Ce sont les personnes et/ou les institutions que l'on met à contribution pour sortir les bénéficiaires de leur état d'exclusion. Elles peuvent contribuer à établir un lien social (accueil, relation humaine, conseils, etc.) ou fournir des services, une formation professionnelle, voire un emploi (cas de l'entreprise de réinsertion).

Il peut arriver que les groupes cibles fonctionnent également comme des personnes ressources, comme dans l'exemple des personnes âgées en Finlande ou des membres de la banque du temps en Italie.

Comment sont-elles repérées et contactées?

Le repérage des personnes et/ou institutions ressources potentielles repose sur un travail d'observation et de contact. En ce domaine, les connaissances personnelles des initiateurs jouent un rôle essentiel.

L'association CILDEA utilise le "bouche-à-oreille" pour repérer les agriculteurs tuteurs. Son ancienne fonction

d'enseignant en milieu rural a permis à l'animateur de repérer les agriculteurs les plus ouverts à la démarche proposée et à les mobiliser plus facilement.

Comment sont-elles préparées à assumer leur rôle?

Les personnes et/ou institutions ressources jouent un rôle clé dans l'évolution de l'action au niveau local. Il est indispensable qu'elles s'approprient le projet et la démarche, faute de quoi les risques d'échec sont considérables. Car on leur demande souvent des capacités relationnelles et d'écoute, qui supposent un important travail de préparation psychologique, humain, social et culturel.

L'association CILDEA assure la préparation des tuteurs en organisant des sessions de formation régulières avec des psychologues, des assistants sociaux et des animateurs.

Pour l'installation des familles en milieu rural organisée par RRI, ce sont les habitants des villages d'accueil qui sont les personnes ressources. Or il est arrivé que les installations se soient réalisées sans concertation et préparation suffisantes de la population locale, ce qui a conduit à des réactions de rejet, notamment quand les familles nouvellement installées comptent parmi leurs membres des jeunes "à problèmes" (délinquance, drogue, etc.).

Quelle part prennent-elles à la conduite de l'action?

Il existe plusieurs degrés dans l'implication des personnes et/ou institutions ressources dans la conduite de l'action:

- > Elle peut prendre la forme d'un engagement informel et bénévole.

Dans la coopérative sociale de la Valle di Non en Italie, l'engagement des familles ressources se fait sur la base du volontariat, formalisé ensuite au coup par coup, en fonction des besoins.

- > Parfois, même bénévole, un engagement plus formel est exigé, où le cadre général de participation à l'action est clairement établi.

Le tutorat des agriculteurs de la Loire passe par un engagement formel des tuteurs à respecter un certain nombre de pratiques bien définies: temps et formes d'accompagnement, rapports avec l'association, etc.

- > Les personnes et/ou institutions ressources peuvent pousser l'engagement jusqu'à participer au partenariat local créé pour l'action, à adhérer à l'association responsable ou à intégrer le groupe des initiateurs de l'action.

L'association CILDEA et la coopérative sociale de la Valle di Non ont enregistré de nombreux cas de ce genre.

d) Les porteurs de ressources financières

Les actions de lutte contre l'exclusion sociale peuvent difficilement se passer d'un financement spécifique. Malgré le recours constant à des ressources d'un très faible coût (bénévolat, moyens disponibles au niveau local, etc.), il existe des frais de fonctionnement qui peuvent difficilement être financés sur les fonds propres d'une association. A moins que l'initiateur soit une institution publique disposant déjà d'un budget spécifique, comme dans le cas de la banque du temps de Sant'Archangelo di Romagna.

Qui sont-ils?

Les actions de lutte contre l'exclusion sociale peuvent trouver des sources de financement diverses: publiques ou privées, relevant d'une instance locale, régionale, nationale ou européenne.

Au niveau public local, ce sont les municipalités qui sont le plus souvent sollicitées. Mais d'autres collectivités territoriales (Conseils généraux français, Conseils de comté britanniques, Länder allemands, etc.) peuvent l'être aussi. Au niveau national, les services publics spécialisés de l'État restent une source de financement potentiel.

L'action entreprise par CILDEA est, depuis 1990, financée par le Conseil général de la Loire et par la Direction départementale du travail et de l'emploi. Compte tenu des bons résultats obtenus sur quelques cantons, ce financement a été étendu à l'ensemble des secteurs ruraux du département, ce qui a permis de toucher près de 100 agriculteurs bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, soit les deux tiers de ceux que compte le département.

Certaines entreprises privées acceptent également de financer des actions de lutte contre l'exclusion sociale.

Pour lancer leur entreprise d'insertion dans le bâtiment, le groupe LEADER Centre-Ouest Bretagne a sollicité et obtenu le soutien financier des grandes entreprises industrielles de la région liées au secteur (ciment, électricité, etc.).

Enfin, il ne faut pas oublier que la mobilisation de fonds locaux, publics ou privés, peut permettre de faire appel à des financements européens, dans le cadre du FSE notamment.

Comment développer la confiance et assurer la pérennité du financement?

Les relations avec les institutions qui assurent le financement des actions sont souvent problématiques, leurs attentes ne correspondant pas forcément à la réalité du travail d'insertion. Ainsi ont-elles souvent ten-

dance à exiger des résultats visibles et quantifiables à court terme, alors que l'essentiel de l'insertion implique la construction d'un lien social non immédiatement perceptible et requérant un travail de longue haleine.

L'association CILDEA s'est trouvée confrontée à un problème de ce genre: le Conseil général, financeur de l'action, sous-estimant l'importance du travail de reconstruction d'un lien social, prétendait juger des résultats en fonction du nombre d'agriculteurs sortis des listes des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, allant même, dans certains cas, jusqu'à remettre en cause le tutorat. Le problème a pu être en partie dépassé par une mise en contact directe des responsables de l'administration concernée avec certains des agriculteurs sous tutelle et par la rédaction systématique de fiches individuelles présentant l'évolution de chaque cas. Les responsables de l'administration ont en outre été systématiquement invités aux réunions de confrontation et bilan collectif organisées avec les bénéficiaires et les tuteurs, ce qui leur a permis de comprendre la méthode et d'accepter le principe d'une action à long terme.

3.4 Les outils

Comment se fait le lien entre bénéficiaires et personnes/institutions ressources, autrement dit entre besoins d'aide et offre potentielle? Le recours à certains outils spécifiques, observable dans tous les exemples retenus, permet de surmonter les obstacles de nature sociale, culturelle, institutionnelle ou tout simplement matérielle qui risquent de se présenter.

Ces outils sont de plusieurs ordres: conceptuels, d'interface, institutionnels, contractuels ou législatifs.

a) Les outils conceptuels

Quand il s'agit de promouvoir une idée nouvelle ou un changement dans les pratiques collectives, il peut être utile de recourir à un concept nouveau. Le travail de définition a une valeur pédagogique: c'est un moyen de construire une référence commune aux différents acteurs, qui leur permet de prendre position et de s'engager.

Pour encourager l'engagement direct des familles dans l'aide aux handicapés, la coopérative sociale de la Valle di Non a lancé le concept de développement communautaire: celui-ci joue ici un rôle de catalyseur au sein de la coopérative, mais également dans les relations de celle-ci avec les autres acteurs du territoire.

b) Les outils d'interface

Quand les besoins et ressources sont nombreux, divers et dispersés et qu'ils nécessitent une mise en rapport rapide et flexible, il devient nécessaire de recourir à un outil d'interface: banque de données, système de traitement des données, système de comptabilité des échanges, etc.

La banque du temps de Sant'Arcangelo di Romagna offre un exemple de comptabilité des échanges de services. Chez elle, l'unité de mesure est le temps.

Le système de transports alternatifs d'Angus s'appuie sur un système de traitement des données mettant en regard demande et offre de transport.

c) Les outils institutionnels

Les outils institutionnels s'avèrent particulièrement utiles quand les ressources à mobiliser et à mettre en commun pour l'action sont diversifiées, car ils permettent de formaliser les relations et engagements entre acteurs ou institutions.

La mise en œuvre de l'action du groupe Centre-Ouest Bretagne a nécessité la création de deux structures: l'entreprise d'insertion elle-même et une agence immobilière – celle-ci prend possession des maisons en ruine rachetées par la commune, avec qui elle signe un bail emphytéotique de 34 ans, finance les travaux de réhabilitation et gère les logements rénovés sur le marché locatif social pendant la durée du bail. Chacune de ces deux structures s'est constituée avec le soutien de partenaires du secteur concerné: la Confédération des artisans et des petites entreprises du bâtiment et certaines entreprises industrielles pour l'entreprise d'insertion, les banques et la société d'HLM (habitations à loyer modéré) pour l'agence immobilière.

d) Les outils contractuels

La formalisation des engagements, par le biais de contrats ou d'accords, contribue à la clarté et à la publicité des liens établis.

Le tutorat des agriculteurs en difficulté mis en place dans la Loire fait l'objet d'un contrat d'engagement dont le contenu est discuté collectivement et à intervalles réguliers.

e) Les outils législatifs

Un changement de législation est parfois nécessaire pour permettre de faire le lien entre bénéficiaires et personnes/institutions ressources. Ce changement peut être à l'origine de l'action ou, au contraire, avoir été motivé par elle.

L'initiative prise à Utajärvi Oulu est née d'une décision du gouvernement finlandais d'expérimenter un système baptisé "VARPU", autorisant la garde à domicile des personnes âgées, comme cela se fait depuis longtemps déjà pour les enfants.

La législation italienne sur les coopératives sociales est le produit de dix ans d'expériences de terrain faites par ces coopératives. Elle leur a permis de trouver une nouvelle dimension.

3.5 Conséquences des actions ciblées et perspectives

Au-delà de leur objectif premier d'améliorer les conditions de vie du groupe cible, ces actions contribuent à renforcer la cohésion sociale du territoire, et cela à plusieurs niveaux.

- > Elles recréent un lien social entre les victimes d'exclusion et les acteurs du territoire.

Le choix du développement communautaire fait dans la Valle di Non a permis que s'établissent des liens de proximité entre les handicapés et certaines familles extérieures. Jusque-là les premiers n'avaient de liens qu'avec leurs propres familles, et la forte pression à laquelle celles-ci se trouvaient soumises créait des tensions qui renforçaient encore la marginalisation des handicapés. Le partage de la charge avec d'autres familles a contribué à améliorer les relations au sein des familles d'origine. Dans la Loire, le système de tutorat a permis de créer un lien social entre agriculteurs bénéficiaires du RMI et agriculteurs bien intégrés, chose inimaginable au départ.

- > Plus généralement, elles créent des relations sociales de solidarité et de proximité au sein du territoire.

La banque du temps, comme d'ailleurs toute forme de gestion locale de ressources (SEL/Systèmes d'échanges locaux, etc.), sont génératrices de liens de solidarité entre personnes vivant dans un même lieu, qui souvent s'ignoraient.

Dans le cas finlandais, c'est entre les personnes âgées et les enfants que se sont créés des liens.

- > Elles font naître chez les individus, ainsi que dans les entreprises et institutions locales, le souci de travailler à la réinsertion des personnes en difficulté vivant sur le territoire.

Dans le Centre-Ouest Bretagne, l'action de réinsertion des chômeurs a incité les petits artisans locaux à s'intéresser à la formation professionnelle des chômeurs et à sortir d'une stricte logique économique.

Dans le comté d'Angus en Ecosse, la mise en place de transports alternatifs a rompu des barrières, instaurant des pratiques jusque-là impensables: le facteur, le laitier, les commerçants ambulants ont commencé à offrir des places dans leur véhicule, les transports scolaires se sont ouverts aux adultes, etc.

- > Elles contribuent à la mise en place de structures partenariales susceptibles de s'inscrire dans une lutte contre l'exclusion sociale à long terme.

L'initiative prise à Angus a permis de créer une association regroupant des représentants d'organisations de bénévoles, les conseils municipaux, les compagnies d'autobus et de taxis, ainsi que des groupes concernés par la question des transports collectifs.

- > Plus généralement, elles introduisent des approches et des pratiques nouvelles, en rupture avec les pratiques traditionnelles.

Dans le Centre-Ouest Bretagne, l'action pour la réinsertion a permis de rompre avec les "logiques de guichet" au profit d'une "logique de projet", notamment dans les administrations chargées de la lutte contre l'exclusion sociale.

- > La conjonction de ces différents impacts crée un effet multiplicateur qui permet d'envisager le transfert de l'action et sa généralisation à d'autres groupes, activités ou secteurs.

L'expérience du tutorat faite dans la Loire avec des agriculteurs en difficulté s'est étendue à d'autres groupes sociaux allocataires du revenu minimum d'insertion, relevant d'autres secteurs.

L'expérience bretonne d'entreprise d'insertion pour la récupération des maisons abandonnées et du patrimoine bâti s'est étendue au domaine des "chantiers verts" de restauration environnementale. Un projet identique va également être lancé dans le sud de la France (Hérault, Languedoc-Roussillon) par l'initiatrice de l'action bretonne.

En Irlande, la démarche de RRI a été relayée par des associations similaires, créées localement, en milieu rural, ce qui permet des actions plus concertées avec les populations locales.

L'action réalisée à Utajärvi Oulu en Finlande a joué un rôle pilote et son transfert à d'autres régions du pays est à présent envisagé.

- > Enfin, ces actions peuvent avoir des retombées économiques significatives sur le territoire.

Dans le Centre-Ouest Bretagne, l'entreprise d'insertion a permis, outre le retour au travail de chômeurs de

longue durée, la réhabilitation des maisons et du patrimoine local. Au cours des trois premières années du projet, 164 personnes en difficulté ont été accueillies, 30 opérations de restauration de petit patrimoine ont été réalisées et 30 logements locatifs créés.

3.6 Conclusion

Ces actions ciblées au niveau local ouvrent des perspectives nouvelles, susceptibles d'être ensuite consolidées dans une approche territoriale plus large. Certaines conditions sont toutefois nécessaires pour cela, qui ne peuvent être obtenues que progressivement, par un élargissement de l'action.

L'association CILDEA a pour objectif de passer d'une approche curative à une approche préventive, ce qui suppose la constitution d'un partenariat plus solide à l'échelle du territoire, afin que les préoccupations de l'association soient plus largement partagées. Ce processus est en cours.

L'évolution vers une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion sociale doit cependant encore surmonter de nombreuses difficultés. Dans quelles conditions cette évolution est-elle possible? Comment faire en sorte que la lutte contre l'exclusion sociale devienne une pratique courante et intégrée dans les approches territoriales? Telles sont les questions abordées dans le chapitre IV.

Chapitre IV

Consolider la lutte contre l'exclusion sociale en l'inscrivant dans une approche territoriale

Consolider la lutte contre l'exclusion sociale en l'inscrivant dans une approche territoriale

Comment passer d'une action ciblée sur un groupe social précis à une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion sociale? A quelles conditions cela est-il possible et quels sont les enjeux d'une telle démarche? On pénètre ici sur un terrain pratiquement vierge, où tout reste à construire. Des acquis existent cependant, sur lesquels on peut s'appuyer pour ouvrir des pistes de réflexion, tirer les premiers enseignements et dégager des hypothèses sur ce que peut être une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion.

Trois questions ont été abordées dans ce chapitre:

- > En quoi est-il important d'intégrer la lutte contre l'exclusion sociale dans une approche territoriale, quels sont les enjeux d'une telle démarche?
- > Quels sont, pour la mise en œuvre de cette approche, les acquis des expériences antérieures et les questions restées en suspens?
- > En quoi la méthode LEADER peut-elle contribuer à cette approche? Quelles en sont les limites et les compléments nécessaires?

4.1 Les enjeux de l'approche territoriale: de la lutte contre l'exclusion à la cohésion sociale

La prise en compte du contexte général (chapitre I), puis l'analyse des besoins et des stratégies possibles en milieu rural (chapitre II) mettent en évidence l'importance d'une lutte contre l'exclusion sociale qui dépasse le cadre d'actions ponctuelles et réalisées par des services spécialisés, et qui s'inscrive dans une approche générale du développement rural. Conçues pour répondre aux besoins spécifiques de certaines couches de la population, les politiques sociales mises en œuvre ces trente dernières années, s'avèrent insuffisantes maintenant que la lutte contre l'exclusion sociale est devenue un enjeu pour la revitalisation et le développement des zones rurales.

Les actions innovatrices qui émergent depuis une dizaine d'années ouvrent en quelque sorte la voie, puisqu'elles se démarquent des approches traditionnelles relevant de l'assistance et s'inscrivent souvent dans une conception plus vaste du développement rural territorial. Elles fournissent quelques enseignements sur les conditions d'une approche territoriale de la lutte contre l'exclusion sociale:

- > la lutte contre l'exclusion sociale ne doit pas être envisagée en soi, mais en tant qu'**élément d'un tout** qui prend la forme d'une stratégie de développement territorial;
- > il s'agit de faire naître une conscience collective afin que la lutte contre l'exclusion sociale ne soit plus le fait de quelques individus ou institutions sensibilisés ou de services spécialisés, mais une **pratique normale et partagée**, trouvant sa place dans les préoccupations de tous les acteurs du territoire (collectivités locales, entreprises, agriculteurs, associations, individus).

Dans un contexte de polarisation sociale, il serait bon que chaque fois que se met en place une action de développement à l'échelle d'un territoire un certain rééquilibrage des possibilités d'accès aux opportunités et la consolidation des liens sociaux soient aussi inscrits au nombre des objectifs.

D'aucuns soutiennent d'ailleurs que l'approche territoriale suppose que l'on abandonne l'idée de lutte contre l'exclusion au profit de l'idée d'"inclusion/cohésion sociale"²⁵, qui d'une part rompt avec les pratiques de classification des individus en s'attachant aux capacités collectives de mise en valeur de toutes les ressources humaines et compétences présentes sur le territoire, et d'autre part suppose une mobilisation partagée autour de stratégies faisant une place à chacun et valorisant les spécificités et les différences – dans cette perspective en effet, les différences ethniques, de sexe, d'âge, de formation, de caractère, etc. ne sont plus sources d'exclusion mais d'enrichissement.

[25] Henderson, *op. cit.*, pp. 8-9.

Alors que la lutte contre l'exclusion sociale apparaît comme une pratique additionnelle et corrective nécessitée par une mauvaise gouvernance, l'inclusion sociale se conçoit comme une pratique quotidienne et partagée, présente dans chaque initiative, et jouant par là un rôle de prévention de l'exclusion sociale.

En s'inscrivant dans la perspective de l'inclusion sociale, l'approche territoriale locale prend une autre dimension:

- > elle gagne en efficacité dans l'utilisation et la valorisation des ressources financières mises à disposition pour le travail d'insertion, grâce notamment aux formes de prévention qu'elle peut promouvoir, dont le coût financier, humain et social est bien moindre que celui des actions curatives;
- > elle garantit sur le long terme la continuité et la pertinence des mécanismes de réinsertion ainsi que la cohésion sociale, s'inscrivant ainsi dans une conception élargie du développement socialement durable.

4.2 Acquis pouvant servir à l'élaboration d'une approche territoriale de l'inclusion

Les expériences faites localement en matière de lutte contre l'exclusion sociale ont laissé un certain nombre d'acquis et ont ouvert des pistes de réflexion pour l'élaboration d'une approche territoriale. L'analyse proposée au chapitre précédent sur la base de quelques exemples d'intervention nous permettent de tirer certains enseignements, qui pourront être complétés ou approfondis par des études ultérieures.

a) Le levier du partenariat

Le premier de ces enseignements porte sur le rôle clé du partenariat local.

Les pratiques partenariales sont une nécessité pour la lutte contre l'exclusion sociale. Elles permettent de rapprocher les acteurs qui sont prêts à s'y investir, d'établir des passerelles entre besoins et ressources, de faire participer les bénéficiaires à l'action, d'ouvrir des perspectives d'élargissement à d'autres groupes sociaux, d'autres formes d'intervention, etc.

Au sein du partenariat local peut s'effectuer un travail de concertation sur la répartition et la destination des fonds, permettant notamment une meilleure prise en compte des caractéristiques du territoire.

Les pratiques partenariales ont une valeur pédagogique: elles permettent de construire un système de repères

prenant en compte toute la complexité du problème. Le partenariat prend notamment tout son sens quand est assurée la participation:

- > des associations qui, par leur pratique de lutte contre l'exclusion, ont une connaissance concrète des situations et une perception de la complexité du problème;
- > des administrations publiques qui gèrent les aides aux personnes en difficulté et peuvent apporter une information plus systématisée et concevoir des mesures d'appui adaptées, tant au niveau local, régional que national;
- > des responsables municipaux censés, en tant qu'élus locaux, travailler au bien-être de tous les citoyens de la commune;
- > et surtout des bénéficiaires – pouvoir confronter les objectifs et les méthodes au point de vue des bénéficiaires fait fonction de "garde-fou". C'est une source d'exigence et de remise en question permanente, donc de pertinence et de qualité des interventions. Cette participation des exclus joue un rôle clé dans leur réinsertion: en passant du statut d'assistés à celui de partenaires contribuant sur un pied d'égalité à la définition d'objectifs communs, ils trouvent des éléments pour mettre leur situation en rapport avec un contexte social, économique, culturel et politique et parviennent ainsi à se déculpabiliser.

Les actions analysées au chapitre III montrent bien l'importance d'une réflexion sur leur nécessaire intégration au sein d'un partenariat travaillant de façon plus générale sur le développement local. Des questions essentielles pour l'avenir de l'approche territoriale se dessinent: comment faire en sorte que les actions destinées à permettre l'inclusion sociale deviennent un axe essentiel dans toute stratégie d'intervention? Comment rendre compatible la recherche de la compétitivité économique avec la recherche systématique de l'inclusion/cohésion sociale?

b) "Laisser du temps au temps"

Le deuxième enseignement, c'est que la mise en œuvre d'une approche territoriale locale demande du temps. La principale difficulté reste en effet de faire partager les valeurs de cohésion sociale et de solidarité, largement mises à mal dans la société moderne par la valorisation de la compétitivité, omniprésente dans le monde de l'éducation, de la recherche ou de la politique.

Le long terme est donc indispensable à sa mise en œuvre. Les actions contre l'exclusion qui s'inscrivent dans le court terme laissent en général les clivages sociaux traditionnels en l'état et se gardent d'envisager tout changement radical, telle la mise en place d'une forme de représentation des populations exclues.

Le système de tutorat mis en place par l'association CILDEA est l'aboutissement de vingt années de militantisme et d'actions collectives, sous l'impulsion notamment des comités d'entreprise de certaines grandes sociétés de la région lyonnaise qui, à la fin des années 60, ont commencé à organiser des actions de solidarité avec les agriculteurs de la région. Preuve de l'importance de ce long enracinement militant, les tentatives de transfert de la méthode du tutorat à d'autres régions françaises se sont jusqu'ici soldées par des échecs. Là où les valeurs et pratiques de solidarité ne font pas déjà partie des références culturelles communes, il est en effet très difficile de trouver des agriculteurs expérimentés qui soient prêts à devenir tuteurs.

Les coopératives sociales italiennes ont elles aussi hérité de vingt ans d'histoire militante, ce qui explique qu'elles sont aujourd'hui une référence sociale et politique en Europe.

Il arrive cependant qu'un événement affectant l'individu ou un territoire dans ses valeurs profondes le transforme radicalement. Certains éléments (médias, décisions politiques) peuvent aussi jouer un rôle d'accélérateur dans la prise de conscience de la nécessité du changement. L'introduction de la loi-cadre contre l'exclusion sociale en France a, par exemple, contribué à faire prendre conscience de l'étendue du problème.

c) Faire le lien avec les politiques régionales, nationales et européennes

Il ne fait guère de doute que c'est d'abord à l'échelle locale que peut s'engager un processus d'agrégation sociale: c'est à ce niveau que l'on peut saisir la réalité de l'exclusion dans sa complexité et faire le nécessaire travail de repérage, d'implication et de mobilisation de l'ensemble des ressources humaines autour d'objectifs communs. Il ne faut cependant pas en rester là, loin s'en faut. Il importe que le lien soit fait avec d'autres initiatives prises à d'autres niveaux: en venant compléter ou accélérer des processus locaux endogènes, les initiatives régionales, nationales et européennes peuvent faciliter l'insertion sociale.

Les approches relativement standardisées, décidées par les gouvernements nationaux ou régionaux (aides publiques aux chômeurs, aux familles en difficulté, aux handicapés, politiques sociales, de formation, etc.), ont donc aussi un rôle fondamental à jouer. Mais leur impact dépendra en grande partie de leur articulation avec des approches territoriales qui puissent leur servir de relais sur le terrain.

Un certain nombre d'administrations ont compris la nécessité de cette articulation.

Au Portugal, l'attribution du revenu minimum garanti (RMG), institué en 1997, est placée sous la responsabilité des centres de sécurité sociale, mais en collaboration avec d'autres partenaires – municipalités, associations ayant une pratique locale de lutte contre l'exclusion. Pour ce faire, des "Commissions locales d'accompagnement" (CLA) ont été créées dans chacune des aires d'intervention des centres. Elles aident à identifier les bénéficiaires potentiels et donnent leur avis sur l'attribution ou la suppression du RMG aux familles et sur les mesures d'accompagnement à prévoir. Ce qui donne à cette mesure bien plus d'impact que si son application s'était faite selon des modalités purement administratives.

Signalons toutefois que le niveau de préparation des acteurs locaux est essentiel à la réussite de ces nouvelles formes d'intervention de l'État.

Un audit effectué récemment a montré que seule trois du total des CLA constituées au Portugal fonctionnent de manière satisfaisante.

Or, cette préparation passe en grande partie par la mise en œuvre de mesures destinées à encourager la mise en œuvre de projets locaux.

Les Initiatives communautaires orientées vers la lutte contre l'exclusion de certains groupes spécifiques ont joué un grand rôle dans ce sens. Les programmes européens NOW (destiné aux femmes), YOUTHSTART (destiné aux jeunes) et HORIZON (destiné aux handicapés) ont permis la naissance de partenariats destinés à les mettre en application. Les groupes LEADER ont eux-mêmes souvent pris ce genre d'initiatives dans le cadre de leurs actions.

Le groupe LEADER de l'île de La Palma (Canaries, Espagne) a organisé sa stratégie d'intervention territoriale en articulant son programme LEADER II avec les programmes NOW et HORIZON. Ce qui lui a permis d'introduire dans le travail de revitalisation des zones rurales de l'île une dimension sociale, indispensable au maintien sur place des familles les plus défavorisées et à leur participation active aux actions collectives.

Certains des programmes nationaux contribuent également de façon décisive à faire émerger des approches locales de la lutte contre l'exclusion sociale.

Le programme INTEGRAR élaboré au sein du "Cadre communautaire d'appui" au Portugal encourage une approche territoriale de lutte contre l'exclusion sociale, contribuant à la naissance autour de ces objectifs de nombreux groupes locaux et à une floraison de projets partout dans le pays, en milieu rural comme en milieu urbain.

Le troisième enseignement des actions déjà entreprises est donc qu'une approche territoriale doit pouvoir articuler les interventions conçues localement avec les programmes d'aide proposés au niveau régional, national et européen.

4.3 Potentialités et limites de la méthode LEADER

Quelles réponses apporter aux questions relatives à l'approche territoriale de l'insertion sociale restées en suspens? En quoi le programme LEADER, délibérément conçu pour promouvoir l'approche territoriale, a-t-il lui-même apporté des réponses et peut-il encore en apporter? Enfin, quelles sont en matière d'exclusion les questions auxquelles sont confrontés les groupes LEADER? Voilà à quoi nous allons tenter de répondre maintenant.

L'animation organisée par les groupes LEADER est apparue comme un puissant instrument de repérage et de mise en valeur des ressources et des compétences marginalisées, mais aussi de compréhension des caractéristiques de l'exclusion en milieu rural. Elle a aussi permis de créer des passerelles entre personnes, ressources et institutions.

Les domaines dans lesquels LEADER a apporté des éléments de réponse sont notamment:

- > la composition et l'évolution du partenariat du groupe d'action locale;
- > les critères et méthodes de sélection des projets;
- > la concertation avec les administrations sur l'utilisation des fonds publics – allocations de chômage comprises – à l'échelle du territoire.

a) La composition et l'évolution du partenariat du groupe d'action locale

En quoi les formes de partenariat local mises en place par LEADER peuvent-elles servir de modèle dans le cadre d'une approche partenariale de l'inclusion sociale?

La composition des partenariats LEADER dépend de l'intérêt que les forces sociales ou politiques, qui sont l'expression des intérêts économiques présents sur le territoire, trouvent à s'associer pour élaborer un projet commun. Cette structure, fondamentale dans toute intervention LEADER, a fait naître une forme de concertation entre représentants d'intérêts locaux et entre secteurs publics et privé, notamment là où le caractère mixte du partenariat a été préservé.

L'expérience de LEADER I et de LEADER II montre cependant qu'avec le temps ces structures ont tendance à se figer, se refusant à tout élargissement, notamment aux représentants de groupes sociaux plus faibles.

Il existe toutefois des exceptions, qui montrent que la voie reste ouverte. En Irlande, le groupe Cavan-Monaghan a proposé aux acteurs collectifs que sa stratégie d'animation avait fait naître (associations de bénévoles, organisations d'entraide, d'action sociale, culturelle, etc.) d'intégrer le partenariat LEADER. D'autres groupes LEADER ont fait le choix d'encourager la participation à la vie locale dans d'autres lieux de réflexion collective où les exclus ou leurs représentants aient leur place.

Une réflexion plus approfondie mérite donc d'être menée pour faire évoluer les partenariats LEADER vers une meilleure prise en compte de l'exigence de cohésion sociale dont sont porteuses les actions aidées. L'essentiel du problème est de savoir comment donner la parole aux exclus au sein des partenariats territoriaux, d'autant que l'expression des groupes sociaux défavorisés ne se décreète pas.

Les partenariats LEADER pourraient donc encourager l'apprentissage à la participation, au débat démocratique et à la construction d'une parole collective en créant les conditions nécessaires à la constitution de représentations où les couches sociales les plus défavorisées aient une place. Faute de lieux où les populations plus faibles peuvent faire part de leur détresse, les mesures prises et les actions entreprises risquent de ne se traduire par aucun changement substantiel.

"Approche territoriale partenariale", telle est donc la formule qui permettrait de vider les ghettos en ouvrant le débat à tous les milieux sociaux et à tous les intérêts locaux, tout en favorisant une connaissance mutuelle²⁶.

[26] Pour approfondir ces questions, voir: Amoureux op.cit.

b) Les critères de sélection des projets et d'attribution des aides

Les groupes LEADER ont mis au point une série de techniques visant à encourager l'élaboration de projets et à les sélectionner en fonction des axes stratégiques retenus dans le plan d'action locale²⁷. Là où la composition du partenariat s'y prêtait, ils ont mis au point des méthodes pour garantir un certain équilibre dans l'accès aux opportunités entre les populations du territoire.

Il n'en reste pas moins une difficulté: les populations, entreprises ou associations bien insérées sont évidemment plus aptes à élaborer des projets porteurs. Sans compter que certains plans d'action locale n'ont pas prévu d'axes d'intervention visant explicitement à favoriser la cohésion sociale. Un travail de réflexion s'impose donc dans deux directions:

- 1) Quelles formes de médiation mettre en place pour faire en sorte que les populations les plus fragiles ou les habitants des zones les plus mal loties aient eux aussi les moyens d'élaborer des projets porteurs? Quelle forme d'animation, quel travail de repérage soutenir par l'intermédiaire de relais locaux pour s'assurer de la remontée de projets provenant de personnes ou groupes en difficulté?
- 2) Quels sont les axes stratégiques à prévoir dans une stratégie de développement pour s'assurer de son impact en termes d'agrégation sociale, donc d'amélioration équilibrée de la qualité de la vie?

Certaines réponses s'imposent d'emblée:

- > aider les personnes et les collectivités à développer des services de proximité, afin que se créent de nouvelles activités solidaires, mais aussi des lieux de rencontre et d'expression de la citoyenneté;
- > encourager les entreprises et structures diverses à "mutualiser" les emplois, autrement dit à gérer collectivement les ressources humaines pour pallier à l'impossibilité de salarier certaines fonctions à plein temps – un gestionnaire peut par exemple travailler parallèlement pour plusieurs entreprises;
- > développer des formes d'aide au crédit de proximité et à l'investissement solidaire (fonds de garantie, prêts d'honneur, placements éthiques, etc.);
- > encourager les échanges non monétaires et les réseaux de solidarité (pôles d'économie alternative, banque du temps, etc.);
- > aider les écoles à prendre des initiatives intégrant la connaissance du territoire dans l'apprentissage.

c) La concertation avec les administrations sur l'attribution des fonds publics à l'intérieur du territoire

On ne saurait conclure cet examen des enseignements de la stratégie territoriale mise au point par LEADER sans évoquer la concertation avec les institutions publiques présentes sur le territoire.

Trois méthodes sont à retenir:

- > favoriser, dans le cadre d'une stratégie de développement et de cohésion sociale et territoriale, l'intervention de ces administrations dans les projets retenus. Il peut s'agir de requalification des chômeurs de longue durée, de mise en place de services mobiles ou de services d'accompagnement visant la stabilisation des populations, etc.
- > encourager la signature d'accords entre associations locales et administrations visant à personnaliser les services aux publics en difficulté;
- > faire participer les administrations à des débats sur l'attribution des fonds publics à l'intérieur du territoire, afin que les réponses institutionnelles soient mises en rapport avec les ressources et les réponses des acteurs locaux.

[27] Voir "La sélection de projets", *Cahier de l'innovation de l'Observatoire LEADER*, Bruxelles, 1998.

Conclusion

Conclusion

L'Union européenne voit émerger un paradoxe tant dans ses territoires ruraux que dans ses zones urbaines: alors que les pays qui la composent n'ont jamais été aussi riches et que "compétition" et "performance" n'ont jamais été autant valorisées, la demande de protection sociale augmente plus rapidement encore que par le passé. Ce au moment où la plupart des États membres décident de consolider leurs finances en limitant les dépenses publiques. Ainsi, le niveau de dépendance des populations vis-à-vis des systèmes de protection sociale n'a probablement jamais été aussi fort depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Ce paradoxe s'explique par un ensemble de facteurs démographiques, sociaux et économiques qui exercent une pression combinée sur les systèmes de protection sociale: le vieillissement de la population en général (couplé à une concentration des personnes âgées pour certains territoires ruraux) et la pratique de la retraite anticipée viennent se conjuguer à l'augmentation du chômage tant en nombre qu'en durée (depuis 1982, le taux de chômage est toujours resté supérieur à 8% dans l'Union européenne). Alors que les systèmes d'assurance-chômage étaient conçus pour garantir momentanément un revenu aux sans-emploi, plus de la moitié des chômeurs de l'Union ont dû recourir à des formes d'assistance²⁸ au cours de ces dix dernières années.

Par ailleurs, au-delà des problèmes liés à la structure et à l'étendue du système de protection, l'exclusion sociale présente des caractéristiques particulières dans les zones rurales du fait de leur isolement, de leur dispersion démographique et de leur restructuration. La perte

de confiance dans les valeurs traditionnelles, la précarité et la pénurie de logements, le manque de perspectives dans le bassin de vie, etc. ont des conséquences incalculables sur les liens sociaux et donc sur la cohésion sociale des territoires ruraux. Un problème de cette dimension ne peut trouver de solution dans des interventions s'adressant à l'individu, un individu de surcroît classé comme "exclu" ou "assisté". Des solutions nouvelles et adaptées sont donc de plus en plus souvent à rechercher au niveau local.

Pour renforcer la capacité d'intervention locale, des réformes s'imposent toutefois, qui favorisent notamment la concertation et la recherche de cohérence entre les différents cadres institutionnels par le biais de partenariats. Du travail reste également à faire en matière de données statistiques, afin de permettre une lecture différenciée du phénomène, selon qu'on traite du milieu rural ou du milieu urbain. Il reste aussi à affiner l'analyse des tendances d'exclusion et de cohésion en fonction des mutations en cours dans les territoires ruraux.

Ce dossier n'a fait qu'ouvrir quelques pistes de réflexion. Beaucoup de questions restent en suspens, notamment en ce qui concerne la prise en compte de la problématique de l'exclusion dans les stratégies territoriales de développement rural. En faisant de l'amélioration de la qualité de la vie l'un de ses axes d'intervention prioritaires, la nouvelle Initiative communautaire LEADER+ devrait apporter des réponses nouvelles et permettre d'élaborer des méthodes d'intervention pilotes dans le domaine de la lutte contre l'exclusion en milieu rural.

[28] Commission européenne, Direction générale de l'Emploi, des Relations industrielles et des Affaires sociales, *Protection sociale en Europe*, 1997, p.13.

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).*

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

