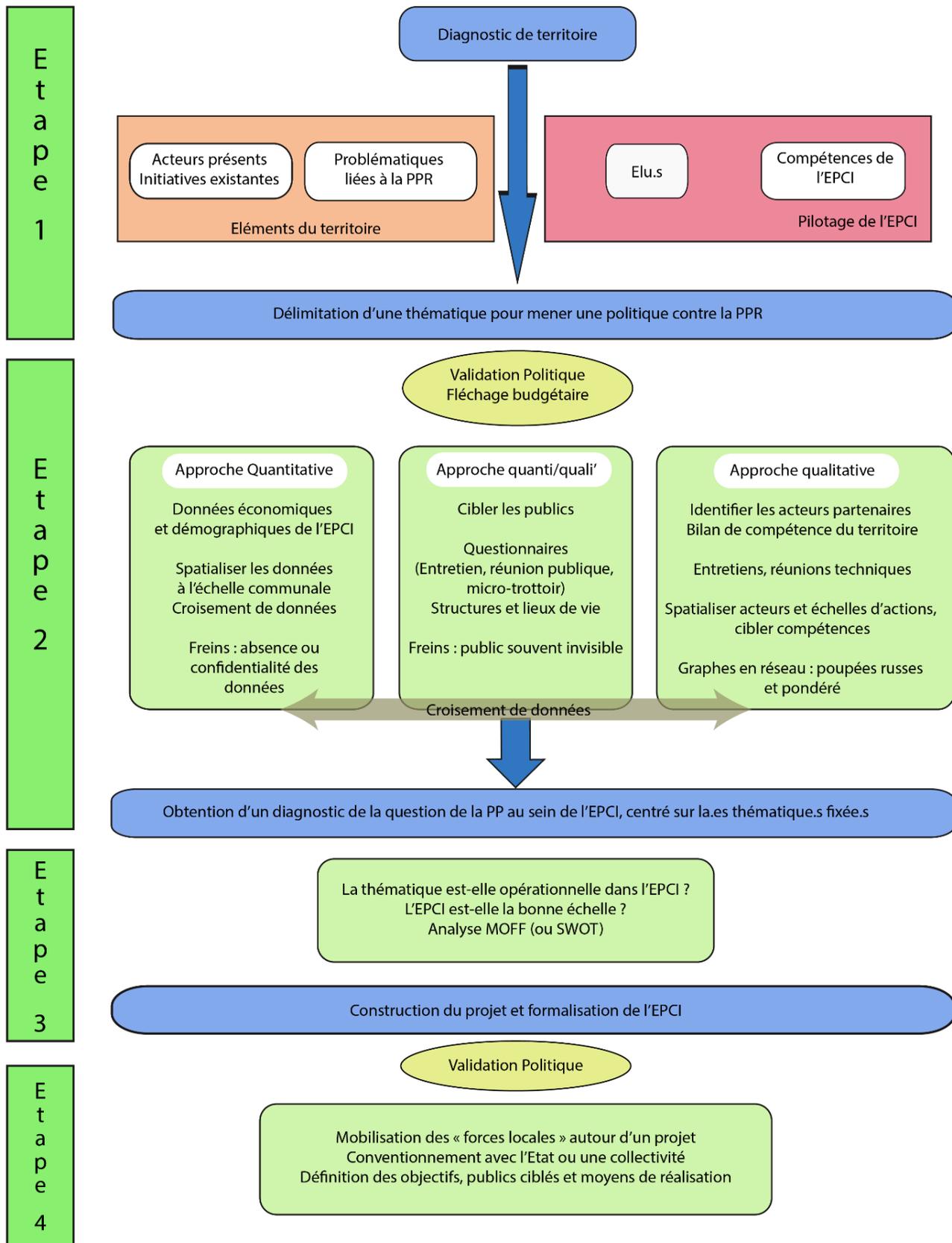


Réaliser un diagnostic de lutte contre la Pauvreté Précarité en Rural (PPR)



Angle d'approche préalable : Ce document a pour mission de proposer une méthodologie de diagnostic préalable à la réalisation d'une politique de lutte contre la PPR. Il peut être aussi mobilisé pour un simple diagnostic. Pour susciter une politique publique opérationnelle, la lutte contre la PPR ne peut être prise en tant que telle, mais doit être associée à un secteur d'action : la lutte contre la PPR par la mobilité, par l'emploi, par la culture, par le sport, etc. Il peut s'agir d'un angle d'approche qui peut amener une politique de lutte contre la PPR plus élargie. En effet, si la mobilité demeure centrale et au cœur des problématiques rurales, la précarité liée à l'emploi peut aussi être conditionnée par la parentalité (garde d'enfants notamment).

Etape 1 : En amont de la rédaction du diagnostic, bâtir un socle de départ, capitaliser sur les forces vives et choisir un angle d'approche pour aborder la question de la PPR.

La plupart des EPCI dispose d'un diagnostic général de territoire, dans lequel sont précisés les enjeux sociaux et économiques forts du territoire. Il peut constituer une base pour initier une politique territorialisée en faveur de la lutte contre la PPR. A cela vient s'ajouter la présence d'une structure/réalisation importante dans le territoire, un/des élu.s motivé.s aussi¹, voire un projet de conventionnement avec un service de l'Etat ou une collectivité (Département, Région) : par exemple le dynamisme du Pôle Petite Enfance d'un EPCI ou un projet de TZCLD² peut initier une politique de lutte contre la PPR par l'emploi ou la parentalité. Les compétences des EPCI peuvent aussi orienter les thématiques et permettre d'obtenir un angle d'approche dans l'orientation du diagnostic, ou susciter un travail approfondi dans le diagnostic global.

Une démarche rétroactive et prospective peut être menée : le territoire a-t-il déjà effectué une politique en ce sens, des acteurs/structures le font-ils déjà partiellement ou d'autres territoires ont-ils déjà mené un politique en ce sens ? Pour cette dernière situation établir une comparaison entre ce qui est applicable et ce qui ne l'est pas, identifier les éléments (favorisant ou bloquant) pour reproduire une telle politique dans son territoire : présence d'institutions particulières, géographie distincte du territoire, etc.

Enfin, les pratiques ont leur propre spatialité et selon la thématique choisie, il est parfois nécessaire de confronter l'échelle de l'EPCI et celle du sujet abordé : intégrer la question de l'emploi dans le bassin de vie par exemple. Il faut également prendre en compte l'influence des villes portes dans l'accès aux services d'aides (Pôle Emploi, Mission Locale), aux soins, etc. Le diagnostic qui sera réalisé doit en effet systématiquement confronter les échelles des pratiques des individus et de ménages à l'échelle de l'EPCI, il en va de la pertinence du projet. Dans tous les cas il faut être innovant.

- ⇒ L'étape préalable à la réalisation du diagnostic dépend : de la définition d'un angle d'approche pour la lutte contre la PPR, d'une volonté politique, de la mise en place d'une ingénierie (et d'un budget) qui sera consacrée à cet effet. Il convient également de mettre en place un échancier également.

Etape 2 : Réaliser un diagnostic pour une politique publique à l'échelle du territoire en faveur d'une lutte contre la PPR

Les angles d'approche choisis (politique de lutte contre la PPR par l'emploi, la parentalité, l'alimentation par exemple), l'EPCI effectue alors un diagnostic de son territoire plus précis, sous l'angle de la thématique retenue pour s'emparer de la PPR³. Pour cela, des méthodes quantitatives et qualitatives sont mobilisables. Dans les trois déclinaisons suivantes, il est primordial de garder à

¹ Notons que la question de la PPR dans un territoire est parfois minimisée sur le plan politique, il faut donc parfois savoir gérer les discours et les perceptions

² Territoire Zéro Chômeur Longue Durée.

³ Un balayage plus général de la question de la PPR dans le territoire est également possible en amont.

l'esprit le public visé par cette politique, un public « empêché », parfois isolé spatialement et socialement et généralement peu visible. **L'enjeu du diagnostic est double : connaître la population concernée par la PPR, ses besoins et projeter l'EPCI dans la formulation de réponse à cette problématique.**

Etape 2.1 : Données quantitatives sur le territoire

Objectifs : approche statistique et territorialisée de la PPR dans l'ECPI.

Matériaux : données statistiques.

Cette étape consiste à connaître la population concernée par la politique à travers des données quantitatives existantes : données CAF, MSA, Pôle Emploi, Education nationale (élèves boursiers), CCAS, Centre Sociaux, etc. Certaines sont confidentielles (données Pôle Emploi pour les communes de moins de 5.000 habitants, données petite enfance pour les communes de moins de 2000 habitants), ou inexistantes à l'échelle communale (les données sur la mobilité s'intègrent davantage dans le bassin de vie, le mal-logement n'est pas présenté à l'échelle communale, peu de données existent sur les emplois précaires ou saisonniers). Il faut donc parfois mobiliser son réseau, accepter l'absence, ou au contraire évaluer la possibilité de constituer soi-même cette base données manquante (ce qui dans ce dernier cas prolonge la durée de réalisation du diagnostic). Le cas par cas et l'inventivité sont de mise, mais l'activité d'un EPCI doit pouvoir lever certaines données au-delà du « tout-public » ou permettre de réorienter les agents vers les bonnes personnes ressources. Il est important de mobiliser la MSA en amont.

Les données démographiques sont généralement accessibles. En revanche, pour des thématiques plus précises, des services de l'Etat (DDT, DIRECCTE, DDCSPP, etc.) peuvent orienter les EPCI sur les types de relevés disponibles, et à quelle échelle territoriale. La présence effective ou potentielle de données quantitatives doit également être déjà abordée lors de l'étape 1 au moment de choisir un angle d'approche pour traiter la question de la PPR. Pour mieux connaître les données publiques disponibles à l'échelle communale ou de l'EPCI (notamment sur l'emploi, la démographie, l'équipement et les services), nous recommandons aux agents de mobiliser le site internet de l'observatoire des territoires⁴.

Le choix des données quantitatives provient à la fois de données liées à la pauvreté et à la thématique choisie pour traiter de la PPR, par exemple croiser la répartition de la population (classe d'âges, professions), et la répartition de personnes vivant sous le seuil de pauvreté selon les âges, les professions, croiser le nombre d'enfants de moins de 15 ans et le nombre de foyers vivant sous le seuil de pauvreté.

Une fois ces bases de données recueillies, il est nécessaire de spatialiser, au moins à l'échelle de la commune les données statistiques⁵, dégager des éléments de continuité ou des disparités territoriales (Nord-Sud, centre-bourg et village éloigné, plaine montagne...). Dans tous les cas, il est nécessaire d'adjoindre à la spatialisation la plus fine possible les détails démographiques de façon croisée.

Cette étape doit donner une vue d'ensemble statistique du territoire aux agents de l'EPCI réalisant le diagnostic spécifique sur la question de la PP. Il s'agit d'une approche dite « froide », surplombante et englobante, mais d'une bonne mise en contexte du territoire.

Etape 2.2 : Au carrefour du quantitatif et qualitatif, l'analyse de la population concernée

Objectifs : cibler la population concernée, ses besoins, le décalage offre/demande. Etape décisive.

⁴ <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#c=home> site administré par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires.

⁵ Une comparaison du territoire par rapport aux EPCI voisins voire aux moyennes départementales, régionales ou nationales permet aussi de mieux contextualiser et surtout pondérer la problématique.

Matériaux : questionnaires, entretiens.

Le diagnostic spécifique passe également par une connaissance de la population concernée, au-delà des chiffres. Il s'agit en effet de comprendre, par une analyse plus « chaude », empathique ou « située », les pratiques (par exemple les moyens de résorption de la précarité, les dispositifs formels et informels utilisés) spatiales et sociales (quelle interconnaissance ?), les besoins, et les limites/manques de l'offre actuelle. Ainsi, si l'analyse quantitative permet de projeter la problématique dans le territoire, l'approche plus qualitative entend davantage faire remonter les besoins de la population, son ressenti, voire le décalage entre l'offre et la demande et les pratiques. Cette étape doit mettre en avant ce que les chiffres de l'analyse statistique ne montrent pas. C'est l'étape au cœur du diagnostic.

Pour y répondre, nous proposons l'approche par questionnaire. Pour la diffusion, les EPCI et les communes sont des interlocuteurs judicieux. Il est également possible de mobiliser des structures sociales pour entrer en contact avec le public. De même, un lieu particulier peut aussi jouer le rôle de passerelle, de diffusion des questionnaires (bibliothèque, ludothèque par exemple), ou une association bien implantée dans le territoire, en lien avec les questions de PPR.

Selon les sujets et l'intensité des réponses, un traitement de réponses sous format « papier » peut s'avérer fastidieux. Des logiciels comme Sphinx permettent un traitement efficace des réponses. Les questionnaires, parfois complétés de quelques entretiens, doivent apporter une meilleure connaissance des pratiques des personnes, ainsi que leurs attentes. Les contenus des questionnaires sont décisifs car c'est parfois le seul contact avec le public ciblé. Ils peuvent être transversaux, aborder plusieurs sujets de PPR.

Compte tenu du sujet, les réunions publiques, ou collectives avec le public concerné sont envisageables mais peu judicieuses. Le micro-trottoir est envisagé pour cerner les pratiques de mobilités.

Etape 2.3 : Le bilan des compétences du territoire par un graphe d'acteurs, une enquête qualitative par l'entretien.

Objectifs : situer les acteurs susceptibles d'intervenir sur les questions de PPR dans le territoire.

Matériaux : Entretiens, réunions techniques.

Ciblée sur les acteurs institutionnels et associatifs, publics et privés, cette étape consiste à détailler : qui fait quoi dans le territoire, où et comment ? Il s'agit plus précisément d'identifier les personnes ressources agissant déjà ou susceptibles de le faire dans le cadre du projet de politique de lutte contre la PPR dans le territoire. A l'image des bilans de compétence réalisés par Pôle Emploi, nous suggérons un « bilan des compétences du territoire » afin d'évaluer les forces en présence sur la thématique, comprendre si l'EPCI répond, ou peut répondre, à l'expression d'un dispositif de lutte contre la PPR.

Cette phase nécessite dans un premier temps un inventaire exhaustif des acteurs concernés, leur implantation spatiale, leur rayon d'action (à quel niveau territorial interviennent-ils ? sont-ils du territoire ?), leur statut (public, privé) et leurs compétences sur le sujet, ou même leur antériorité.

Des croisements peuvent être réalisés entre la présence de ces intervenants, leurs territoires d'action et les recensements quantitatifs de la population. A titre d'exemple : l'absence d'une offre soulignée par les questionnaires est-elle confirmée par l'absence d'acteurs en ce sens dans le territoire ou au contraire par une faible interconnaissance ?

L'entretien individualisé et les réunions techniques de coordination sont privilégiés.

En tant que politique publique « territorialisée », il est donc nécessaire de faire apparaître les réseaux d'acteurs : existants, et potentiellement activables. Les relations de travail, les secteurs d'activités, les compétences de chaque intervenant, les cloisonnements aussi doivent apparaître.

Trois modélisations complémentaires du bilan des compétences du territoire peuvent être envisagées :

- Une répartition spatiale et/ou thématique des acteurs identifiés, leurs actions et compétences. Avoir une vision également transversale.
- Un graphe en « poupées russes » en fonction des échelles spatiales d'actions des acteurs : le centre étant le public concerné, à l'échelle individuelle, puis le premier cercle englobant l'échelon le plus local (la commune), les éléments centripètes à l'implantation spatiale plus diffuse ou plus étendue que l'EPCI ;
- Un graphe pondéré selon l'intensité de l'action sur le sujet analysé et/ou l'interconnaissance avec d'autres acteurs du territoire. La pondération de l'intensité des liens entre acteurs s'effectue selon la perception du rédacteur du graphe, à « dires d'acteurs ».

Les graphes 2 et 3 sont deux formes de mises en réseaux, la première centrée sur le public, la seconde sur les réseaux d'acteurs ayant trait à la question de la PPR dans le territoire.

D'une manière plus générale, les assistantes sociales ainsi que les centres sociaux et associations caritatives restent les structures qui connaissent le mieux les situations de PPR dans le territoire. Il faut donc les mobiliser à la fois en tant que structures ressources (connaissance du « terrain » et du sujet et porte d'accès au public concerné), et comme des futures structures mobilisables pour une éventuelle politique menée à l'échelle de l'EPCI.

Notons que les étapes 2.1 et 2.3 peuvent dépasser la cadre de l'angle d'approche pour une politique de lutte contre la PPR et peuvent aussi participer du diagnostic sur la PPR dans l'EPCI.

L'ensemble des démarches de cette étape 2 doit tenter de croiser au maximum les données et réponses aux questionnaires/entretiens. Les questionnaires jouent un rôle important pour une analyse croisée entre le quantitatif et le qualitatif, les questions doivent donc être choisies avec attention ; le questionnaire peut être testé avant diffusion. En d'autres termes, l'élaboration du diagnostic passe par la réalisation de ces trois étapes puis du croisement de leurs résultats au moment de l'analyse.

⇒ Phase décisive, mais requiert ingénierie et budget.

A l'issue de l'étape 2 et du diagnostic, l'EPCI doit être en mesure de cerner les enjeux liés à la PPR dans son territoire, la population concernée, ses attentes/besoins, la situation actuelle et les points d'amélioration, les freins pour une politique ciblée, des thématiques de PPR privilégiées et des leviers d'actions pour l'EPCI et le public.

Etape 3 : La formalisation du diagnostic de territoire spécifique à la question de la PPR par une analyse de type MOFF – Développer la prospective.

Les conclusions du diagnostic spécifique doivent permettre de projeter l'EPCI dans l'opérabilité d'une politique en faveur de la lutte contre la PPR.

Une question est inévitable: à la suite de ce diagnostic, la politique publique menée par l'EPCI est-elle satisfaisante ? Si non, il est nécessaire de s'interroger sur les moyens d'action possibles et la pertinence spatiale du territoire d'action : aux vues des données du territoire, des demandes, des acteurs présents, et de la thématique choisie : l'EPCI est-il le bon interlocuteur et constitue-t-il la bonne échelle pour mener cette politique publique ? De même, à l'échelle de l'EPCI, quelle politique peut être menée ?

C'est à travers cette question qu'une analyse MOFF peut être établie centrée sur l'opérabilité d'une politique de lutte contre la PPR à l'échelle l'EPCI. A titre d'exemple : Quels sont les facteurs à

prendre en compte de l'EPCI dans le cas d'une politique de lutte contre la PPR par le biais de l'emploi ?

Nous suggérons d'intégrer l'analyse MOFF à l'issue du diagnostic pour enclencher la phase de prospective. L'analyse MOFF (Menaces Opportunités Forces et Faiblesses) consiste à évaluer une situation, ici d'un territoire, sur un sujet précis, à partir de ses forces et de ses faiblesses, puis d'anticiper l'intervention d'éléments extérieurs pouvant représenter à l'avenir des opportunités ou des menaces pour le territoire. Plus concrètement l'analyse MOFF met en avant les forces du territoire en faveur d'une lutte contre la PPR (forte mobilisation politique, bon maillage d'acteurs par exemple), mais aussi les faiblesses de celui-ci (telle la zone de montagne, le peu d'emplois sur le territoire, l'absence de transport, un bâti ancien, l'absence de données, etc.). Les opportunités entrent davantage dans la prospective, comme peut l'être l'opportunité d'un futur conventionnement, de même que les menaces (fermeture d'entreprise, reprise d'une compétence par une autre collectivité, fusion d'EPCI, etc.).

⇒ A la suite du diagnostic et de l'analyse MOFF, décision politique de poursuivre ou non la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la PPR.

Etape 4 : Fédérer les acteurs autour d'un projet institutionnalisé et motivant

A l'issue de ce diagnostic spécifique, l'EPCI doit être en mesure d'avoir une vue d'ensemble de la PPR selon l'angle d'approche choisie, d'identifier les acteurs, les besoins et population concernés et de répondre à l'éventualité d'une politique.

C'est à cette étape qu'intervient à nouveau la présence d'élus motivés et des professionnels compétents pour penser un projet de lutte contre la PPR. Le conventionnement doit être recherché car il offre un appui financier, technique, et fédère aussi les acteurs autour d'un projet commun. Il peut permettre la formation d'un COPIL « PPR » et l'accès à des données statistiques fondamentales. Le conventionnement peut également être un PAT⁶ et en fonction de la collectivité partenaire (mobilité avec les Régions, ou les Départements qui disposent d'une large compétence sociale). Le dispositif TZCLD qui permet un conventionnement avec l'Etat au sujet du retour à l'emploi est un exemple.

Ces nouveaux projets peuvent prendre lieu et place d'une initiative mineure et présente dans le territoire : tels les chantiers d'insertion qui peuvent se muer en TZCLD, un projet de ludothèque, etc.

Comme pour toute politique publique, il faut en amont déterminer le public ciblé, les moyens de toucher ces publics (tant dans la réalisation de la politique que dans la compréhension de leurs besoins), d'autant plus dans le cadre de personnes souvent isolées socialement. L'itinérance est dans ce sens suggérée.

De l'étape 1 à 4 : Penser une politique de lutte contre la PPR transversale, être inventif et se laisser le temps du diagnostic et de la prospective

Nous pensons que la question de la mobilité doit systématiquement être intégrée : permet-elle un accès à la politique menée, comment aller vers le public ? Elle peut être le cœur de la thématique de la lutte contre la PPR ou un élément permettant de faciliter une autre thématique de lutte contre la PPR : la réinsertion dans l'emploi par la mobilité par exemple.

Par ailleurs, sans que cela ne devienne trop lourd au risque de perdre les bénéfices de la politique, la politique gagne à se montrer transversale pour intégrer diverses thématiques : emploi-mobilité, parentalité-emploi, etc. Le rural, la transversalité de la thématique et l'émergence de la problématique pousse à être inventif (peu de références en la matière sur le sujet), invite à l'innovation et à composer avec les forces et faiblesses du territoire (ce qui renforce l'importance d'une politique territorialisée).

⁶ Projet Alimentaire Territorial.

Il est primordial enfin de prendre le temps de réaliser ce diagnostic, de capitaliser sur l'ensemble des acteurs pouvant intervenir, de cerner au mieux le public concerné dans ses pratiques et ses attentes. Un travail de 6 à 8 mois minimum est à prévoir pour la réalisation de ce diagnostic.

Enfin, la question d'une politique de lutte contre la PPR nécessite un engagement politique fort de l'exécutif local. Les résultats (souvent diffus et complexes à évaluer) d'une telle politique ne sont pas aussi visibles que la construction d'un équipement sportif ou d'une zone d'activités par exemple. Ces politiques sont néanmoins nécessaires pour les populations fragiles, issues du territoire ou nouvelles arrivantes. Elles le sont pour la cohésion sociale du territoire. Elles exigent des moyens financiers dans la durée et de l'ingénierie pour coordonner les acteurs et pour impulser de nouvelles actions.