



Pour la cohésion sociale, la prévention comme clé de lutte contre les précarités

.....
Décembre 2023
.....



Rapport présenté par Jean-Pierre LETOURNEUX au nom de la Commission « Santé - Social ».

Chargé d'études : Sébastien PROESCHEL.

Adopté à l'unanimité en session plénière le 19 décembre 2023.

Directrice de la publication

Marie-Thérèse Bonneau

Co-directeur de la publication

Marc Bouchery

Coordination et réalisation

Sylvie Boutin – Maria de Oliveira

Mise en page couverture

Anima productions

Impression

Région des Pays de la Loire

Crédits photos

© Gettyimages

Sommaire

Glossaire	5
Introduction	9
1. Connaître et comprendre pour prévenir	13
1.1. Comprendre les processus de précarisation	13
Regard sur la pauvreté monétaire en Pays de la Loire	13
Le « halo de la pauvreté » : un continuum entre précarité ressentie et pauvreté	16
Précarités et isolement social.....	17
Les discriminations, cause de précarisation.....	19
1.2. Comprendre les fragilités des territoires ligériens	21
Les territoires ligériens face aux enjeux du Développement Durable.....	22
Illustrations des disparités territoriales autour de l'éducation, de l'emploi et de la santé.....	24
Analyses multi-référentielles de la région des Pays de la Loire.....	28
2. L'inclusion sociale vue par des territoires et des associations	32
2.1. Un regard porté sur trois territoires	32
La communauté urbaine du Mans (72)	32
La communauté de communes de Fontenay-Vendée (85).....	33
La communauté de communes du Pays de Château-Gontier (53).....	34
Un accompagnement social de plus en plus complexe	36
Le logement, un facteur clé favorisant la prévention et la sortie de la pauvreté	37
L'enjeu de la mobilité dans les territoires.....	38
Un décloisonnement des accompagnements de proximité.....	39
2.2. Des inégalités de genre accentuées dans certains territoires	40
2.3. Une expérimentation à vocation inclusive : la démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée	42
Un bénéfice pour les personnes et pour le territoire	42
Un enjeu pour la Région	44
2.4. Des inégalités d'accès aux droits	45
Le logement.....	45
La santé.....	46
L'alimentation	47
Les loisirs	48
2.5. Premiers éléments d'analyse	49
La nécessité d'une approche systémique	50
Améliorer la cohérence des politiques publiques.....	51
Penser l'inter-territorialité	52
Développer la gouvernance multiniveaux.....	52
3. Quels sont les leviers de la Région pour agir préventivement ?	56
3.1. Une priorité régionale : la jeunesse	58
3.2. Une priorité régionale : l'emploi	63
3.3. Une priorité régionale : la transition écologique	66

3.4. Une obligation légale : l'égalité entre les hommes et les femmes..	67
3.5. Une réalité encadrée : le territoire et son aménagement	69
Le SRADDET	69
Les contrats de territoire	71
L'ingénierie au service des territoires	73
3.6. Des outils financiers à mobiliser	75
Le Contrat de Plan État - Région	75
Les fonds européens	76
Conclusion.....	80
Préconisations	82
Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER	97
Annexes	114
Annexe 1 : Mobiliser une représentation systémique de la société.....	114
Annexe 2 : Zoom sur le logement social.....	118
Annexe 3 : Une expérimentation à vocation inclusive, la démarche	
Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée	122
Table des sigles	126
Bibliographie	128
Remerciements.....	131
Interventions des organisations.....	136



Dans ce rapport, le CESER fait siennes les définitions suivantes :

Cohésion sociale

Pour le Conseil de l'Europe, la cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation.

Désaffiliation

Pour Robert Castel : « *La désaffiliation est l'aboutissement d'un double processus de décrochage par rapport au travail et à l'insertion relationnelle et non un état d'exclusion* ». ¹

Discrimination

En droit, une discrimination est un traitement défavorable qui doit généralement remplir deux conditions cumulatives : être fondé sur un critère défini par la loi (sexe, âge, handicap...) ET relever d'une situation visée par la loi (accès à un emploi, un service, un logement...). À ce jour, la loi reconnaît plus de 25 critères de discrimination. Ainsi, défavoriser une personne en raison de ses origines, son sexe, son âge, son handicap, ses opinions..., est interdit par la loi et les conventions internationales auxquelles adhère la France. ²

¹ <https://www.journaldumauss.net/?La-notion-de-desaffiliation-chez-1250>

² <https://www.defenseurdesdroits.fr/glossaire-221>

Disqualification sociale

Le concept de disqualification sociale renvoie au processus d'affaiblissement ou de rupture des liens de l'individu avec la société au sens de la perte de la protection et de la reconnaissance sociale. L'individu socialement disqualifié est à la fois vulnérable face à l'avenir et accablé par le poids du regard négatif qu'autrui porte sur lui.³

Fragilité

Être fragile, c'est la possibilité d'être cassé. Un vase cristal est fragile. Proche de la vulnérabilité, la fragilité concerne l'être de la personne. Elle se distingue de la faiblesse.⁴

Fragilité (territoire)

Deux questions se posent :

- Le choix des indicateurs (économiques, sociaux, écologiques),
- Absolue (taux de pauvreté) ou relative (taux du territoire/taux national). Cette dernière approche est utilisée par le Laboratoire d'innovations partenariales « Le Rameau » pour définir les fragilités régionales.⁵

Inclusion sociale

Selon la Commission européenne, l'inclusion sociale est un processus qui permet aux personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale de participer à la vie économique, sociale et culturelle, et de jouir d'un niveau de vie décent. Ces personnes doivent être impliquées dans les prises de décision qui affectent leur vie et bénéficier d'un meilleur accès à leurs droits fondamentaux.

La notion d'inclusion sociale a été utilisée par le sociologue allemand Niklas Luhmann (1927-1998) pour caractériser les rapports entre les individus et les systèmes sociaux. L'inclusion sociale est considérée comme le contraire de l'exclusion sociale. Elle concerne les secteurs économiques, sociaux, culturels et politiques de la société.

Intégration sociale

L'intégration sociale est la capacité d'une société à intégrer des différences individuelles, éventuellement éloignées du modèle dominant. Le résultat est l'insertion sociale de l'individu. Cette notion est différente de l'inclusion sociale qui insiste sur l'interaction entre l'individu et les systèmes sociaux. Dans

³ <https://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale?page=1>

⁴ <https://www.cairn.info/philosophie-et-ethique-en-travail-social--9782810908462-page-163.htm>

⁵ <https://www.lerameau.fr/le-programme-phare-en-synthese/>

l'inclusion sociale, la logique du « faire pour » de l'intégration sociale cède la place celle du « faire avec ».

Isolement social

Pour le CESE, l'isolement social est la situation dans laquelle se trouve la personne qui, du fait de relations durablement insuffisantes dans leur nombre ou leur qualité, est en situation de souffrance et de danger. Les relations d'une qualité insuffisante sont celles qui produisent un déni de reconnaissance, un déficit de sécurité et une participation empêchée. Le risque de cette situation tient au fait que l'isolement prive de certaines ressources impératives pour se constituer en tant que personne et accéder aux soins élémentaires et à la vie sociale.⁶

Pauvreté

C'est une absence ou une insuffisance de ressources. Elle peut être absolue : pouvoir se nourrir, se vêtir, se loger. Elle peut être relative. En France, le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population.⁷

Précarité(s)

C'est une incertitude sur la pérennité des conditions de vie : revenu, emploi, situation familiale, logement...

Prévention

Ensemble de mesures destinées à éviter un événement qu'on peut prévoir et dont on pense qu'il entraînerait un dommage pour l'individu ou la collectivité.⁸

Remédiation

Apparue dans le champ de la psychologie et de la pédagogie, la remédiation est un processus de « réparation ». Dans le domaine social, il s'agit de dispositifs ou de processus pour pallier l'impact de processus ou d'évènements de fragilisation des individus.⁹

⁶ <https://www.lecese.fr/presse/communiqués/isolement-social-un-fait-social-meconnu-mettre-l-agenda-pour-mieux-le-combattre>

⁷ Cf. Observatoire des inégalités : <https://www.inegalites.fr/Pauvrete-et-precarite-en-chiffres#:~:text=Sur%20le%20plan%20des%20d%C3%A9finitions, revenus%20et%20des%20positions%20sociales>

⁸ <https://www.cnrtl.fr/definition/pr%C3%A9vention>

⁹ <https://www-cairn-info.srvext.uco.fr/revue-journal-international-de-bioethique-et-d-ethique-des-sciences-2016-1-page-41.htm>

Universalisme proportionné

« Viser exclusivement les plus défavorisés ne réduira pas suffisamment les inégalités de santé. Pour aplanir la pente du gradient social, les actions doivent être universelles, mais avec une ampleur et une intensité proportionnelles au niveau de défaveur sociale. C'est ce que nous appelons l'universalisme proportionné ».¹⁰

Vulnérabilité

La vulnérabilité est la possibilité d'être blessé par un événement extérieur à soi. C'est en ce sens le lot commun de tout humain. Une personne est vulnérable lorsqu'elle est plus exposée aux atteintes venant de l'extérieur.¹¹

¹⁰ Traduit de : *Fair society, healthy lives: a strategic review of health inequalities in England Post-2010*. Marmot Michael. Londres : University College London, 2010, 242 p. En ligne : <https://www.parliament.uk/documents/fair-society-healthy-lives-full-report.pdf>

¹¹ <https://www.cairn.info/philosophie-et-ethique-en-travail-social--9782810908462-page-163.htm>

Introduction

« **La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale** »¹². Ce caractère social résultant de l'affirmation du principe d'égalité, contribue à la construction de la cohésion sociale.

Par son objectif de, « **Faire du territoire régional un espace d'innovation au service de la solidarité et de la lutte contre la précarité des plus fragiles**¹³ » qui confirme son ambition portée dans le SRADDET¹⁴ d'un « **territoire 100 % inclusif** », le Conseil régional des Pays de la Loire affirme une volonté forte et s'inscrit pleinement comme acteur de la cohésion sociale. Il prend ainsi une place, aux côtés des autres collectivités, et se propose de jouer un rôle spécifique dans la lutte contre la précarité / vulnérabilité / fragilité des personnes et des territoires.

La région des Pays de la Loire a de nombreux atouts. Elle est économiquement et démographiquement l'une des plus dynamiques de France et le taux de pauvreté y est le plus faible de la France métropolitaine¹⁵.

Pour autant, dans un contexte mondial économique et géopolitique instable dans lequel des mutations environnementales, démographiques et sociales sont à l'œuvre, certains indicateurs nationaux deviennent cependant alarmants. Le taux de pauvreté monétaire ne diminue pas, plus d'un Français sur 10 se prive (chauffage, alimentation...)¹⁶, le nombre de bénéficiaires inscrits à l'aide alimentaire explose, plus de 4 millions de personnes sont mal logées¹⁷. Notre région n'échappe pas à ce contexte.

Le risque de décrochage pour certains quartiers, bourgs ruraux et EPCI¹⁸, est réel. Des poches de pauvreté repérées questionnent l'équilibre entre les territoires comme le montre l'étude de l'INSEE Pays de la Loire « *Panorama de la pauvreté dans les Pays de la Loire – une diversité de situations individuelles et territoriales* »¹⁹. **Le risque de bascule** d'une partie des classes moyennes dans la précarité et l'enlisement des plus fragiles dans la pauvreté est inquiétant.

¹² Article 1^{er} de la Constitution française du 4 octobre 1958.

¹³ Rapport général de présentation du budget primitif pour 2023, p. 62, décembre 2022.

¹⁴ Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires.

¹⁵ INSEE, « *Panorama de la pauvreté dans les Pays de la Loire : une diversité de situations individuelles et territoriales* », octobre 2023.

¹⁶ https://www.insee.fr/fr/statistiques/7651550#figure3_radio2

¹⁷ Rapport 2023 Fondation Abbé Pierre : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2023-01/REML2023_CAHIER4_Les%20chiffresdumallogement.pdf

¹⁸ Établissement Public de Coopération Intercommunale.

¹⁹ INSEE, « *Panorama de la pauvreté dans les Pays de la Loire : une diversité de situations individuelles et territoriales* », octobre 2023.

Une nation tient par la cohésion entre ses membres. La promesse d'égalité posée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est, encore aujourd'hui, un horizon qui reste à atteindre tant pour les individus que pour les territoires. Le droit à l'aide sociale, fondé par la Constitution de 1946 au profit des personnes qui ne disposent d'aucune sorte de ressources pour vivre, est de plus en plus stigmatisé. Ce décalage entre la promesse et la réalité vécue génère des ressentiments.

La Région des Pays de la Loire a ici un rôle de premier plan à jouer, au cœur de la cohésion territoriale, dont les Régions sont garantes depuis la Loi NOTRe²⁰, en lien avec les autres institutions. Toutes les politiques régionales peuvent donc être concernées et interrogées de ce point de vue.

Au-delà de la question de la répartition des compétences, l'enjeu de la décentralisation réside « *dans l'élaboration progressive d'une nouvelle réponse sociale substituant aux interventions verticales et sectorielles usuelles une approche plus transversale et décloisonnée, non seulement correctrice et réparatrice, mais également plus préventive et inclusive.* »²¹

Convaincu de la nécessité d'une remédiation respectueuse de la dignité de chacun, le CESER estime essentiel de concentrer les efforts sur les causes en mettant **la question de la prévention au cœur des politiques publiques**. Il souhaite contribuer à la réflexion régionale en apportant le regard et l'expertise de terrain de la société civile organisée.

Cette étude s'adresse en premier lieu aux élus régionaux, mais aussi de manière induite à leurs partenaires institutionnels et issus de la société civile.

Elle pose la problématique suivante :

Aujourd'hui, les politiques publiques s'inscrivent principalement dans des logiques de remédiation. Mais elles présentent deux limites :

- Elles **prennent en charge les effets** de la précarisation **sans s'attaquer aux causes de la précarité**.
- Elles **éloignent** les personnes pauvres des **dispositifs de droit commun** avec le risque de les enfermer dans une logique de silos.

La **stigmatisation** des personnes concernées et le **ressentiment** d'une part croissante de la population **menacent** la cohésion sociale.

²⁰ Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), promulguée le 7 août 2015.

²¹ Cyprien Avenel, « *Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales* », dans Revue française des affaires sociales, 2017, édition La Documentation française.

La nécessité d'agir sur les **causes** conduit à entrer dans la logique de **prévention**.

La décentralisation et notamment la loi NOTRe donne aux Régions et aux territoires des leviers pour mettre en place des **politiques de prévention**.

Comment la Région peut-elle agir pour réduire les facteurs de vulnérabilité dans les territoires, notamment dans des quartiers ou des zones rurales déjà touchés, au bénéfice des habitants ? En conséquence, quelles évolutions/articulations des politiques publiques ou des contractualisations de la Région avec ses partenaires seraient indispensables à développer pour éviter le basculement d'une partie de la population dans la précarité et l'enlisement d'une autre dans la pauvreté ? Comment créer de la cohérence pour rendre le territoire apte à répondre aux besoins des habitants ?

Cette étude est pragmatique et non exhaustive. **Portant son attention sur la cohésion sociale, elle questionne les précarités des personnes au regard de leur environnement territorial.** Elle s'attache à la dimension **structurelle** de la pauvreté et des situations de précarités, aggravées par la conjoncture actuelle. Elle s'appuie sur les compétences données aux collectivités par la loi NOTRe et sur les marges de manœuvre définies par les États Généraux du Travail Social (EGTS).

Les consultations se sont déployées dans un temps limité sous différentes formes :

- Des auditions d'acteurs locaux porteurs d'expérimentations,
- Une journée d'échanges avec les acteurs locaux et régionaux sur les thématiques du logement, de l'alimentation, des loisirs et de la santé,
- Des rencontres dans trois territoires.

L'étude est construite en 3 parties :

- **Connaître et comprendre pour prévenir.** Bien que nécessaire, la connaissance est insuffisante pour prendre les bonnes décisions et surtout pour évaluer leurs effets, particulièrement lorsque les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous. Il convient non seulement de connaître mais aussi de comprendre. La diversité et l'hétérogénéité des territoires des Pays de la Loire soulèvent la question de l'égalité des territoires.
- **L'inclusion sociale vue par des territoires et des associations.** C'est au plus près du terrain que se réalisent ou échouent l'inclusion sociale et la cohésion sociale. Cette partie s'intéresse aux dispositifs de remédiation mis en place sur les territoires pour accompagner les personnes en

situation de précarité et à leurs limites, ainsi qu'aux enjeux et solutions pour favoriser un meilleur accès aux droits pour l'ensemble des citoyens.

- **Quels sont les leviers de la Région pour agir préventivement ?** Sortir de la juxtaposition d'actions réparatrices (engendrant stigmatisation des uns et ressentiment des autres) oblige à intégrer dans toutes les politiques publiques la lutte contre les sources de précarisation et de discrimination. En tant que cheffe de file de l'aménagement du territoire et dans le cadre de ses compétences, la Région des Pays de la Loire peut jouer un rôle préventif clé dans la lutte contre les précarités.

Cette étude choisit également de mettre l'accent sur l'invisibilisation de la précarité des femmes. En effet, la précarité impacte davantage les femmes et avec un prisme différent. Cette précarité connaît des causes structurelles qui sont spécifiques à la situation des femmes et résultent des inégalités entre les femmes et les hommes qui persistent encore aujourd'hui dans toutes les sphères de la société.

Prenant en compte ce contexte, cette étude propose un focus sur le genre, élaboré par le Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER, pour expliciter les particularités liées à la précarité et à la pauvreté des femmes.

1. Connaître et comprendre pour prévenir

1.1. Comprendre les processus de précarisation

Qu'est-ce que la **précarité** ? Le CESE en propose, en 1987, la définition suivante²² :

*« La **précarité** est l'absence d'une ou plusieurs des **sécurités** permettant aux personnes et familles d'assumer leurs **responsabilités élémentaires** et de jouir de leurs **droits fondamentaux**. »*

De fait, la précarité peut concerner tous les aspects de la vie personnelle et sociale : revenus, logement, vie de couple, liens sociaux, santé, éducation, emplois... et s'inscrire dans différents espaces : famille, entreprise, quartier, association...

Dans son étude, le CESE précise les liens entre précarité et pauvreté et, notamment, avec la **grande pauvreté** :

*« **L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins grave et définitive**. Elle conduit le plus souvent à la **grande pauvreté** quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible. »²³*

Quelles que soient les difficultés vécues et les précarités qui y sont liées, la question monétaire a une place particulière.

Le CESER a choisi de parler des **précarités** et non de la **précarité** car chaque individu évolue dans un réseau complexe d'interactions sociales (famille, travail...) qui, suivant les circonstances, renforce ou fragilise les sécurités.

Regard sur la pauvreté monétaire en Pays de la Loire

En Pays de la Loire, on dénombre « **400 000 personnes pauvres en 2020 dont 124 000 enfants** »²⁴. Le taux de pauvreté (à 60 % du revenu médian) est de **10,5 % de la population ligérienne**. Il est inférieur de 4,1 points à la moyenne nationale (France métropolitaine).

²² Rapport du CESE « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », 1987.

²³ Rapport du CESE, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », 1987.

²⁴ INSEE, « Panorama de la pauvreté dans les Pays de la Loire : une diversité de situations individuelles et territoriales », octobre 2023.

Ce taux masque trois réalités majeures pour la cohésion sociale dans la région :

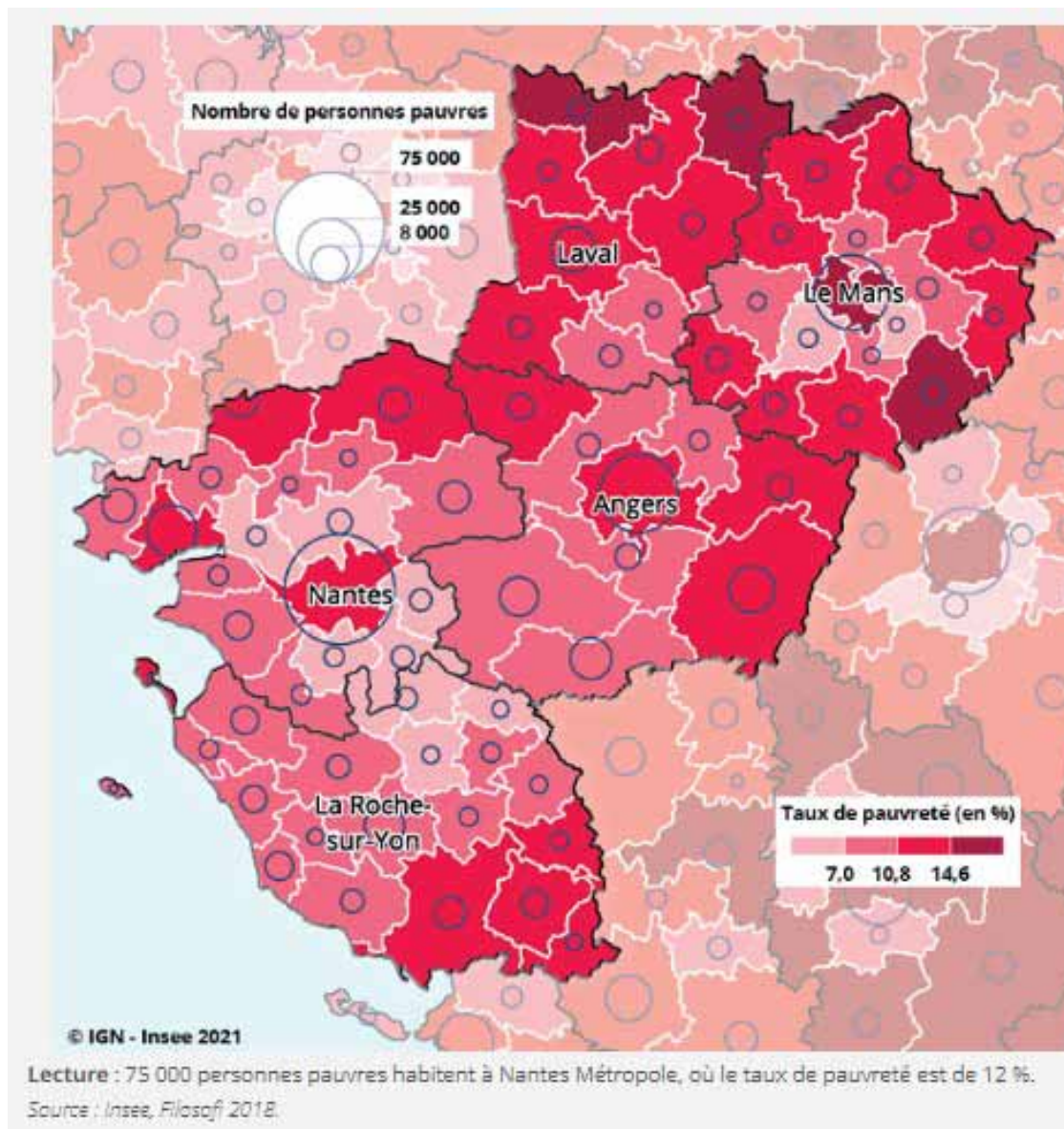
- 400 000 personnes pauvres en 2020 dans les Pays de la Loire, c'est plus que la population de la ville de Nantes (320 000 habitants en 2020) ou de celle du département de la Mayenne (306 500 habitants en 2020). Au-delà des situations personnelles difficiles, il y a là un fait social majeur : la pauvreté reste une réalité dans une région riche.
- La pauvreté touche surtout des familles avec enfants, en particulier les familles monoparentales : une personne pauvre sur trois est un enfant de moins de 14 ans en Pays de la Loire, soit 124 000 enfants ligériens.
- L'inégalité individuelle conduit vers l'inégalité des territoires (Cf. Figure 1 : Nombre de personnes pauvres et taux de pauvreté par EPCI).

Commentant les chiffres de l'INSEE sur le taux de pauvreté en Pays de la Loire, François Gautier, Commissaire régional à la lutte contre la pauvreté, déclare :

« Derrière ces chiffres, il y a des situations individuelles. Il faut sortir de la logique statistique et regarder les parcours de vie. La réalité est qu'il y a 400 000 personnes sous le seuil de pauvreté avec des disparités territoriales marquées. »²⁵

²⁵ Audition de François Gautier, Commissaire régional à la lutte contre la pauvreté, 10 mai 2023.

Figure 1 Nombre de personnes pauvres et taux de pauvreté par EPCI en 2018



Source : INSEE Analyses Pays de la Loire n°89, mai 2021

Cette carte met en évidence que les territoires ligériens les plus marqués par la pauvreté se situent d'une part dans les principales agglomérations et d'autre part sur le pourtour du territoire régional, essentiellement au sud, au nord et à l'est. D'autres cartes présentées au fil de cette étude renforceront ce constat.

Le « halo de la pauvreté » : un continuum entre précarité ressentie et pauvreté

Actuellement, le taux de pauvreté monétaire relative constitue un indicateur de référence. Par convention, il désigne la part des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

La pauvreté peut toutefois se mesurer à travers plusieurs indicateurs, dont certains sont proposés par le sociologue Nicolas Duvoux²⁶ dans le tableau ci-dessous :

Figure 2

Absolue	Relative	En conditions de vie	Via un baromètre d'opinion	Institutionnelle
Seuil monétaire absolu Ou Seuil défini à partir d'un panier de bien	Seuil monétaire (exemple : 60% du revenu médian)	Via un indicateur composite de privation matérielle et sociale)	Sentiment subjectif de pauvreté et d'insécurité sociale durable	L'action publique via les prestations sociales

Tableau: Vie-publique.fr / DILA • Récupérer les données • Créé avec Datawrapper

Ces indicateurs ne mesurent généralement pas le même phénomène ou du moins la même intensité du phénomène.

Ainsi un rapport²⁷, publié en 2021, par le Comité scientifique de Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) mentionne que :

« Seules 60 % des personnes se déclarant pauvres en conditions de vie sont considérées pauvres au regard du taux de pauvreté. »

Comme le montre l'INSEE²⁸ pour le chômage, il existe un « **halo de la pauvreté** ». Ainsi le rapport de CNLE déjà cité note :

« Selon les mêmes travaux, pendant la période comprise entre 2004 et 2009, près de 36 % de la population française a ainsi connu, à un moment ou à un autre, un épisode de pauvreté sous une forme monétaire ou en conditions de vie. »²⁹

Plus fondamentalement, c'est le suivi du **continuum entre précarité ressentie et grande pauvreté** qui apparaît comme un élément essentiel.

²⁶ <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/287372-pauvrete-en-france-mesures-et-realites-par-nicolas-duvoux>.

²⁷ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-10/Seminaire%20CNLE-DREES-BAT.pdf>

²⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2122738?sommaire=2122750>

²⁹ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-10/Seminaire%20CNLE-DREES-BAT.pdf>, page 12.

Il conduit à un sentiment d'insécurité d'une part importante de la population, conduisant à du ressentiment et une stigmatisation des pauvres³⁰.

Précarités et isolement social

La pauvreté est le résultat d'une précarité monétaire le plus souvent associée à une autre précarité : précarité dans l'emploi, précarité relationnelle, notamment. Les travaux de Robert Castel³¹ soulignent que le cumul de plusieurs précarités (dans l'emploi, relationnelle...) enclenche un processus de **désaffiliation** affaiblissant le lien social. Ceux de Serge Paugam³² montrent que l'entrée dans les dispositifs de remédiation de la pauvreté entraîne une **disqualification sociale** qui dévalue l'image de soi.

Ainsi le cumul de plusieurs précarités fait entrer l'individu dans un **processus de fragilisation** pouvant conduire à l'**isolement social**. Le CESE en 2017³³ en donne la définition suivante :

« L'isolement social est la situation dans laquelle se trouve la personne qui, du fait de relations durablement insuffisantes dans leur nombre ou leur qualité, est en situation de souffrance et de danger. Les relations d'une qualité insuffisante sont celles qui produisent un déni de reconnaissance, un déficit de sécurité et une participation empêchée. Le risque de cette situation tient au fait que l'isolement prive de certaines ressources impératives pour se constituer en tant que personne et accéder aux soins élémentaires et à la vie sociale ».

Plus que la pauvreté elle-même, ce sont des prises en charge éloignées du droit commun et la stigmatisation dont elles sont victimes qui peuvent conduire les personnes à l'**isolement social**.

Plus généralement, l'éradication de la pauvreté et la lutte contre l'isolement social nécessitent des politiques de prévention contre les précarités.

Si le déroulement de toute vie humaine est fait de passages d'insécurité, notamment la naissance et la petite enfance, l'entrée dans la vie adulte, la perte d'autonomie, la vieillesse, certaines personnes sont dans leur vie confrontées à des ruptures d'origines diverses (maladies, pertes d'emploi, familiales,

³⁰ Un article de Nicolas Duvoux publié en 2013 analyse bien ce phénomène : « *Comment l'assistance chasse l'État social* », dans Idées économiques et sociales, 2013/1 (n°171).

³¹ « *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* », Robert Castel, 1995.

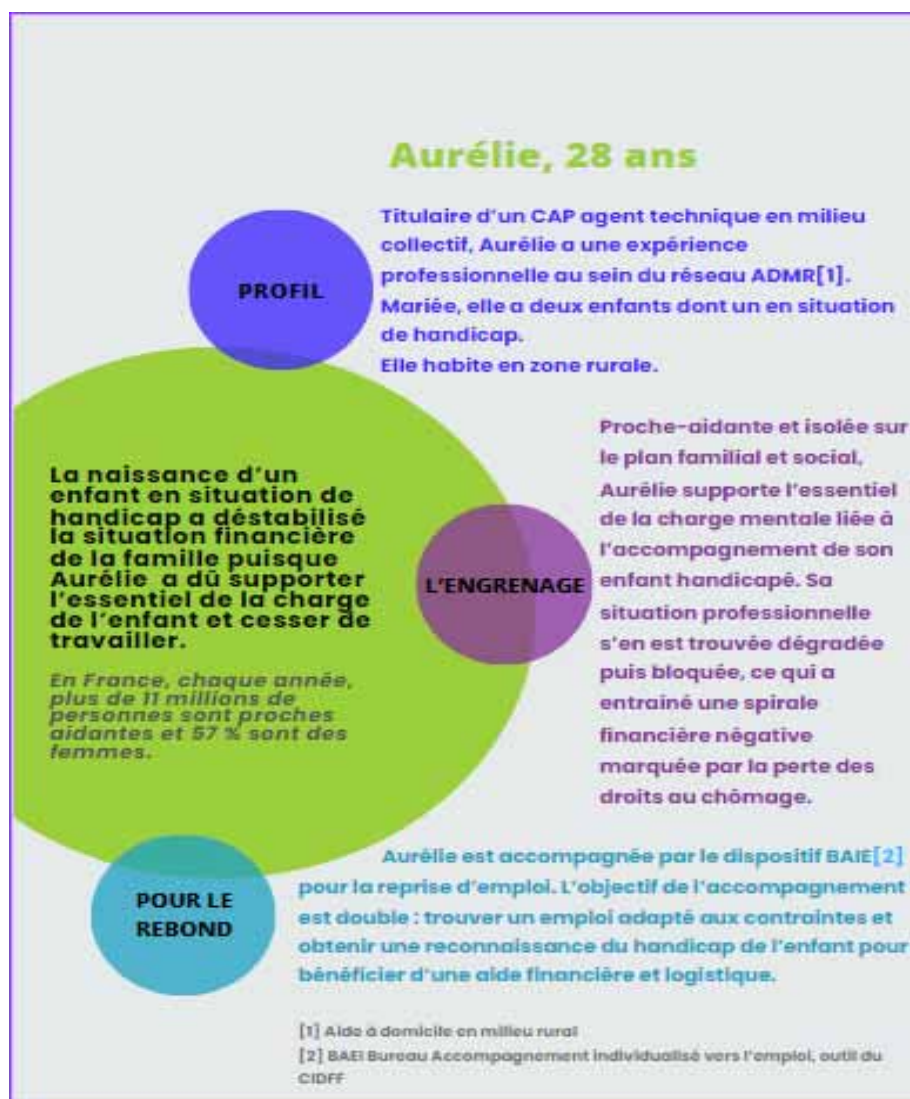
³² « *La disqualification sociale* », Serge Paugam, 1991.

³³ Rapport du CESE « *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité* », 2017.

scolaires...) qui peuvent constituer des « moments de bascules » et générer des précarités.

Extrait du Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes

Ce parcours de femmes en situation de précarité est l'un des trois réalisés par le Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER et présentés dans le Focus sur le genre³⁴.



La cohésion sociale nécessite une attention particulière à ces situations de précarités afin qu'elles ne se transforment pas en situation de grande pauvreté et nuisent au principe républicain d'égalité. C'est là un impératif majeur.

³⁴ Le Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER a fait le choix de présenter trois parcours de femmes emblématiques recueillis auprès de femmes accompagnées au sein des CIDFF de la région des Pays de la Loire sur le secteur emploi - Cf. Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes.

Les discriminations et les stéréotypes constituent une autre catégorie de précarités mettant en danger à la fois les individus et la cohésion sociale.

Les discriminations, cause de précarisation

Les stéréotypes et les discriminations sont générateurs de précarités. Les caractéristiques de l'emploi féminin en sont une illustration.

Extrait du Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes **Les caractéristiques de l'emploi féminin : des stéréotypes à la construction des inégalités**

Si les filles réussissent mieux leur scolarité que les garçons, elles s'orientent encore majoritairement vers des filières peu nombreuses et moins porteuses sur le marché du travail, plus précaires et structurellement moins rémunérées. D'après une étude du CEREQ parue en juillet 2023, les mécanismes de ségrégation sont toujours à l'œuvre du point de vue des filières choisies, particulièrement au niveau secondaire. En 2017, au niveau CAP-BEP, les femmes ne représentent que 18 % des diplômés dans les filières industrielles contre 70 % dans les filières tertiaires. Sans surprise, les formations en santé-social du Bac+2 au Bac+4 restent massivement féminines (89 %).

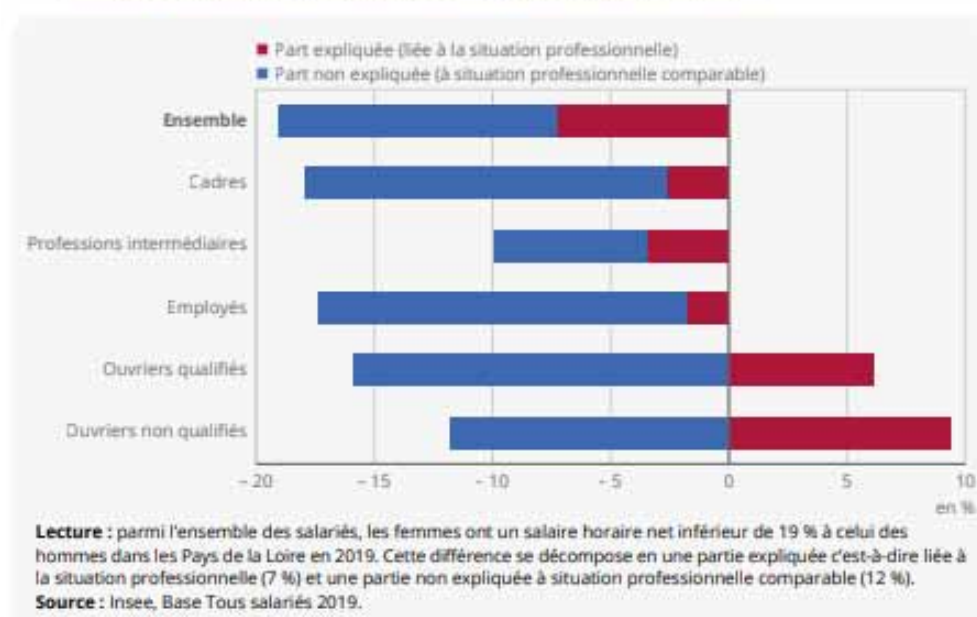
Ainsi, les stéréotypes de genre influencent largement l'orientation des élèves et des étudiants dans certains métiers, de nature à générer des inégalités dans l'emploi.

Les systèmes d'évaluation des emplois et les grilles classiques de qualification professionnelle des conventions collectives qui déterminent le coefficient et les salaires de base sont souvent fondés sur des normes différentes selon que le travail est réalisé par des femmes ou par des hommes. D'apparence neutres, les systèmes de classification professionnelle induisent des écarts de rémunération structurels selon les sexes au détriment des femmes.

Les métiers féminisés (à dominance relationnelle) sont moins rémunérés que les métiers masculinisés (à dominance technique).

Figure 3 : Ecart du salaire net horaire des femmes selon la catégorie socioprofessionnelle dans les Pays de la Loire en 2019

► **3. L'écart du salaire net horaire des femmes selon la catégorie socioprofessionnelle dans les Pays de la Loire en 2019**



Cette inégalité salariale a une explication sociale : ce n'est pas seulement parce qu'elles font des métiers moins rémunérateurs que les femmes sont plus pauvres, c'est surtout dû à la valeur sociale que l'on accorde à leur travail. Les compétences relationnelles relatives aux métiers du soin et du lien sont en général considérées comme des facultés féminines innées ne nécessitant pas l'acquisition d'un savoir ou d'une technicité, ce qui justifierait un salaire inférieur.

Aujourd'hui, si le taux d'emploi des femmes ligériennes est de 65 %³⁵, le plus fort taux en France, il faut nuancer cette évolution positive car les caractéristiques de l'emploi sont défavorables aux femmes : surreprésentation des femmes dans les secteurs d'activités peu rémunérateurs, qu'il s'agisse des services domestiques (agente d'entretien, aide à domicile) des métiers du secteur de la distribution (vendeuse et caissière), ou de la santé (aide-soignante), segmentation, temps partiel subi³⁶ (**en 2020, 29,6 % des femmes travaillent à temps partiel contre 7,4 % pour les hommes, taux le plus important en France métropolitaine**), horaires atypiques.

Un autre constat peut être fait autour de la **surexposition des femmes aux accidents du travail et aux maladies professionnelles**. Le secteur médico-social est passé devant le secteur du bâtiment en nombre d'accidents du

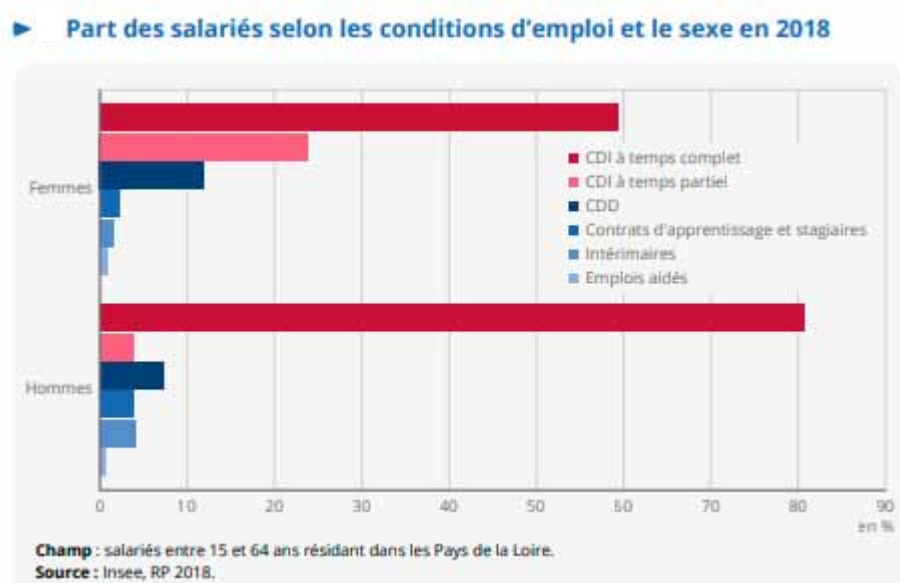
³⁵ Rapport annuel 2021 de la Région des Pays de la Loire sur la situation en matière d'Égalité Femmes-Hommes.

³⁶ Le temps partiel « subi » peut s'entendre de deux manières : soit un temps partiel faute d'emploi, soit un temps partiel lié au sous-emploi.

travail,³⁷ avec des impacts sur la santé des femmes, sur leur travail, sur leur famille...

L'articulation des temps professionnels et privés reste une question encore largement féminine. L'accumulation de ces désavantages a une répercussion directe sur les écarts de salaire et par la suite sur les niveaux de retraite : **les femmes ligériennes salariées touchent en moyenne un revenu inférieur de 22 %³⁸ à celui des hommes et 43 % de moins que les hommes lorsqu'elles sont à la retraite³⁹** (en montant brut des retraites de droit direct, atténué avec les reversions).

Figure 4 : Part des salariés selon les conditions d'emploi et le sexe en 2018



1.2. Comprendre les fragilités des territoires ligériens

Le regard sur la pauvreté monétaire en Pays de la Loire met en évidence des disparités entre les territoires. Une politique de prévention efficace doit en tenir compte. **Le territoire doit être le pivot d'une politique d'inclusion sociale.**

Quelques points d'entrée ont été choisis pour cette étude :

- Les territoires et le développement durable, dont la feuille de route nationale, avec ses 17 ODD⁴⁰, inclut le développement social.
- Une approche territoriale de trois domaines de compétence de la Région : l'éducation, l'emploi, la santé.

³⁷ Eléments apportés par Samira Touiti, directrice régionale déléguée aux droits des femmes et à l'égalité, lors de son audition le 2 juin 2023.

³⁸ Rapport annuel 2021 de la Région des Pays de la Loire sur la situation en matière d'Égalité Femmes-Hommes.

³⁹ « Regards sur la parité dans les Pays de la Loire : des évolutions mais des inégalités persistantes », INSEE octobre 2022.

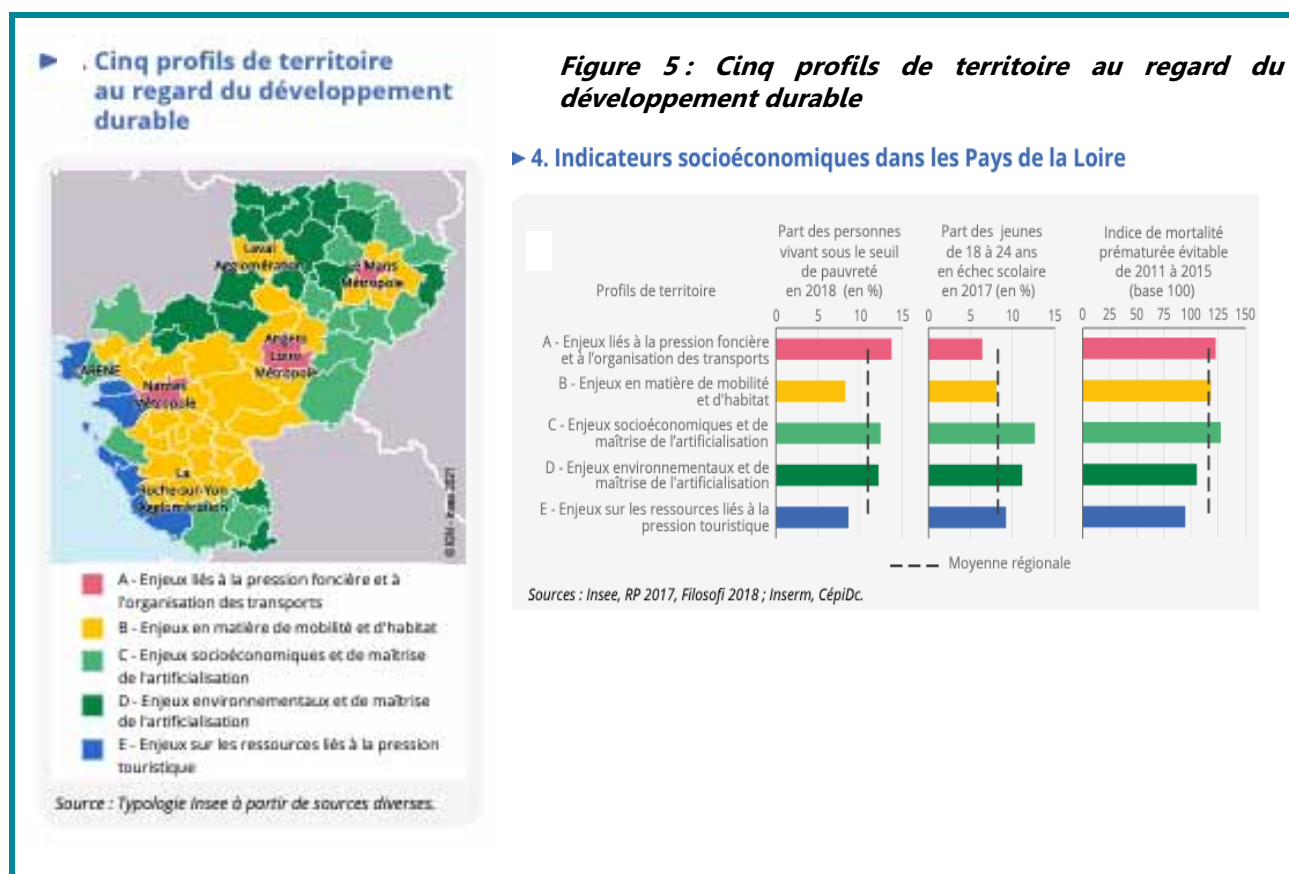
⁴⁰ Objectifs de Développement Durable.

Les territoires ligériens face aux enjeux du Développement Durable

Dans une note⁴¹ publiée en septembre 2021, l'INSEE dresse un tableau des territoires ligériens face aux enjeux de développement durable et en fournit le résumé ci-dessous :

« Les enjeux de développement durable diffèrent selon les intercommunalités. Dans les métropoles, la forte densité en emplois et habitants favorise la mobilité douce ; la pression foncière et la pauvreté sont marquées. Dans les territoires périurbains, l'usage de la voiture pour aller travailler prédomine et l'artificialisation augmente plus que la population. Dans les territoires ruraux, l'artificialisation des sols progresse alors que la population stagne. Les défis de rénovation énergétique y sont plus présents. Certains territoires ruraux se distinguent par une situation socio-économique dégradée ; d'autres par de fortes émissions de gaz à effet de serre liées à l'agriculture et l'industrie. Dans les territoires littoraux, le tourisme exerce une pression sur les espaces naturels, la production de déchets et les ressources en énergie et eau. »

L'INSEE en déduit 5 profils répartis géographiquement comme suit :



⁴¹ Note Insee Analyses Pays de la Loire, n°94 – « Les territoires ligériens face aux enjeux du développement durable », 2021.

Tout en confirmant des tendances connues, notamment les deux visages de la pauvreté en ville et en milieu rural, cette étude présente des caractéristiques qui peuvent être résumées ainsi :

- En rouge, les trois métropoles régionales, très dynamiques sur le plan économique mais faisant face à d'importants enjeux en termes de pression foncière et d'organisation des transports. Elles concentrent à la fois le plus de richesses et le plus de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.
- En jaune, des territoires ruraux qui se portent plutôt bien, bénéficiant du rayonnement des grandes agglomérations. Ces territoires font face à d'importants enjeux liés à l'habitat et à la mobilité.

À noter que les communautés de communes de Champagne Conlinoise et du Pays de Sillé, et de Loué Brûlon Noyen, contigües à Le Mans métropole, semblent rester à l'écart du dynamisme métropolitain.

À l'inverse, le bocage vendéen, bien qu'éloigné des métropoles, bénéficie d'un développement économique favorable et présente de bons indicateurs socio-économiques.

- En vert, des territoires ruraux principalement situés à la périphérie de la région, trop éloignés des grandes agglomérations pour profiter de leur dynamisme. Ces territoires présentent un profil socio-économique préoccupant, notamment, au niveau de la pauvreté et de l'échec scolaire. La question **d'une attention particulière de l'inter-régionalité avec la Normandie et Centre Val de Loire est posée.**
- En bleu, un littoral dont les ressources sont mises sous pression par le développement touristique. Les EPCI les moins touristiques du littoral (CARENE en Loire-Atlantique et Challans-Gois en Vendée) montrent des indicateurs socio-économiques plus dégradés, ce qui les place dans la catégorie C (enjeux socio-économiques et de maîtrise de l'artificialisation).

Il ressort que le croisement des impératifs du développement durable et d'indices socio-économiques est très éloigné du découpage départemental.

Illustrations des disparités territoriales autour de l'éducation, de l'emploi et de la santé

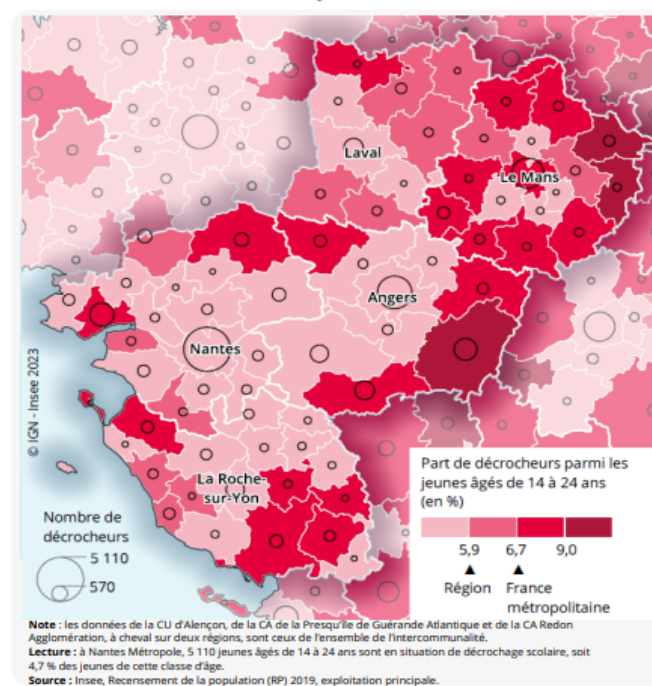
Inégalités de territoires et décrochage scolaire

Une étude récente de l'Insee (mars 2023) intitulée « **Pays de la Loire : un décrochage scolaire régional très localisé**⁴² » met en évidence l'**inégalité des territoires** vis-à-vis du décrochage scolaire comme le montrent les cartes suivantes :

Figure 6 et 7

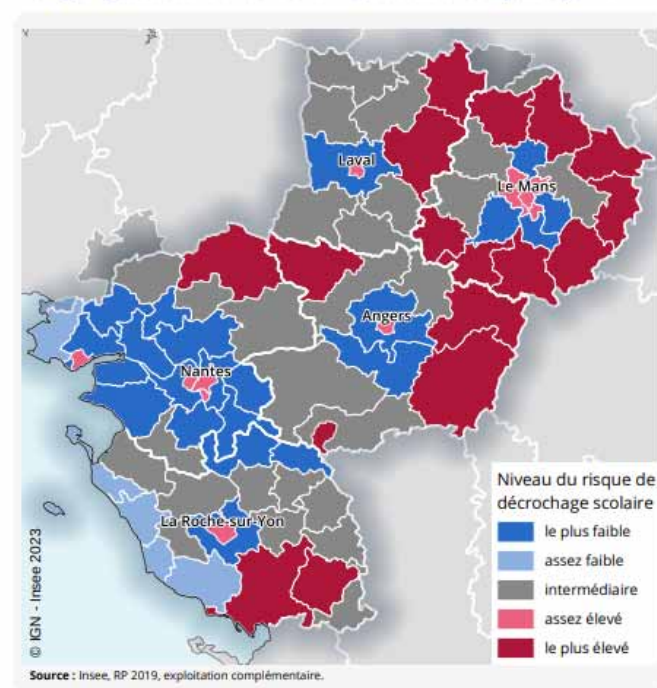
Carte 2 Part et nombre de décrocheurs de 14 à 24 ans par EPCI des Pays de la Loire en 2019

► 1. Part et nombre de décrocheurs de 14 à 24 ans dans les intercommunalités des Pays de la Loire en 2019



Carte 3 : Typologie des territoires face au risque de décrochage des jeunes

► 3. Typologie des territoires face au risque de décrochage des jeunes



Les similitudes entre ces deux cartes et celle présentée plus haut sur les taux de pauvreté conduit à deux remarques :

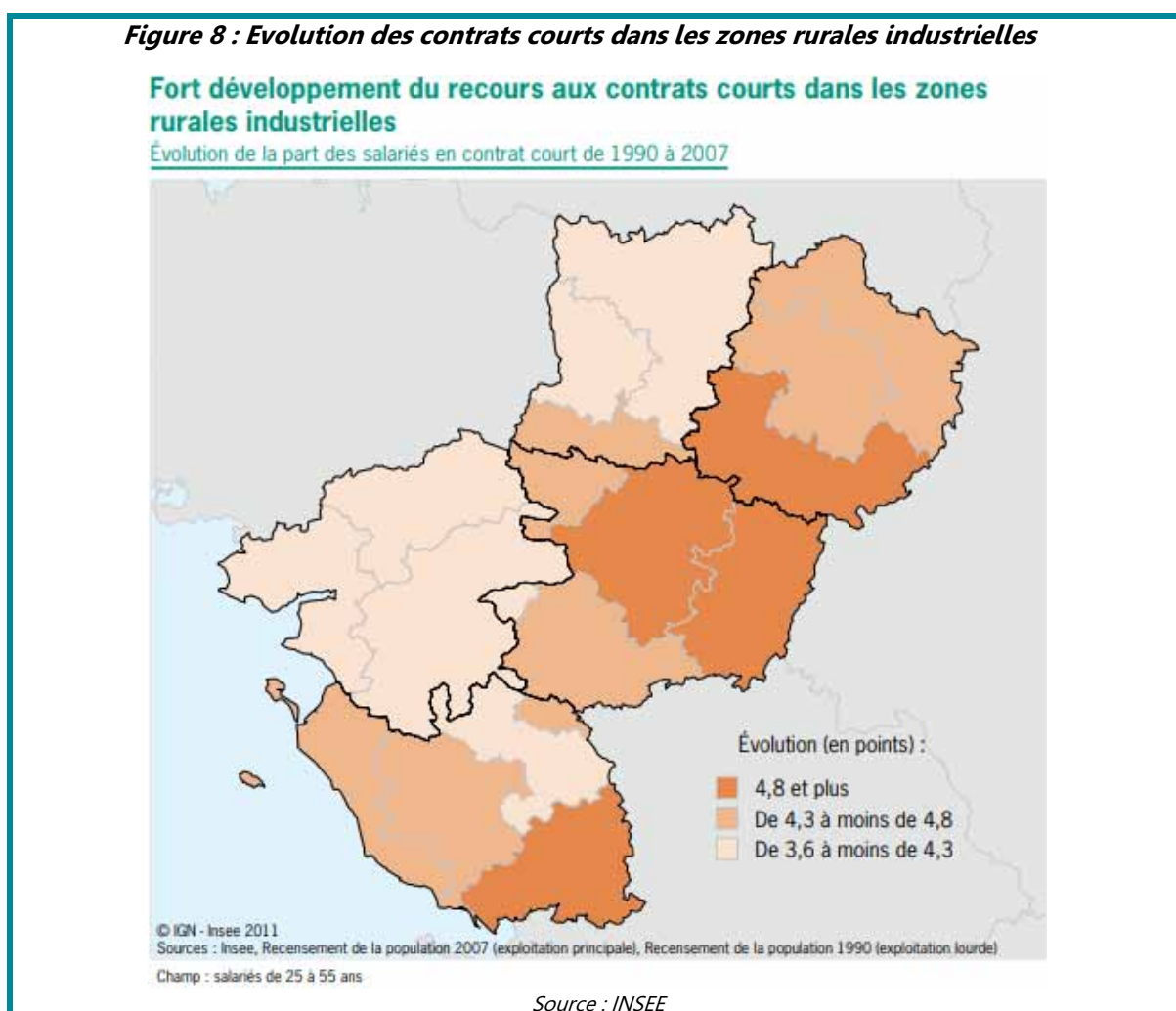
- Le cumul d'inégalités sur certains territoires qui amène à interroger la fragilité de certains territoires.
- La situation des territoires « frontières » incite à une réflexion inter-régionale avec les 4 régions limitrophes : Bretagne, Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine.

⁴² INSEE Analyses Pays de la Loire, n°113, mars 2023.

Les disparités territoriales de recours aux formes d'emploi

L'étude de l'INSEE intitulée « *Entre chômage et CDI, de multiples formes d'emploi dans les Pays de la Loire* »⁴³, montre que selon les territoires, l'intensité du recours aux différentes formes d'emploi est très variable. Elle dépend principalement de la composition sectorielle de leur économie. Ainsi, le temps partiel culmine dans les zones urbaines et sur le littoral, où sont implantées de nombreuses entreprises des secteurs du commerce de détail et des services. Le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) est également élevé sur le littoral, où les activités touristiques estivales recrutent de nombreux saisonniers. De son côté, l'intérim est très présent dans les zones rurales industrielles.

La carte ci-dessous, issue de cette étude, montre l'inégale répartition géographique de la précarité de l'emploi (il s'agit ici des zones industrielles et non des EPCI).



⁴³ INSEE, Dossier N°44, novembre 2011 « *Entre chômage et CDI, de multiples formes d'emploi dans les Pays de la Loire* ».

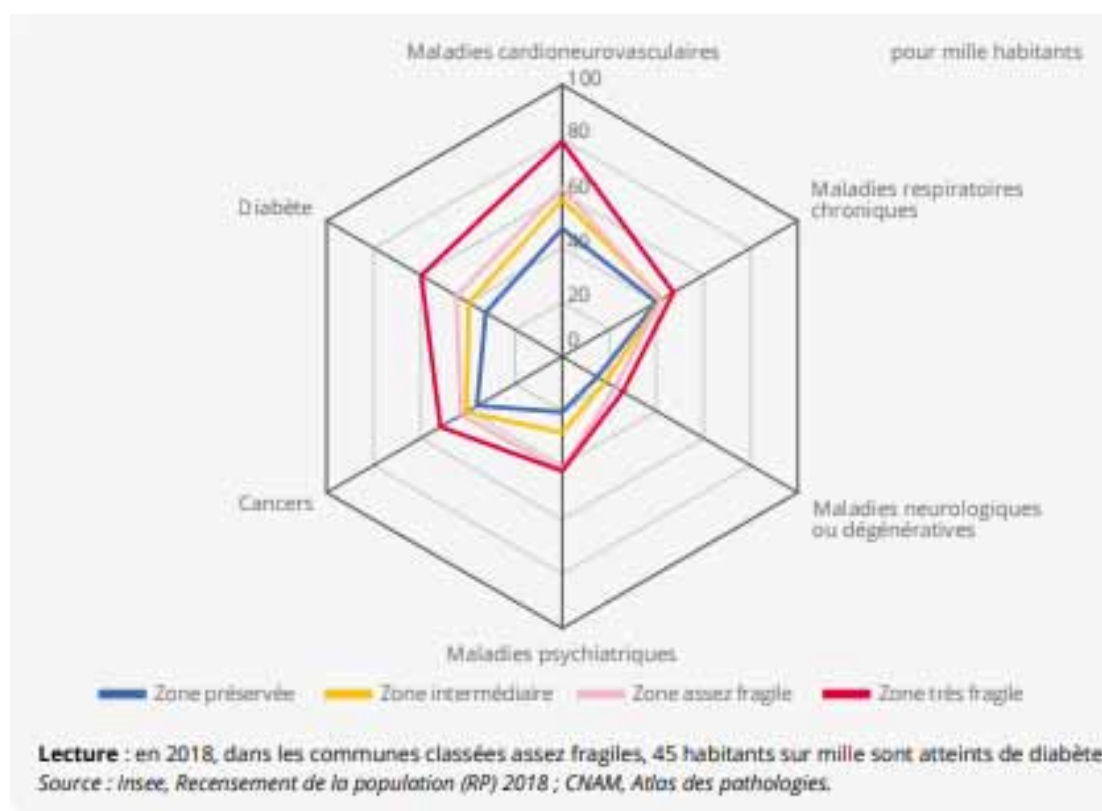
La question de la précarité de l'emploi est à mettre en correspondance avec **l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres**. L'emploi précaire gagne partout du terrain.

On dénombre 80 000 travailleurs pauvres en Pays de la Loire selon l'INSEE. Environ 190 000 personnes appartiennent à un ménage dans lequel vit au moins un travailleur pauvre, soit environ 60 % des personnes pauvres de la région et 5 % de la population totale régionale (2 points de moins qu'au niveau national).

Maladies chroniques et addictions

L'étude de l'INSEE « *Maladies chroniques et addictions plus présentes dans les territoires fragiles* »⁴⁴ souligne que plus une commune dispose d'un indice de fragilité sociale élevé, plus la part d'habitants pris en charge pour certaines maladies chroniques est élevée : pathologies cardiovasculaires, diabète, cancers, pathologies respiratoires, maladies psychiatriques et maladies neurologiques ou dégénératives notamment.

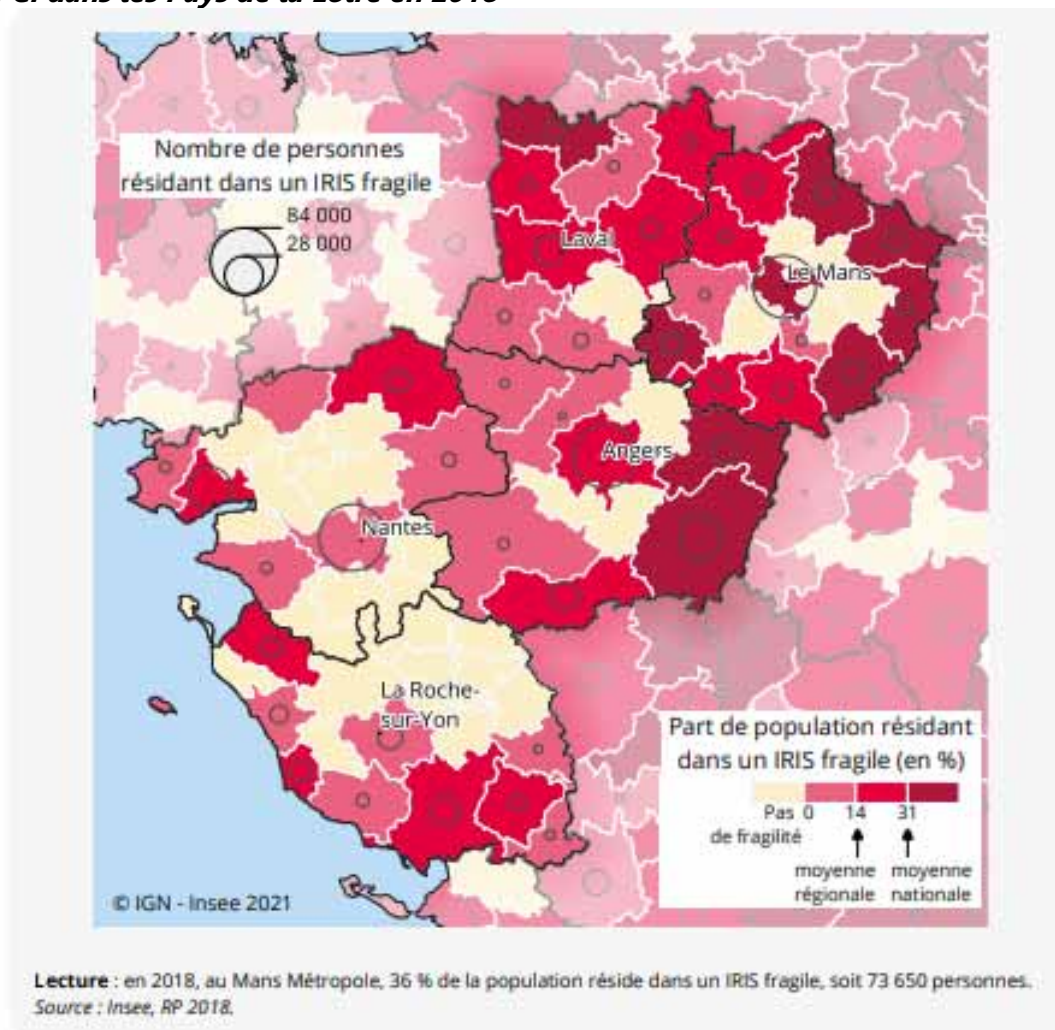
Figure 9 : Population et nombre de personnes résidant dans un IRIS fragile par EPCI dans les Pays de la Loire en 2018



⁴⁴ INSEE Analyses Pays de la Loire, « *Maladies chroniques et addictions plus présentes dans les territoires fragiles* », novembre 2021.

Comme l'indique la carte suivante, il y a davantage de maladies chroniques et d'addictions dans les zones fragiles.

Figure 10 : Part de population et nombre de personnes résidant dans un IRIS fragile par EPCI dans les Pays de la Loire en 2018



Source : INSEE

La Sarthe est plus en difficulté que les autres départements ligériens. En effet, elle figure au 38^e rang des départements métropolitains ayant la plus faible part de population en zone fragile, avec un taux de 26 %. Le Maine-et-Loire présente également des zones de fragilités, avec 17 % de la population y résidant.

À un niveau territorial plus fin, les grandes agglomérations et les territoires ruraux concentrent les fragilités.

La communauté de communes Loir-Lucé-Bercé, située en bordure du département de la Sarthe et à la frontière avec le Loir-et-Cher, l'Eure-et-Loir et l'Orne, a la part de population fragile la plus élevée de la région (44 %).

Dans certains territoires, les populations cumulent fragilités sociales et difficultés d'accès aux médecins généralistes. 7 des 68 EPCI de la région sont sous-dotés en médecins, dont 5 dans la Sarthe.

Analyses multi-référentielles de la région des Pays de la Loire

Nécessaire, la **connaissance** est insuffisante pour prendre les bonnes décisions et surtout pour évaluer leurs effets particulièrement lorsque les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous. Il convient non seulement de **connaître** mais aussi de **comprendre**. Dans ce domaine, les apports des sciences humaines et sociales sont essentiels.

Dans le cadre du « Programme IMPACT 2018-2022 », l'Observatoire des partenariats a réalisé une analyse comparée des fragilités prioritaires des 13 régions métropolitaines françaises afin de mieux comprendre les spécificités territoriales ainsi que les comportements partenariaux.

Le compte-rendu de l'étude « IMPACT Pays de la Loire »⁴⁵ ouvre à confrontation cette source avec d'autres sources de données recueillies auprès des entreprises, des associations et des habitants de la région. Il n'est pas question de discuter ici de l'intérêt et de la richesse de cette étude, ni du choix parfois discutable des indices de fragilité, mais d'insister sur l'éclairage qu'elle apporte à notre problématique.

Sur la base des 17 Objectifs de Développement Durable (ODD), un indice de fragilité, variant entre 0 et 1 (1 correspondant à la fragilité maximale) est calculé sur 17 variables.

Le schéma ci-dessous met en évidence les « niveaux de fragilité » en Pays de la Loire relatifs, en comparaison avec le niveau national :

⁴⁵ https://observatoire-des-partenariats.fr/wp-content/uploads/2020/10/ObservatoirePartenariats-Etude-IMPACT-PaysDeLaLoire_BAD.pdf.

Figure 11 : Vision systémique des indices de fragilité



Le bon positionnement de la région des Pays de la Loire sur le taux de chômage et sur le taux de pauvreté par rapport au niveau national, régulièrement mis en avant, **tend à masquer des éléments plus préoccupants.**

Ainsi, la position de la région est plus critique que la position nationale sur plusieurs indices de fragilités :

- La santé (nombre de professionnels de santé)
- Le vieillissement (ratio entre retraités et actifs)
- La mobilité (% de domicile-travail en transports en commun)
- La culture (nombre d'équipements culturels par habitant)
- L'environnement (émissions de CO2 par habitant)
- La transition énergétique (collecte de déchets par habitant)
- Le mal-logement (nombre de logements par habitants) : ici le score de la région des Pays de la Loire est aussi critique qu'au niveau national.

Par ailleurs, si la région des Pays de la Loire est moins marquée par le phénomène de pauvreté que la plupart des autres régions françaises, elle se

situé dans la moyenne nationale pour les montants attribués pour la prime d'activité, ce qui rend la problématique des travailleurs pauvres prégnante sur le territoire ligérien⁴⁶.

Le choix des indicateurs retenus dans cette étude mériterait d'être questionné, moins pour être critiqué que pour se l'approprier.

En outre, cette approche multi-référentielle est intéressante mais reste statique. Elle identifie 4 systèmes :

- Economique
- Social
- Sociétal
- Environnemental

Mais elle ne dit rien de leurs dynamiques, de leurs interactions et interrelations. C'est l'objet de l'analyse systémique des sociétés que nous aborderons dans la partie suivante et qui fait l'objet d'une présentation détaillée dans l'annexe 2 du rapport.

La vulnérabilité des territoires n'est pas à considérer dans une globalité. Chaque territoire a ses forces et faiblesses, qu'il convient de comprendre et d'analyser pour pouvoir apporter des réponses adaptées.

La démarche entreprise par le service « Études et prospective » de la Région Nouvelle-Aquitaine de travailler sur des analyses thématiques territorialisées va dans ce sens⁴⁷.

Ainsi, sur la question du chômage, la démarche a consisté à identifier les EPCI « à enjeux » de Nouvelle-Aquitaine en croisant le taux de chômage (au sens du recensement de la population) et l'évolution du taux de chômage. Une quinzaine d'EPCI, dont le taux de chômage est dans le tiers des EPCI à plus fort taux et dont la situation sur la période récente s'est dégradée, a été repérée. Pour ces territoires, un travail approfondi a été réalisé sur la base de littérature scientifique, de données statistiques, de travail de terrain, pour essayer de comprendre les raisons qui sont multifactorielles : problématiques de compétences, de mobilité, de logement, de garde d'enfants...

Selon les territoires, certains déterminants sont plus forts que d'autres.

⁴⁶ Information communiquée par François Gautier, Commissaire régionale à la lutte contre la pauvreté, lors de son audition le 10 mai 2023.

⁴⁷ Audition d'Olivier Bouba-Olga, chef du service Études et prospective de la Région Nouvelle-Aquitaine, 7 juillet 2023.

Extrait du Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes

Plus le taux d'activité féminin est fort sur un territoire, plus le taux de pauvreté est faible. C'est cette variable qui est la plus liée à la pauvreté et que l'on retrouve dans l'ouest de la France. Le premier indicateur que le Compas⁴⁸ regarde dans les territoires les plus fragiles sur lesquels il travaille est le taux d'activité féminin qui plonge systématiquement. En 1990, le taux d'activité féminin était de 71 % à Bouaye et à 72 % dans le quartier des Dervallières (quartier nantais politique de la ville). Aujourd'hui, il est de 94 % à Bouaye et de 63 % aux Dervallières⁴⁹.

Le CESER souligne la nécessité pour le Conseil régional de disposer, à la fois, d'une **connaissance** du territoire régional et de ses enjeux, informée par une démarche systémique de leur complexité, et leur **compréhension** apportée, notamment, par les sciences humaines et sociales, les études de l'INSEE et de différents bureaux d'études (Le Compas par exemple).

Cette connaissance doit viser à mieux cibler les objectifs des politiques publiques dans une logique de prévention et de remédiation.

Préconisation 1 : Construire une base de connaissance partagée à visée prospective

Préconisation 2 : Mettre en place une cellule de recherche et d'analyse territoriale

⁴⁸ <http://www.lecompas.fr/>

⁴⁹ Audition d'Hervé Guéry, directeur du Compas, 31 mai 2023.

2. L'inclusion sociale vue par des territoires et des associations

La place des personnes dans le territoire est à considérer dans les politiques publiques au regard du développement de la **capacité à agir des individus** et dans la **capacité de l'environnement à accueillir** l'ensemble des citoyens. Les personnes en situation de vulnérabilité sont encore plus fragilisées lorsqu'elles vivent dans un territoire lui-même vulnérable.

La Région a ici un rôle majeur à jouer, en ce qu'elle est garante de l'aménagement durable du territoire, ce qui inclut la dimension sociale.

Dans les contractualisations territoriales, les EPCI sont les partenaires privilégiés de la Région⁵⁰.

De la communauté de communes rurales à la Métropole, leur réalité est extrêmement diverse, mais toutes ont en commun d'avoir une fiscalité propre qui offre des moyens (plus ou moins importants) pour le développement d'une dynamique territoriale qui leur appartient. Chaque territoire développe son propre projet, prenant en compte ses atouts et ses fragilités et saisissant les opportunités qui se présentent à lui pour qu'il se déploie dans le temps long, en phase avec les mutations sociales, économiques et environnementales.

Pour atteindre son objectif de région 100 % inclusive, **la Région, par ses politiques et contractualisations, se doit de contribuer à résorber les écarts entre les territoires.**

2.1. Un regard porté sur trois territoires

Le CESER a choisi d'observer de façon plus spécifique des territoires des Pays de la Loire aux réalités diverses et majoritairement situés en périphérie du territoire régional :

La communauté urbaine du Mans (72)

Le territoire de la métropole mancelle a été choisi dans le cadre de cette étude principalement du fait de son hétérogénéité et des situations diverses qu'elle présente, du territoire rural au Quartier prioritaire de la politique de la Ville.

Dans son projet de territoire, l'agglomération du Mans met en avant sa situation géographique privilégiée entre Paris et la façade atlantique qui, couplée aux

⁵⁰ Cf. 3.5.2.

infrastructures de transport présentes sur le territoire, « confère à l'agglomération une position d'interface entre plusieurs régions : le bassin de la Seine au Nord-est (Bassin parisien, Normandie), la Bretagne à l'Ouest et les régions ligériennes au Sud »⁵¹. Dans une perspective strictement régionale, ce territoire est à la périphérie des Pays de la Loire.

Le Mans a été très percutée par la crise de 2008, plus que les autres territoires des Pays de la Loire. La ville et son agglomération sont davantage touchées par des situations familiales difficiles⁵².

Le taux de pauvreté de l'agglomération du Mans était de 17,3 % en 2020, 7 points au-dessus de celui de la région des Pays de la Loire et 5 points au-dessus de la métropole nantaise. Dans les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville de la métropole mancelle, le taux de pauvreté grimpe à 54,1%⁵³.

Le Mans Métropole a investi la question sociale et pensé les enjeux de solidarité sur le territoire en cherchant à associer largement les acteurs du territoire et à mesurer les impacts des dispositifs.

La communauté de communes de Fontenay-Vendée (85)

À la fin des années 70, Fontenay-le-Comte était la 3ème ville de Vendée. Depuis cette date, la population a commencé à diminuer et le territoire est entré dans une période de déclin qui correspond, selon nos interlocuteurs, à une mise à l'écart de la vie politique départementale. La fermeture du site SKF de Fontenay, qui comprenait quelques 1 000 employés avec des bons niveaux de salaires, a été un élément déclencheur du déclin économique. Aujourd'hui, Fontenay-le-Comte est la 7ème ville de Vendée.

Le déclin économique et démographique de ce territoire aux marges de la région correspond également à une dégradation des indicateurs sociaux et à une paupérisation du territoire.

Le Pays de Fontenay-Vendée a le plus fort taux de pauvreté de Vendée : quelle que soit la tranche d'âge, les taux de pauvreté sont supérieurs à ceux du département, avec un écart de 7 points pour les moins de 30 ans (*source INSEE*).

Le territoire de Fontenay-Vendée suscite aujourd'hui un nouvel intérêt. Le taux de chômage a significativement diminué ces dernières années (11,4 % en 2020 contre 14,4 % en 2014) et les relations institutionnelles avec le Conseil

⁵¹ Projet de territoire Le Mans Métropole 2040.

⁵² Sur la base de 3 indicateurs : part des mineurs vivant en famille monoparentale, part des mineurs vivant en logement suroccupé, part des mineurs vivant dans une famille avec parents sans emploi. D'après l'étude de l'INSEE « *Panorama de la pauvreté en Pays de la Loire* », octobre 2023

⁵³ Atlas des Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, ANCT, janvier 2022.

départemental de Vendée, dégradées pendant de longues années, se sont améliorées. Son positionnement géographique entre Niort, La Rochelle et La Roche-sur-Yon est perçu comme une opportunité.

La communauté de communes du Pays de Château-Gontier (53)

Après avoir été percuté dans les années 1980 et 1990 par plusieurs événements économiques, notamment la crise du textile et la délocalisation d'entreprises électroniques, le bassin économique de Château-Gontier se caractérise aujourd'hui par son dynamisme avec un taux d'activité très important. Le territoire a su régénérer les activités qui avaient disparues et diversifier les métiers. Cette situation contribue à construire une représentation porteuse d'un territoire agile et bénéficiant d'un positionnement géographique favorable entre les zones urbaines de Laval, d'Angers, du Mans, mais aussi de Rennes et de Nantes.

La situation globalement favorable du territoire de Château-Gontier ne cache cependant pas des réalités sociales difficiles pour toute une frange de la population.

L'étude de l'INSEE « *Panorama de la pauvreté dans les Pays de la Loire, une diversité de situations individuelles et territoriales* »⁵⁴, publiée en 2023, apporte un autre regard à travers une analyse multi-critères des fragilités des territoires ligériens. Certains indicateurs utilisés sont directement liés à la pauvreté, d'autres plus indépendants ou contextuels : situation défavorable sur le marché du travail, faible niveau de formation initiale, situation familiale particulière, difficulté d'accès au logement, difficulté d'accès aux soins, éloignement par rapport aux services de la vie courante, difficultés liées à la mobilité.

Le tableau suivant présente la situation au regard de ces indicateurs pour les trois territoires observés de façon spécifique dans le cadre de cette étude, avec la clé de lecture suivante :

*XXX : l'intercommunalité fait partie des 10 % des intercommunalités les plus touchées **au niveau national***

*XX : l'intercommunalité fait partie des 25 % les plus touchées **au niveau national***

Parmi les intercommunalités restantes :

*X : l'intercommunalité fait partie des 25 % les plus touchées **au niveau régional***

*Absence de X : l'intercommunalité fait partie des 75 % les moins touchées **au niveau régional***

⁵⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7679646>

	Thèmes et indicateurs	CC de Fontenay-Vendée	CC du Pays de Château-Gontier	CU Le Mans Métropole
	Taux de pauvreté (en %)	12,7	9,0	17,3
Insertion professionnelle	Part des chômeurs (RP*)	X		XXX
	Part des chômeurs de longue durée (RP*)	X		XX
	Part des 16-25 ans ni en emploi, ni en formation	X		X
Niveau de formation initiale	Part des non diplômés parmi les 20 ans ou plus			
	Part des 15-19 ans peu ou pas diplômés et non scolarisés	X	XX	XXX
	Part des non-bacheliers parmi les 20-65 ans			
Logement	Part des résidences principales en état de suroccupation			XX
	Part de la population exposée à des loyers d'annonce élevés			X
	Demande en cours de logements sociaux pour une attribution			
Situations familiales	Part des mineurs vivant en famille monoparentale	X		XXX
	Part des mineurs vivant dans un logement suroccupé			XX
	Part des mineurs vivant dans une famille avec parents sans emploi	X		XXX
Mobilité	Part des actifs utilisant leur voiture pour aller travailler			
	Part des actifs habitant à 30 km ou plus de leur lieu de travail			
	Part de la population éloignée du panier vie courante	X		
Accès aux soins	Accessibilité potentielle localisée aux médecins généralistes	XX		
	Accessibilité potentielle localisée aux infirmiers	XX		XX
	Part de la population de 80 ans ou plus	X	XX	
Accès aux services publics	Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans	X		X
	Accès aux équipements France services			
	Part des locaux raccordables à la fibre		XX	

*RP : au sens du recensement de la population

Des conseillers du CESER des Pays de la Loire sont allés à la rencontre des élus de ces territoires et de leurs partenaires institutionnels. Ils ont également rencontré des acteurs associatifs œuvrant sur différents secteurs d'activité (social, logement, culture...). L'objectif était de mieux appréhender :

- le contexte territorial : historique, géographique, politique et culturel,
- les principaux constats et les difficultés rencontrées par les acteurs,

- les réponses apportées par les territoires, qu'elles soient institutionnelles ou associatives,
- les besoins exprimés notamment vis-à-vis de l'institution régionale.

Tous ces échanges ont confirmé la **nécessité de procéder à une analyse fine des réalités de territoires** pour les accompagner sur les thématiques qui révèlent le plus de besoins.

Un accompagnement social de plus en plus complexe

« La crise sanitaire a exacerbé les peurs, le repli sur soi, la solitude, le non-accès aux droits et le mal-être, face auxquels les solidarités doivent s'adapter. »⁵⁵

Le contexte socio-économique actuel aggrave la pauvreté et fait basculer les ménages de la classe moyenne basse dans la précarité. Le risque de craquement successif des sécurités qui permettent l'équilibre de vie augmente : emploi, famille, logement, santé... Les acteurs de l'accompagnement social constatent que ce processus tend à s'accélérer. Ces situations génèrent de l'insécurité mais aussi de l'impuissance à s'en sortir ou encore de la frustration liée au sentiment de déclin. Les situations s'enkystent et sont devenues plus complexes, plurifactorielles, quand les personnes se manifestent ou sont orientées vers les structures d'accompagnement.

Sur l'ensemble des territoires observés, les acteurs de l'accompagnement social, bénévoles et professionnels, associatifs et institutionnels, sont sous tension. Les travailleurs sociaux déplorent une situation d'urgence permanente, constatent l'augmentation du niveau d'exigence et de comportements violents chez les personnes accompagnées et/ou leurs aidants.

Concernant les publics accompagnés, les jeunes ont été particulièrement mis en avant dans les témoignages en tant que public le plus impacté par la pauvreté et la précarité. Cela concerne les questions de chômage, d'accès au logement, de mobilité, de santé. La santé mentale de nombreux jeunes s'est considérablement dégradée depuis la crise Covid, ce qui complique considérablement les conditions d'accompagnement.

Les femmes, surreprésentées comme cheffes des familles monoparentales, basculent plus facilement dans la précarité en cumulant notamment des difficultés d'accès aux modes de garde et au logement.

⁵⁵ Préambule du Rapport d'activité 2022 du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Fontenay-le-Comte.

Enfin, les acteurs associatifs rencontrés constatent une augmentation du nombre de travailleurs pauvres ou en situation de précarité dans le public accompagné. Des employeurs font le même constat : « *hausse de demandes d'avance sur salaire, voire de prêt*⁵⁶ ». Des entrepreneurs ont lancé une démarche d'hébergement solidaire, les Bureaux du cœur⁵⁷, pour proposer un abri et parfois un accompagnement à des personnes sans domicile.

Le logement, un facteur clé favorisant la prévention et la sortie de la pauvreté

Besoin primaire et premier élément de sécurité, le logement a été mis au cœur des priorités par l'intégralité des personnes auditionnées.

L'accompagnement des personnes dans leur logement est rendu compliqué par le fait qu'elles rencontrent de plus en plus des difficultés sociales, d'intégration liée à l'ère numérique, de soutien administratif et moral. « *Il y a des situations qui génèrent une grande détresse chez un certain nombre de personnes et qui peuvent créer des dommages collatéraux sur le bien vivre ensemble et sur la vie en collectivité.* »⁵⁸

« *Un garçon a voulu faire un stage mais il dort dehors. Sans logement, pas de stage possible, ni chantier d'insertion, ni salariat. Il faut faire les choses dans l'ordre.* »⁵⁹ Le travail et le logement sont donc indissociables. Pour autant, le travail ne garantit pas un logement : des cas de salariés dormant dans leur voiture nous ont été rapportés.

L'offre de logement, dans le secteur privé tout comme chez les bailleurs sociaux, est particulièrement insuffisante en secteur urbain comme en zone rurale. Ainsi, dans l'agglomération du Mans, il y avait avant la crise Covid une relative facilité pour accéder au logement social. « *Cela a complètement changé depuis 2 ans. On est passé d'une situation à l'équilibre à une difficulté d'accès pour tout le monde. Même des travailleurs peuvent être concernés.* »⁶⁰

Ce constat est complété par le fait qu'« *avec les Jeux Olympiques de Paris 2024, on rapatrie en Pays de la Loire une partie du public que l'on ne veut pas rendre*

⁵⁶ Propos tenus par Pascal Fontaine, Conseiller CESER Pays de la Loire, représentant du MEDEF Pays de la Loire, dans le cadre de cette étude.

⁵⁷ « *Nous ne créons pas de nouveaux foyers d'accueil provisoires mais nous proposons, au contraire, un accueil individuel d'urgence sur une durée relativement « longue » (3 à 6 mois) à des personnes en situation de précarité : étudiants en situation de pauvreté, femmes ayant subi des violences conjugales, personnes en réinsertion... Nous nous appuyons sur des associations dont la mission est orientée vers la réinsertion.* » <https://www.bureauxducoeur.org/les-bureaux-du-coeur/>

⁵⁸ Lenaïc Guilmin, responsable qualité à Le Mans Métropole Habitat, dans le cadre de l'audition de représentants de Mans métropole et de ses partenaires institutionnels, 28 juin 2023.

⁵⁹ Audition des associations du territoire de Le Mans métropole, 28 juin 2023.

⁶⁰ Audition des associations du territoire de Le Mans métropole, 28 juin 2023.

visible. Les hébergements vont être surchargés. La réalité est extrêmement mouvante. On ne peut trouver des solutions qu'avec l'ensemble des acteurs. »⁶¹

Le Pays de Fontenay-le-Comte pointe une difficulté similaire intra-départementale. Nos interlocuteurs notent que la priorité donnée aux salariés dans l'accès au logement social sur d'autres secteurs vendéens, repoussent vers leur EPCI les personnes sans emploi, reproduisant ainsi des inégalités et nuisant à la mixité et la cohésion sociales.

L'enjeu de la mobilité dans les territoires

Les facteurs qui créent la « **précarité mobilité** » sont multiples : des budgets carburants élevés, des voitures vieillissantes, des distances à parcourir qui s'allongent, combinés à l'absence de solution alternative à la voiture dans de nombreux territoires ruraux.⁶²

En Mayenne, l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF) a relevé une augmentation de 200 % des demandes de micro-crédits dont 80 % concernent l'achat d'un véhicule, ce qui met en évidence la « dépendance » à la voiture en zone rurale et la difficulté que rencontrent notamment de plus en plus de travailleurs pauvres pour acquérir un véhicule.

La mobilité a été traitée comme une thématique transversale dans l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) du Pays de Château-Gontier.

Sur ce territoire, malgré le développement de tout un panel d'initiatives publiques et privées (transport interurbain, transport à la demande dans le cadre de la convention mobilité avec la Région, transport solidaire, plateformes de covoiturage, développement des mobilités douces et actives), la mobilité continue à être identifiée par les acteurs de l'accompagnement social comme une difficulté majeure sur le territoire, facteur aggravant des situations de précarité. Le Groupe d'Entraide Mutuelle (GEM) de Château-Gontier-sur-Mayenne, qui accompagne des personnes avec des fragilités psychiques et/ou qui souffrent d'isolement, a observé que la majorité de ses adhérents se déplace à pied, ce qui limite de fait leur périmètre d'activité et renforce leur sentiment d'isolement.

Sur le territoire du Pays de Fontenay, un service de transport solidaire (en complément de l'offre de transport collective existante) initialement mis en place par le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) et aujourd'hui porté par l'Office du Développement Associatif et Social (ODDAS), est par ailleurs actif sur

⁶¹ Audition des associations du territoire de Le Mans métropole, 28 juin 2023.

⁶² Cf. Étude du CESER « *Les mobilités et l'intermodalité en Pays de la Loire : Quelles ambitions pour demain ?* », décembre 2023.

le territoire. En revanche, l'association Atelier Méca Sud Vendée qui portait des actions pertinentes selon les acteurs associatifs auditionnés (garage solidaire, accompagnement à la réparation, à l'achat ou à la location de véhicule, conseils en mobilité, aide financière pour accéder à un déplacement), a dû mettre fin à ses activités, faute de financements, ce qui constitue aujourd'hui un vrai manque pour le territoire.

Les freins à la mobilité sont aussi d'ordre psychologique. Ainsi, les associations présentes à l'audition constatent que la plupart des personnes en situation de précarité se déplacent rarement au-delà d'un rayon de 10 km.

Dans de nombreux territoires ruraux, au-delà du développement du réseau de transports en commun, une analyse fine des besoins des populations, notamment les plus précaires, montre la nécessité de mettre en place des solutions souples pour prendre en compte toutes les situations (isolement géographique, prise en compte des horaires atypiques, personnes à mobilité réduite), ainsi que de travailler sur l'apprentissage des mobilités.⁶³

L'étude du CEREMA « *Mobilité solidaire à vocation d'insertion professionnelle en Pays de la Loire* »⁶⁴, met en évidence l'existence en Pays de la Loire d'un écosystème riche et varié dans le domaine de la mobilité solidaire, qui nécessite cependant un important travail d'interconnaissance et de coordination.

Un décloisonnement des accompagnements de proximité

Les acteurs rencontrés s'accordent pour considérer l'EPCI comme le bon échelon d'intervention, **la maille de la proximité**.

C'est un territoire dont la dimension est adaptée pour **favoriser la dimension humaine** : « *La maille est la bonne, les réseaux sont très courts, tous les acteurs se connaissent. L'interconnaissance est la clé de tout.* »⁶⁵. Philippe Henry, maire de Château-Gontier-sur-Mayenne, cite la création d'une conférence intercommunale du logement. Celle-ci permet un examen local des situations avant l'instruction au niveau départemental, ou encore la démarche entourant l'octroi des attestations de domicile pour laquelle les personnes sont reçues et leur situation exposée aux élus.

Dans cette même logique, **le développement de partenariats entre les acteurs locaux** est fondamental. Le fait associatif est une force des Pays de la Loire et il est actif dans les territoires ici observés. La cohérence de

⁶³ Cf. Étude du CESER Pays de la Loire « *Les mobilités et l'intermodalité en Pays de la Loire : Quelles ambitions pour demain ?* », décembre 2023.

⁶⁴ Étude du CEREMA « *Mobilité solidaire à vocation d'insertion professionnelle en Pays de la Loire* », décembre 2022.

⁶⁵ Audition du territoire du Pays de Château-Gontier, 12 juillet 2023.

l'accompagnement des personnes en situation de précarité est pointée comme la clé de la réussite. « *Pour répondre aux besoins sociaux, il faut s'ouvrir, créer des partenariats. Il y a des réponses institutionnelles et des réponses associatives qui doivent se compléter. Ici, le tissu social et solidaire est très développé. La politique sociale prend en compte tous les acteurs.* »⁶⁶.

Le réseau « Le Mans solidaire »⁶⁷ a été structuré dans ce sens autour d'une charte de valeur pour faire travailler ensemble les associations qui œuvrent contre les exclusions sociales, économiques et culturelles et diffuser leurs actions. « *Surtout pas de concurrence entre nous, sinon, on va rater ce qui fait la force du tissu associatif* » commente Yves Calippe, maire-adjoint aux solidarités de la ville du Mans, à l'initiative du projet.

En renforçant leurs relations, les différents partenaires peuvent apporter des solutions collectives face à la situation individuelle des personnes.

2.2. Des inégalités de genre accentuées dans certains territoires

Extrait du Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes

Dans son **Rapport annuel 2022 sur l'Égalité Femmes-Hommes**⁶⁸, la Région des Pays de la Loire fait le constat suivant : « *Chaque territoire possède des caractéristiques qui doivent être prises en considération dans la mise en œuvre des politiques en faveur de l'égalité Femmes-Hommes. On peut, par exemple, lire sur le site du Ministère chargé de l'égalité Femmes-Hommes*⁶⁹ **que dans les Quartiers Prioritaires de la Ville, les femmes connaissent des situations professionnelles plus précaires : près d'une femme résidant en QPV sur deux est sans emploi contre près d'une femme sur trois dans les quartiers environnants. Par ailleurs, près de la moitié des féminicides a lieu en milieu rural. Les femmes victimes sont plus isolées et les droits et les dispositifs de prise en charge sont moins connus. Par ailleurs, le risque d'être touchées par le chômage et la précarité est plus important pour les femmes dans les territoires ruraux : dans les communes rurales les moins denses, 21 % des femmes salariées ont un contrat précaire contre 13 % dans les communes les plus urbaines. »**

Croiser la question du genre et des territoires se révèle indispensable dans la définition des politiques publiques.

⁶⁶ Audition du territoire de Le Mans Métropole, 28 juin 2023.

⁶⁷ <https://www.lemans.fr/citoyen/le-vivre-ensemble/le-mans-solidaire/#c5984>

⁶⁸ Rapport 2022 sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes en Pays de la Loire

⁶⁹ Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances – Égalité entre les femmes et les hommes dans les territoires : <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes-dans-les-territoires>

C'est notamment le cas pour **l'accès des femmes au marché du travail** en zone rurale, au vu des nombreux freins périphériques auxquels elles sont confrontées :

- Une offre d'emploi moins mixte qu'en milieu urbain et orientée vers les secteurs à dominante masculine (36 % des offres d'emploi des communes rurales contre 21 % des communes urbaines).
- Des transports en commun peu adaptés à la demande spécifique des femmes.
- Des solutions de garde d'enfants moins nombreuses qu'en zone urbaine : les familles rurales disposent en moyenne de 55 places en mode d'accueil formel (dont 8 en crèches) situées à moins de 15 minutes pour 100 enfants de moins de 3 ans, contre 64 places (dont 26 en crèches) en zone urbaine.⁷⁰

Toujours en milieu rural, une note publiée par la Fondation Jean Jaurès⁷¹ en 2023 identifie deux lacunes majeures en matière de services publics ayant un impact sur les inégalités Femmes-Hommes :

- **la santé**, et en particulier la question de l'accès à la santé sexuelle et reproductive des femmes (gynécologie, suivi de grossesse et accouchement...).
- **la formation**, enjeu pour évoluer professionnellement tout au long de sa vie, avec des zones rurales moins bien pourvues en termes de proximité et de diversité de l'offre.

L'ensemble de ces données doit être pris en compte dans les diagnostics territoriaux pour que des réponses spécifiques et adaptées aux contextes locaux soient apportées.

Trois actions mises en œuvre sur les territoires sont présentées dans le Focus sur le genre, qui illustrent la capacité d'agir collectivement pour trouver des solutions concrètes au service de l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁷⁰ Rapport d'information du Sénat « Femmes et ruralités : en finir avec les zones blanches de l'égalité » - 2021 [Femmes et ruralités : en finir avec les zones blanches de l'égalité - rapport - Sénat \(senat.fr\)](#)

⁷¹ « Accéder aux services publics en milieu rural : Les femmes en première ligne ? » - Note de la Fondation Jean Jaurès, juin 2023 : <https://www.jean-jaures.org/publication/accéder-aux-services-publics-en-milieu-rural-les-femmes-en-première-ligne/>

2.3. Une expérimentation à vocation inclusive : la démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée

L'expérimentation Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée⁷² (TZCLD) vise à déployer « une dynamique de suppression de privation d'emploi » sur un micro-territoire (10 000 habitants maximum)⁷³.

Les conseillers du CESER ont auditionné des acteurs de quatre territoires inscrits dans l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée à des stades d'avancement différents : Saumur (49), Loireauxence (44), La Flèche (72) et Laval (53).

Un bénéfice pour les personnes et pour le territoire

Le CESER constate des bénéfices pour les personnes :

- **Un repérage de personnes « invisibilisées »** : Dans les faits, la démarche s'adresse aux personnes les plus éloignées de l'emploi, qui, pour une raison ou une autre, ont « basculé » et ne sont plus en capacité d'intégrer un poste dans une entreprise classique. Elles sont hors des radars de Pôle emploi, voire des organismes sociaux.
- **Une reconquête de la confiance et de l'estime de soi**, en rendant les personnes volontaires actrices du projet dès la phase de construction de celui-ci, en les incitant à participer dans un esprit d'équipe, en mettant en avant les capacités de chacune. « *Les personnes changent physiquement, elles sont très heureuses de venir travailler.* »⁷⁴
- **Un retour vers une stabilité de vie** : des salariés de l'Entreprise à but d'Emploi (EBE) qui sont recrutés en contrat à durée indéterminée.
- **Une adaptabilité des postes** : Les personnes choisissent leur temps de travail en fonction de leur capacité à faire (contraintes familiales, handicap, santé mentale). « *On trouve des personnes à 8 heures semaine ; en général elles montent petit à petit. La majorité des personnes demande un temps partiel car il y a besoin d'une réadaptation à l'emploi.* »
- **Un parcours d'intégration et de formation** : L'emploi proposé aux personnes doit leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences. Le

⁷² Rendue possible par deux lois d'expérimentation votées par le Parlement en 2016 et 2020, la démarche est issue d'un projet porté par ATD Quart Monde en partenariat avec le Secours catholique, Emmaüs France, le Pacte civique et la Fédération des acteurs de la solidarité. L'association « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée » s'est constituée pour prendre le relais et soutenir les territoires.

⁷³ La caractérisation de la démarche TZCLD, ses modalités de financement et les fiches réalisées à partir des auditions sont présentées dans l'annexe 3 du rapport.

⁷⁴ Audition Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée à Saumur, 1^{er} juin 2023.

caractère formateur de cet emploi doit donc toujours être garanti : montée en compétences sur un poste de travail donné, mobilité professionnelle au sein de l'entreprise, formation continue... « *On n'accompagne pas vers la sortie mais on peut ouvrir des perspectives.* »

- **Une réduction de la stigmatisation.** À Laval, Anne, chargée de projet pour l'expérimentation témoigne : « *Je viens du monde du conseil. J'avais le sentiment que les personnes qui ne travaillent pas ne le veulent pas. Finalement, entendre des histoires de vie avec des freins qui s'accumulent m'a fait changer de vision. Il ne s'agit pas de les « ramener » vers l'emploi mais d'accompagner des personnes volontaires, des gens qui veulent travailler malgré toutes leurs difficultés.* »⁷⁵

Le CESER pointe aussi une série d'avantages à la démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée, du fait de son **rôle de catalyseur pour le territoire** :

- Basée sur la construction d'un consensus local, elle oblige la rencontre de nombreux acteurs du territoire (politiques, économiques, sociaux) et la construction d'un partenariat d'acteur locaux le plus global possible.
- Elle permet de penser de façon collective l'emploi et la solidarité sur le territoire, en proposant une démarche « des petits pas ».
- L'Entreprise à But d'Emploi (EBE) ne doit pas s'inscrire en concurrence avec les acteurs locaux déjà implantés. Elle développe donc une offre originale qui souvent répond à des besoins non couverts.

Un certain nombre de **points de vigilance** doivent toutefois être apportés :

- Sur les activités non concurrentielles mises en œuvre par l'EBE, tant avec le secteur privé que le secteur public.
- Les garanties doivent être offertes aux salariés en matière de rémunération, de carrière et de conventions collectives.
- Le principe de la réaffectation des dépenses passives ne doit pas venir peser sur le financement de la protection sociale.

⁷⁵ Audition Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée à Laval, 9 juin 2023.

Un enjeu pour la Région

Le CESER voit dans la démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée un réel levier pour réduire la précarité.

La Région intervient déjà au titre de sa compétence formation, car un travail est à mener pour faire monter en compétence les salariés. Sur le territoire de La Flèche, sans attendre la création de l'EBE, la Région a animé dans le cadre d'ateliers une séquence de jeu pour aider les volontaires à identifier leurs compétences. Les dispositifs idoines (PREPA VISA) doivent pouvoir être mobilisés facilement.

Juridiquement, l'EBE est une structure à but non lucratif appartenant au champ de l'économie sociale et solidaire. C'est donc une entreprise comme les autres qui est éligible aux **aides régionales de droit commun**, comme l'affirme la Région sur son site internet : « *La nouvelle stratégie régionale a été pensée comme un outil opérationnel réaffirmant le rôle et les missions de chacun au sein d'un écosystème large et permettant aux porteurs de projet dans l'ESS de bénéficier non seulement des actions d'accompagnement à la "création classique", mais également de mobiliser au moment le plus opportun, les réseaux de l'ESS.* »⁷⁶.

Un soutien de la Région dans **la phase de lancement de l'expérimentation** serait, pour les territoires auditionnés, de nature à venir conforter la démarche. La loi a bien contraint les Départements à financer le dispositif, mais ces fonds départementaux permettent un soutien très relatif au lancement du projet, quand la collectivité locale est financièrement trop fragile. Une inquiétude s'installe par ailleurs sur la diminution des aides de l'État, notamment pour les territoires récemment habilités.⁷⁷

De même, la Région pourrait soutenir **le lancement de l'EBE** sur l'investissement dans l'outillage parfois onéreux, ainsi que sur le management de l'entreprise dans sa dimension sociale, indispensable de l'encadrement de ses salariés, dans ces entreprises « atypiques » qui peuvent atteindre les 100 salariés.

Les porteurs de TZCLD soulignent que le levier de développement via les **fonds européens** est, actuellement, techniquement inatteignable car trop complexe.

⁷⁶ <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/lambition-de-leconomie-sociale-et-solidaire>

⁷⁷ L'article 24 de l'Arrêté ministériel du 31 juillet 2023 fixe le montant de la participation de l'État au financement de la contribution au développement de l'emploi à 95% du montant brut horaire du salaire minimum de croissance, appliqué au nombre d'équivalents temps plein recrutés dans le cadre de l'expérimentation, pour la période comprise entre le 1er octobre 2023 et le 30 juin 2024, contre 102 % pour la période précédente.

2.4. Des inégalités d'accès aux droits

Le 4 juillet 2023, la Commission « Santé – Social » du CESER a réuni une soixantaine d'acteurs du territoire, principalement associatifs, pour échanger sur les questions de précarité, autour de quatre thématiques sur lesquelles la Région peut agir : le logement, la santé, l'alimentation et les loisirs.

Pour chacun des ateliers, trois questions étaient posées :

- Comment peut-on éviter les processus de fragilisation et de basculement dans la pauvreté ?
- Quels sont les freins rencontrés ?
- Quels sont les leviers à développer ?

Le logement

Les participants à l'atelier ont rappelé le **manque global de logements et en particulier celui de logements sociaux**, qui **génère des situations de précarités et des fractures dans la société**.

La construction s'effondre, les promoteurs immobiliers, les HLM n'ont pas les moyens de construire, les appels d'offres sont souvent infructueux. On est en-dessous du nombre de logements qu'il faudrait construire.

Il y a en région des Pays de la Loire 241 600 logements locatifs sociaux et plus de 120 000 demandeurs de logements sociaux au 1^{er} janvier 2023⁷⁸, en progression depuis quelques années. On constate une progression dans tous les territoires, par exemple en Mayenne, Sarthe, Maine et Loire. Il n'y a plus vraiment de zones détendues. On compte 5 demandes pour 1 attribution.⁷⁹

Les $\frac{3}{4}$ des personnes (en termes de ménages) qui ont besoin d'un logement social ont des ressources très faibles, qui les rendraient éligibles au logement très social (PLAI⁸⁰). Mais le parc de PLAI ne représente pas les $\frac{3}{4}$ de l'offre⁸¹.

La difficulté d'accéder à un logement touche de plus en plus de personnes et notamment des salariés à faible niveau de revenu. « *Il n'est pas rare que certains dorment dans leur voiture* ».

Au-delà de la question cruciale de l'accès au logement, la qualité des logements occupés par les personnes en situation de précarité constitue un autre enjeu de

⁷⁸ Données chiffrées communiquées par l'Union Sociale de l'Habitat (USH) dans le cadre de la Journée délibérative.

⁷⁹ Une présentation plus détaillée du contexte et des enjeux dans le domaine du logement social est à lire en annexe 2 du présent rapport.

⁸⁰ Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité.

⁸¹ Données chiffrées communiquées par l'USH dans le cadre de la Journée délibérative.

taille pouvant porter atteinte à la **santé** et à la **dignité des personnes** : adéquation du logement par rapport aux besoins et aux souhaits des personnes, question du logement insalubre, **précarité énergétique**⁸² liée au logement...

« *Les gens doivent avoir la capacité de pouvoir choisir leur espace de vie.* »

Pour les associations consultées, il n'y aura pas de perspective sereine en termes d'économies d'énergie et de développement durable sans justice sociale en parallèle, donc d'accompagnement des plus précaires.

Les participants de l'atelier ont conclu sur ce constat pessimiste : « *Il y a quelques pistes pour des solutions mais peu par rapport au nombre de freins et blocages.* »

Ils insistent néanmoins sur la nécessité d'une part de **séquencer les problèmes** pour bien appréhender les choses globalement et, d'autre part, de travailler à la fois sur le temps court pour répondre à l'immédiateté et sur le moyen et long termes pour **mieux anticiper les besoins**, au vu des évolutions démographiques. Il faut par exemple anticiper la question de la génération des babyboomers qui vont quitter leur logement.

Ils rappellent le **rôle de la Région** en tant que chef de file de l'aménagement du territoire et les réponses qu'elle peut apporter en termes de foncier, de mobilité ou d'environnement.

La Région a également la capacité d'intervenir dans les champs du logement des jeunes, de la rénovation énergétique des logements ou encore sur la question du handicap (l'une des priorités de la Région). « *Il y a un manque criant de soutien à l'ingénierie pour les projets d'habitat inclusif.* »

La santé

Un certain nombre de constats ont été partagés par les participants à l'atelier sur la santé :

- La dégradation du système de soins et l'existence de déserts médicaux.
- 12 % d'habitants n'ont pas accès à un médecin généraliste notamment dans les départements de Mayenne et de Sarthe. Les pourcentages augmentent pour les personnes en situation de précarité. Selon une

⁸² La précarité énergétique est définie comme la faiblesse des revenus des ménages, conjuguée à la mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie. La précarité énergétique liée au logement traduit une difficulté, voire une incapacité à se chauffer correctement dans son logement, et ceci à un coût financièrement supportable.

enquête menée par l'ORS, 52 % des médecins interrogés se trouvent insuffisamment formés pour prendre en charge la précarité⁸³.

- Il y a beaucoup de refus de soins, d'abandons de soins, de ruptures de contrat de soins. Les établissements ne sont pas assez soutenus (rémunération, astreinte...).
- Les freins par rapport à l'accès aux soins et aux droits expriment la complexité de chaque situation : freins financiers, freins « logistiques », accès physique, freins culturels, manque de personnel, manque d'information et de formation, manque de temps.
- On observe une difficulté de l'appropriation de la démarche de soins pour des personnes en précarité, une perte du maillage de sécurité et enfin des personnes fragiles qui deviennent encore plus fragilisées.

L'atelier a souligné la nécessité d'une **prise en compte globale de la santé** dès le plus jeune âge.

« Il faut faire réseau entre acteurs locaux, avoir une globalité réfléchie dans l'accompagnement, créer des ponts entre acteurs de l'alimentation, du logement, de la culture et du sport pour mieux intégrer les problèmes de la santé et articuler les dispositifs ».

Les plans de l'ARS (Plan Régional de Santé) et plus spécifiquement le Plan Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS) impliquent de nombreux partenaires et comportent des idées pertinentes. Ils manquent néanmoins d'éléments concrets et d'actions chiffrées, d'où les faibles avancées en 8 ans.

Les associations regrettent que le plan régional : *« Agir pour ma santé dans mon territoire »* ne comporte pas de ciblage spécifique sur les personnes en situation de précarité.

L'alimentation

La précarité alimentaire est le fait de ne pas pouvoir manger à sa faim, entraînant une sous-alimentation ou une mauvaise alimentation.

« Manger n'est pas un choix » : il convient de parler de « besoins », de « privation », de « sacrifice », de « renoncement », de « priorisation ».

Le manque d'argent pour se nourrir pose la question du coût de l'alimentation et des revenus, de la qualité, de l'accès physique, matériel et culturel.

⁸³ Enquête ORS : *« Prise en charge des patients en situation de vulnérabilité sociale - Perceptions et pratiques des médecins généralistes dans les Pays de la Loire »*, 2017.

En termes de visibilité et d'accessibilité des approvisionnements de proximité, des initiatives existent mais elles ne sont pas assez visibles et accessibles pour tous par rapport aux magasins issus de grandes enseignes.

Les associations participant à l'atelier préconisent de :

- Penser des espaces d'ultra proximité pour avoir accès aux produits.
- Penser l'alimentation comme une porte d'entrée vers un autre accompagnement.
- Développer le pouvoir d'agir sur son alimentation, ce qui implique de reconnaître la personne dans l'expression de sa diversité et de son altérité.
- Créer des réseaux entre les acteurs. Les associations déplorent le peu de coordination territoriale.
- Agir sur le temps long.

Les participants à l'atelier ont souhaité émettre un « **cri de colère de gens raisonnables** » sur des revenus insuffisants pour permettre de se nourrir. Ils alertent sur la responsabilité des politiques publiques notamment sur l'attention à avoir sur la superposition des dispositifs. Ils soulignent la nécessité de voir la personne comme facteur essentiel dans l'économie.

Les loisirs

Pour les associations présentes, « *Il y a nécessité de reconnaître l'accès aux loisirs comme un besoin primaire et nécessaire dans la question du construit social.* » Elles rappellent que la convention internationale des droits de l'enfant⁸⁴ reconnaît l'accès aux loisirs comme un droit.

« La question des pratiques culturelles, de loisirs et sportives constitue un des leviers à privilégier pour favoriser l'inclusion car ce sont des espaces de sociabilisation qui permettent d'aider à sortir de l'isolement. »

L'accompagnement « vers » est un aspect très important, d'autant plus que les loisirs ne sont pas considérés comme un besoin essentiel. Quand on est en situation de précarité, la priorité n'est pas d'aller chercher un loisir. Mais c'est un facteur protecteur.

« Il faut impliquer les publics dès l'origine du projet » : se saisir de l'importance des aptitudes psychosociales, faire en sorte que les personnes soient actrices

⁸⁴ <https://www.unicef.fr/convention-droits-enfants/>

des projets, partir de leurs attendus et besoins plutôt que partir des attendus institutionnels.

Dans des secteurs dans lesquels les budgets sont tendus, comment faire pour que les personnes les plus éloignées puissent participer ?

Le temps et les moyens de l'accompagnement ne sont pas suffisants et les associations ont exprimé le sentiment d'une part, d'un fonctionnement en silos des politiques publiques et, d'autre part, d'une forme de pansement.

« Il est important de travailler sur la cohérence et la clarté des dispositifs ».

Préconisation 6 : Promouvoir l'accès aux droits dans une démarche d'« Aller vers »

2.5. Premiers éléments d'analyse

Les auditions menées sur les territoires (Cf. 2.1) et les échanges avec les associations lors de la Journée délibérative (Cf. 2.4) ont montré la difficulté à mettre en place des remédiations.

L'ampleur du phénomène de précarisation de la société est telle que la volonté de faire des différents acteurs impliqués dans l'accompagnement ne suffit pas pour régler les problèmes.

Pour autant, les acteurs auditionnés ont partagé un certain nombre d'enjeux et d'orientations.

Les **quatre mots clés** retenus dans la synthèse des travaux de l'atelier Loisirs de la Journée délibérative méritent d'être rappelés ici :

- **CONNAITRE** : pas seulement mesurer, mais connaître les parcours de vie, avec la question de l'articulation entre individus et société ;
- **SYSTÈME** : les systèmes réagissent les uns par rapport aux autres, il faut réfléchir dans la globalité ;
- **ALTERITÉ** : accueillir l'autre avec ses différences ;
- **SUBSIDIARITÉ** : savoir ce qui est de la responsabilité de chacun des niveaux, penser les lieux.

Sur la base des éléments recueillis dans le cadre de cette étude et de ses précédents travaux, le CESER propose **quelques axes de réflexion** pour assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité des politiques publiques de lutte contre les précarités et tendre vers l'ambition d'une région 100 % inclusive.

La nécessité d'une approche systémique⁸⁵

Les « **États généraux du travail social** » réunis en 2015 définissent ainsi le développement social :

*« Le **développement social** est un processus de développement des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarités, de proximité, de développement des services à la population et de création d'activités et d'emploi. C'est une dynamique de participation où personne ne peut, ne doit, s'affranchir de prendre part à la création, à la consolidation du lien social. Il a pour ambition de mettre en œuvre un projet territorial global, partagé et coordonné. Il vise un objectif de changement durable de la situation des habitants, de transformation et de promotion sociale. Il propose de redonner du pouvoir d'agir aux individus et aux collectifs. Il a la même valeur que le développement économique et le développement écologique. Il est un des piliers du développement durable. Il constitue une volonté politique dont le travail social peut être « le fer de lance » avec le soutien de l'éducation populaire, l'animation, du sport, de la culture et de l'ensemble des politiques publiques. Son cadre est la décentralisation. »*

Il s'agit là d'un double changement de regard. D'une part, la fragilité des « bénéficiaires » est vue comme le résultat d'un processus de fragilisation qu'il s'agit de combattre. D'autre part, le bien-être des habitants visé par le développement social est une démarche « avec eux » et non « pour eux ».

Sans remettre en cause fondamentalement le partage des compétences entre les différentes collectivités territoriales, l'accent est mis sur, d'une part, la coopération entre les différents niveaux concernés, d'autre part, sur la nécessité de construire une cohérence globale à la fois sur des territoires donnés et dans du temps d'intervention.

« L'échelle territoriale est une échelle décisive pour régler tout un ensemble de problèmes. Il faut aller vers de l'analyse systémique, étudier les interdépendances et les interactions. Mais on en est loin. »⁸⁶

⁸⁵ Une note détaillée sur l'approche systémique est à lire en annexe 1 du rapport.

⁸⁶ Audition d'Olivier Bouba-Olga, chef du service Études et prospective de la Région Nouvelle-Aquitaine, 7 juillet 2023.

Améliorer la cohérence des politiques publiques

La notion d'inclusion n'est que très exceptionnellement traduite dans les documents de planification stratégique locaux. Quant aux schémas et aux plans territoriaux, ils ne sont pas suffisamment en cohérence les uns avec les autres. Par exemple, les schémas d'organisation médico-sociale ne font pas référence aux schémas d'aménagement du territoire, et inversement.

« *Pour pouvoir inscrire réellement l'inclusion dans la planification stratégique locale, il faut pouvoir réduire la fragmentation de l'approche de la vie quotidienne des personnes en situation de vulnérabilité.* »⁸⁷ Les situations de vulnérabilité doivent être prises dans leur globalité.

Ainsi, considérant l'école comme un enjeu prioritaire et « *le lieu où on doit s'investir le plus* »⁸⁸, le **Projet Educatif territorial (PEDT)** de la ville de Château-Gontier-sur-Mayenne permet de considérer l'enfant et sa famille dans sa globalité et d'articuler dans ce cas les questions d'animation, d'enfance et de politique sociale afin de faciliter le repérage des fragilités. Cette démarche de construction de partenariat local peut s'ouvrir, au-delà de l'école, à tous les acteurs éducatifs du territoire. Elle peut essaimer auprès des autres communes.

De la même manière, la ville de Fontenay-le-Comte souhaite pouvoir intégrer les éléments de son **Analyse des Besoins Sociaux (ABS)** dans les autres démarches stratégiques du territoire, par exemple dans le Programme Local pour l'habitat (PLH) en cours de révision, où l'accent sera mis sur le besoin en logements pour personnes âgées et jeunes.

Comme évoqué précédemment, la démarche de Plan Local Unique Santé Social (PLUSS), initiée en Vendée et intégrant la Convention Territoriale Globale (CTG) établie avec la CAF et le Contrat Local de Santé, constitue un autre exemple réussi de politique publique transversale.

Autant de façons de tisser de la cohérence politique et de renforcer la capacité à répondre aux besoins des citoyens les plus fragiles et, par extension, à ceux de l'ensemble des citoyens. Cette cohérence permet également la mobilisation des moyens financiers supplémentaires pour le développement de ces actions dans le territoire.

⁸⁷ « *Inclusion et planification : vers un territoire inclusif* », Frédéric Bauer dans *Vie sociale* 2015/3 (n° 11).

⁸⁸ Audition du territoire du Pays de Château-Gontier, 12 juillet 2023.

Penser l'inter-territorialité

Les analyses et les cartes sur les disparités territoriales, présentées en première partie de l'étude, montrent la fragilité spécifique de nombreux territoires situés en périphérie de la région. « *Il y a des « effets de frontière », à l'échelle des régions mais aussi des départements.* »⁸⁹

Le territoire du Pays de Fontenay, situé aux marges de la région (et du département de la Vendée), a incontestablement pâti de cette situation géographique et d'un isolement politique à partir des années 1980. Pour autant, de handicap, son positionnement géographique entre Niort, La Rochelle et La Roche-sur-Yon pourrait être perçu comme une opportunité, à la condition de créer les conditions de son attractivité. Le projet de la Halte de Velluire, sur la ligne ferroviaire entre La Roche-sur-Yon et La Rochelle, défendu par le territoire, s'inscrit dans cette perspective.

Pour certains phénomènes, il y a des effets macro-territoriaux qu'il serait intéressant de mieux prendre en compte.

Le dynamisme de la « Vendée militaire » et la marginalisation du sud Vendée liée historiquement au marais poitevin et au Poitou peuvent être appréhendés de ce point de vue.

« Compte tenu des flux et de la prégnance des réseaux, l'inter-territorialité est désormais une approche incontournable de la gouvernance régionale. »⁹⁰

Préconisation 9 : Mettre en œuvre ou renforcer des collaborations inter-régionales pour répondre aux difficultés particulières observées dans certains territoires situés aux marges de la région

Développer la gouvernance multiniveaux

Le CESER, dans son étude « Crise Covid et après » publiée en 2021 énonçait :

« Le caractère transversal des mutations auxquels nous sommes confrontés implique pour le CESER un renouvellement de la gouvernance des territoires, prenant appui sur des logiques de coopérations renforcées entre les collectivités locales d'une part, et entre les collectivités locales, les services de l'État, le monde de la recherche, les citoyens et les acteurs privés d'autre part. »

⁸⁹ Audition d'Olivier Bouba-Olga, chef du service Études et prospective de la Région Nouvelle-Aquitaine, 7 juillet 2023.

⁹⁰ Étude du CESER Pays de la Loire « Crise Covid et après », 2021.

La difficulté est de savoir comment réunir tous les acteurs et comment incorporer les personnes directement concernées. *« Il faut essayer de dégager l'échelle pertinente du collectif d'acteur et de s'appuyer sur une volonté politique locale ».*⁹¹

La démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée constitue en cela un exemple réussi de gouvernance territoriale. En réunissant autour d'un objectif partagé de retour à l'emploi l'ensemble des acteurs publics et privés d'un territoire, elle joue un rôle de catalyseur et favorise la recherche de complémentarités des interventions de chacun.

L'expérimentation « ABS+R »⁹², déployée par la commune de Romainville (Seine-Saint-Denis) avec l'aide du Compas, présente un autre exemple intéressant de construction collective dédié à la solidarité locale autour de l'outil d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS).

Alors que l'ABS est une étude statistique que toutes les villes doivent réaliser pour concevoir et orienter leurs politiques sociales, l'expérimentation a consisté à associer à la démarche la diversité des acteurs locaux (habitants, associations, entreprises, services publics) pour dessiner, en complément du volet statistique, un portrait humain et dynamique du territoire, en prenant en compte ses ressources.

Dans son étude sur la Macro-Région atlantique⁹³, l'association des CESER de l'Atlantique explique que la gouvernance multiniveaux *« permet de favoriser la collaboration, la coordination et le partage d'informations entre eux, d'engager des actions dont les conséquences sont anticipées et mesurées et de travailler ensemble vers des objectifs communs.*

*Chaque acteur ayant son expertise et son domaine de connaissances et de compétences pour agir, l'effet cumulatif de la mise en commun de cette diversité ouvrirait la voie à des stratégies plus robustes et inclusives pour faire face aux défis. En impliquant l'ensemble des communautés d'acteurs, la légitimité démocratique des processus de gouvernance se voit renforcée. Les décisions prises de manière collaborative et inclusive sont plus susceptibles d'être acceptées par les populations et de favoriser un sentiment de confiance et d'appropriation des solutions collectives mises en place. »*⁹⁴

De ce point de vue, **la place des associations** dans la lutte contre les précarités mérite d'être questionnée. Leur connaissance du terrain permet des diagnostics

⁹¹ Issu de l'atelier Loisirs, Journée délibérative du 4 juillet 2023.

⁹² <https://lacompaniegeneraledesautres.co/index.php/territoires-de-solidarite/abs-r-romainville/>

⁹³ Étude de l'association des CESER de l'Atlantique « *Macro-Région atlantique : une chance à saisir ?* », 2023.

⁹⁴ Étude de l'association des CESER de l'Atlantique « *Macro-Région atlantique : une chance à saisir ?* », 2023, page 56.

précis et des réponses adaptées aux situations sur lesquels les politiques publiques devraient davantage s'appuyer.

Les logiques d'appel d'offre ou à manifestation d'intérêt ont été globalement dénoncées par l'ensemble des interlocuteurs, toutes auditions confondues, en ce qu'elles constituent un facteur de fragilité, tant pour les personnes (en ne proposant pas de projets d'accompagnement pérennes) que pour les territoires (en créant des logiques de concurrences destructrices et d'inégalité pour y répondre).

La confiance entre institutions et associations passe par une double exigence :

- Veiller au particularisme des associations par rapport à l'État et aux collectivités,
- Pouvoir évaluer les actions conduites par les associations lorsqu'elles participent à la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

Préconisation 10 : Soutenir dans la durée les dynamiques locales de coopération au service de la lutte contre les précarités

Préconisation 11 : Apporter un soutien dans la durée aux associations intervenant auprès des populations en situation de fragilité

En conclusion :

À travers les auditions de territoires, le CESER a pu mesurer le rôle et le poids des EPCI et des communes dans la lutte contre les précarités. Loin d'être autonomes, leur articulation avec les Départements et la Région est fondamentale. Réciproquement, Départements et Région peuvent influencer voire infléchir les éléments de contexte qui impactent les collectivités locales.

Il existe des pistes de remédiation et de correction des difficultés rencontrées par les territoires et ses habitants.

À la sortie de la pauvreté, par l'accompagnement au retour au travail pour tous, le Pacte des solidarités⁹⁵ ajoute un autre levier d'action majeur : la prévention de la pauvreté, à travers une politique de lutte contre les inégalités à la racine, dès la petite enfance.

Si la Région n'est pas en première ligne sur les questions sociales, elle a un rôle à jouer plus important qu'il n'y paraît pour lutter contre les précarités et

⁹⁵ Le Pacte des solidarités fait suite à la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté conduite depuis 2018. Il entrera en vigueur au 1er janvier 2024.

préserver la cohésion sociale. Elle peut se positionner comme le **fer de lance de la prévention**.

À travers l'ensemble de ses politiques publiques, elle a des leviers pour prévenir et lutter contre les précarités et les discriminations.

3. Quels sont les leviers de la Région pour agir préventivement ?

À travers ses compétences ou dans son rôle de coordination d'un certain nombre de politiques, la Région est en mesure de contribuer à la cohésion sociale, définie comme suit :

La cohésion sociale est *la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation*⁹⁶.

La Stratégie Régionale Emploi, Formation et Orientation Professionnelles (SREFOP) et le **Schéma Régional des Formations Sanitaires et Sociales** (SRFSS) constituent des leviers puissants de promotion de la cohésion sociale. Ils peuvent contribuer à ce que les situations des personnes les plus fragiles ne s'aggravent pas davantage en favorisant leur insertion professionnelle et dans la société.

Le SRFSS est particulièrement emblématique de la lutte contre les précarités tant les travailleurs sociaux, médico-sociaux et de santé sont des acteurs incontournables de la prévention des précarités et à l'accompagnement des plus fragiles.

Le secteur sanitaire et social subit de fortes tensions, résultat d'un manque de personnel, de faibles moyens alloués, voire de problèmes d'organisation et de management. C'est ce qu'a mis en avant le CESER dans sa Contribution⁹⁷ au Schéma Régional des Formations Sanitaires et Sociales 2023 – 2028. Il formulait le vœu que le SRFSS soit un levier à la hauteur des défis rencontrés par le secteur.

Préconisation 12 : Favoriser la mise en place dans tous les départements ou à l'échelle régionale d'espaces d'échanges et de capitalisation sur le modèle des Comités Locaux du Travail Social et du Développement Social

Préconisation 13 : Mettre en place un Observatoire régional des métiers de la cohésion sociale (métiers du social, de l'animation, du médico-social et du socio-éducatif, de la médiation sociale...)

⁹⁶ Définition donnée par le « Rapport de la task force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI^e siècle » remis au Conseil de l'Europe en 2007.

⁹⁷ Contribution au Schéma régional des Formations Sanitaires et Sociales, CESER Pays de la Loire, janvier 2023.

Pour cela, les politiques publiques devraient être pensées au regard de la diversité des situations sociales dans les territoires. Des objectifs et des mesures adaptées permettraient de prendre en compte les besoins des personnes en situation de fragilité.

« Dans les domaines de l'éducation, de la mobilité, de la culture, de l'économie, de l'emploi, de la formation professionnelle, si on ne prend pas en compte les situations de pauvreté, on passe à côté de ce que devraient être nos politiques publiques. Aujourd'hui on ne mesure que très peu l'impact des politiques publiques au travers ces réalités. Nos politiques publiques et les moyens qu'on y met ne vont pas vers les populations les plus pauvres mais vers les classes moyennes et supérieures⁹⁸. Or, cette analyse n'est pas faite ; elle devrait être faite sur l'ensemble des politiques publiques. »⁹⁹

Préconisation 3 : Intégrer la lutte contre les précarités dans l'ensemble des politiques publiques régionales

Prévenir la précarité, c'est en combattre les causes. Cela conduit à analyser une décision, une politique, en elle-même et sur ses impacts voulus ou non voulus.

Les deux premières parties de cette étude ont permis d'identifier un ensemble de causes, tant au niveau des individus que des territoires, susceptibles de générer des précarités. Face aux précarités qui risquent de s'accroître, le CESER souhaite dans cette troisième partie soulever des points vigilance pour assurer *la cohésion sociale en Pays de la Loire*.

Il propose de traiter cette question à partir de six clés de lecture :

- **Une priorité régionale : la jeunesse**
- **Une priorité régionale : l'emploi**
- **Une priorité régionale : la transition écologique**
- **Une obligation légale : l'égalité entre les femmes et les hommes**
- **Une réalité encadrée : le territoire et son aménagement**
- **Des outils financiers à mobiliser**

⁹⁸ Lors de son audition, Hervé Guéry, directeur du Compas, a cité l'exemple d'un travail mené sur la ville de Rezé (44) autour de la mise en place d'un système de tarification solidaire au quotient dans la restauration scolaire. Si la tarification permet aux familles les plus pauvres de payer moins cher, le coût restant est loin d'être négligeable pour les familles les plus pauvres qui font le choix de ne pas mettre les enfants au restaurant scolaire certains midis. Au final, ce sont les familles les plus aisées qui bénéficient le plus de l'argent public (en valeur absolue) car les ménages les plus pauvres utilisent moins les services publics. Selon Hervé Guéry, cet exemple peut être démultiplié dans toutes nos politiques publiques, culture, sport,...

⁹⁹ Audition d'Hervé Guéry, directeur du Compas, 31 mai 2023.

3.1. Une priorité régionale : la jeunesse

La jeunesse est l'une des grandes priorités affirmées par la majorité régionale 2021-2027 des Pays de la Loire.

Dans son étude « *JeunesseS : Pouvoir de dire, Pouvoir d'agir* » (juin 2022), le CESER a fait le choix de parler « des jeunes », reflétant la diversité de réalités que rencontre la population des jeunes. Les jeunes dans leur ensemble ne sont pas confrontés à des situations de précarité. Pour autant, ils constituent une catégorie de population particulièrement vulnérable.

Dans la classification proposée dans l'ouvrage « *Jeunesses, d'une crise à l'autre* », coordonné par Yaëlle AMSELLEM-MAINGUY et Laurent LARDEUX (2022)¹⁰⁰, laquelle opère une distinction liée au statut, trois catégories de jeunes peuvent être mises en avant dans le cadre de cette étude :

- **Les « travailleurs précaires »** : Ils se caractérisent par leur contrat de travail (deux tiers en contrats courts, CDD ou intérim, un quart en indépendant et un quart sans emploi). Avec un faible niveau d'études (45 % n'ont pas le Bac), les emplois exercés comme leurs niveaux de vie médians sont près du seuil de pauvreté et les rapprochent des classes populaires. 42 % vivent chez leurs parents, seul un tiers vit en couple cohabitant. La solidarité familiale y est importante.
- **Les « chômeurs peu diplômés »** : 20 % des 18-29 ans ne sont ni en emploi, ni en études et ne disposent que de peu ou pas de qualification à faire valoir sur le marché du travail. Âgés de 23,9 ans en moyenne, les chômeurs non diplômés sont nombreux à vivre en couple (52 %) et plus d'un tiers a un enfant à charge. 37 % vivent chez leurs parents. Leur ménage se situe en bas de la hiérarchie socio-professionnelle avec de faibles revenus. C'est en tant qu'ouvrier ou employé qu'1 sur 2 a déjà travaillé. Ils résident davantage en milieu rural et constituent le groupe de jeunes le plus logé en logement social (32 %).
- **Les « étudiants »** : Ils s'appuient majoritairement sur les solidarités privées (familiales) ou publiques (bourses). 39 % vivent seuls, en couple ou en colocation. De par leur statut, ils sont moins isolés que d'autres catégories.

¹⁰⁰ La classification est présentée de façon plus complète dans l'étude du CESER « *JeunesseS : Pouvoir de dire, Pouvoir d'agir* », juin 2022 : <https://ceser.paysdelaloire.fr/wp-content/uploads/JeunesseS-Pouvoir-de-dire-Pouvoir-dagir.pdf>

La vulnérabilité économique des jeunes

Une récente étude de la DREES¹⁰¹ insiste sur **la dimension structurelle de la vulnérabilité économique des jeunes**, vulnérabilité qu'aucune prestation sociale ne vient soulager : il faut avoir travaillé 2 ans sur les 3 dernières années ou être en charge d'enfants pour toucher le RSA et les allocations logement ne sont accessibles que lorsqu'on a accédé au logement.

Le **dispositif Revenu jeune mis en place par le Département de Loire-Atlantique** est une mesure de prévention intéressante à analyser en termes d'effet rebond pour sortir de la précarité.

Les critères sont souples pour pouvoir embrasser des situations très larges¹⁰². L'aide apportée par le dispositif Revenu jeunes est de 508 euros, indexée sur la revalorisation du RSA. Cette aide est soumise au diagnostic préalable d'un travailleur social, à un accompagnement et elle est cadencée par périodes de 4 mois.

Les premiers éléments de bilan, apparus entre le mois de juillet 2022 et le 31 mai 2023¹⁰³, faisaient état d'environ **500 jeunes aidés**, dont la moitié sont demandeurs d'emploi sans être nécessairement inscrits à Pôle emploi.

Jérôme Alemany confiait à la presse que « *la moitié des jeunes concernés sortent du dispositif après la première phase, le temps d'apurer une situation* »¹⁰⁴.

L'enjeu est donc bien celui de l'accompagnement, puis de la formation, pour amener les jeunes à un emploi comme source d'épanouissement et de revenus.

L'éducation

Dans son étude « *Promotion et prévention santé-sociale*¹⁰⁵», le CESER avait pointé l'importance du **concept de co-éducation**¹⁰⁶. Sa mise en œuvre, respectueuse pour tous les parents et les enfants, doit permettre d'accompagner

¹⁰¹ <https://www.drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/mesurer-le-niveau-de-vie-et-la-pauvrete> - février 2023.

¹⁰² Audition de Jérôme Alemany, Vice-président Action sociale de proximité, insertion et lutte contre l'exclusion du Département de Loire-Atlantique, le 23 juin 2023. Sont concernés les jeunes de 18 ans à 24 ans révolu, en rupture familiale ou sans soutien familial, de nationalité française ou en situation régulière, résidant depuis au moins un an dans le 44. À l'ouverture du revenu jeune, le jeune s'engage pour une période de 4 mois avec un accompagnement effectif pour lever les difficultés qu'il rencontre. À l'issue de ces 4 mois, soit la situation est stabilisée et un parcours d'autonomie est engagé, soit le jeune est orienté vers un autre dispositif, soit il n'y a pas de résultat et la période de 4 mois est renouvelée.

¹⁰³ Audition de Jérôme Alemany, Vice-président Action sociale de proximité, insertion et lutte contre l'exclusion du Département de Loire-Atlantique – 23 juin 2023.

¹⁰⁴ Jérôme Alemany – 29 septembre 2023 - <https://www.20minutes.fr/societe/4055212-20230929-rsa-jeunes-bilan-dispositif-extraordinaire-assez-connu>

¹⁰⁵ Étude du CESER Pays de la Loire « *Promotion et prévention santé-sociale : les déterminants sociaux de santé, leviers pour une politique publique régionale* », décembre 2020, pages 63-64.

¹⁰⁶ Ce concept reconnaît la coopération qui s'établit autour de l'enfant entre les parents, les professionnels de la petite enfance, des loisirs et les professeurs des écoles... Il implique échanges et réciprocité, notamment dans les structures collectives que fréquente l'enfant.

avec une plus grande intensité les personnes en situation de précarités. Le rôle des éducatrices de jeunes enfants, des animateurs, est fondamental pour informer et orienter les familles, suivant leurs besoins, sur le bassin de vie ou le département. Leur action éducative, de personne à personne, plus perçue comme un accompagnement que comme un enseignement descendant, est mieux reçue.

Pour répondre à ces besoins transverses (parentalité, santé, sport, culture) dans l'éducation des enfants, les collectivités sont à même de déployer un **Projet éducatif territorial** (PEDT)¹⁰⁷ avec les acteurs locaux de l'éducation nationale. Celui-ci prend tout son sens s'il est élargi à toutes les parties prenantes du territoire œuvrant dans les secteurs de l'accueil de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse.

Par ailleurs, le CESER s'est interrogé dans son étude sur le thème du **décrochage scolaire**¹⁰⁸ sur ce qui pourrait être entrepris **en termes de prévention, d'intervention et de remédiation**, afin de limiter ce phénomène, son impact humain et ses conséquences économiques. Il a notamment considéré dans ce cadre les enjeux de la mixité scolaire, de la prise en compte du milieu de vie du jeune et de la santé et du bien-être des jeunes à l'école.

La santé

Les participants à la Journée délibérative, organisée le 5 juillet 2023 par le CESER (*Cf. Partie 2.4 de l'étude*), se sont accordés sur l'importante dégradation de la **santé mentale des jeunes**, très impactée par la crise de 2020-2021 et par un contexte international anxiogène. C'est une préoccupation majeure en Pays de la Loire comme au niveau national, bien qu'il existe peu de données régionales sur la souffrance psychique¹⁰⁹. L'Observatoire Régional de la Santé (ORS) pourrait être utilement mobilisé sur ce sujet¹¹⁰.

En s'arrêtant au constat de ce mal-être, et si les collectivités territoriales et l'État n'agissent pas aujourd'hui, alors demain le coût humain, social et économique sera lourd pour la société.

Nos interlocuteurs ont pointé la nécessité d'une prise en compte globale de la santé dès le plus jeune âge et de la mise en place d'actions coordonnées pour lever les freins culturels et financiers. « *Des actions de ce type ne sont pas vécues*

¹⁰⁷ Cf. Partie 2.5.2 sur le PEDT de Château-Gontier-sur-Mayenne.

¹⁰⁸ Rapport du CESER Pays de la Loire « *Je ne décroche pas, je me construis !* Bâtir ensemble les conditions de garantie des chances : prévention, intervention et remédiation du décrochage scolaire en Pays de la Loire », décembre 2023.

¹⁰⁹ Voir à ce sujet l'étude du CESER Bretagne « *Il faut toute une région pour favoriser le bien-être des jeunes en Bretagne* », 2023.

¹¹⁰ Voir la préconisation formulée par le CESER dans son étude « *Les plans régionaux de santé : L'écosystème de santé en Pays de la Loire, quels défis pour la Région* », mai 2022, pages 67 et 89.

comme prioritaires mais il serait intéressant de mesurer ce que coûte l'absence de prévention »¹¹¹.

Les freins par rapport à l'accès aux soins et aux droits expriment la complexité de chaque situation : freins financiers, freins « logistiques », freins culturels, manque de personnel, manque d'information et de formation, manque de temps.

Dans le cadre de sa politique Santé, la Région dispose d'un certain nombre de leviers pour renforcer le capital santé des enfants et des jeunes et ainsi améliorer la santé des jeunes dans la durée. Le Plan « *Ma Région agit pour ma santé dans mon territoire* » comporte une ambition visant à accompagner les jeunes à devenir acteurs de leur santé et de leur bien-être. Il ne cible toutefois pas de façon spécifique les personnes en situation de précarité.

L'alimentation

L'alimentation est un autre élément révélateur de la précarité des jeunes et qui impacte leur santé.

Selon l'étude annuelle sur les étudiants précaires conduite par l'association COP1¹¹² en lien avec l'institut de sondage IFOP¹¹³, 49 % des étudiants avouaient devoir renoncer à des achats alimentaires pour des raisons financières. Ce chiffre monte même à 66 % chez les étudiants précaires.

Le manque d'argent pour se nourrir pose la question du coût de l'alimentation et des revenus, en plus de celle de l'accès physique, matériel et culturel à une alimentation de qualité.

Dans le cadre de la restauration scolaire dans les lycées, la Région dispose d'un levier pour faciliter l'accès des jeunes à une alimentation de qualité et pour favoriser le développement d'actions à l'éducation alimentaire.

La Région peut agir directement dans les lycées en renforçant l'accessibilité de tous les élèves aux restaurants scolaires. Dans certains établissements, la participation et l'implication des élèves sont encouragées pour éviter le gaspillage alimentaire. Cette démarche pédagogique mériterait d'être systématisée car elle contribue pour les élèves à une plus grande prise de conscience des relations entre alimentation et santé.

¹¹¹ Journée délibérative du 5 juillet 2023, atelier santé.

¹¹² <https://cop1.fr/>

¹¹³ <https://cop1.fr/ressources/>

Elle peut également intervenir auprès du public étudiant et plus largement auprès de l'ensemble des jeunes par le soutien à ses partenaires associatifs directement impliqués sur le terrain.

Les loisirs

Les loisirs sont souvent perçus comme « des plus » auxquels on accède en fonction du temps libre que l'on a et des moyens que l'on peut y consacrer. Les associations présentes à la Journée délibérative organisée par le CESER le 5 juillet 2023 rappellent que la **Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE, 1989)**¹¹⁴ reconnaît l'accès aux loisirs comme un droit. Cette convention est juridiquement contraignante pour les États signataires. Au-delà des droits de protection et de participation, le droit d'avoir des loisirs (*article 31*) y est reconnu dans la mesure où il participe à l'épanouissement et au bien-être des enfants de 0 à 18 ans.

Les activités de loisirs, qu'elles soient culturelles, sociales ou sportives, réalisées très souvent dans un cadre collectif, sont des supports aux apprentissages de techniques mais également de règles sociales et citoyennes indispensables pour la cohésion sociale.

Au-delà des études, du travail, de la famille, les activités de loisirs permettent aux jeunes de s'inscrire dans des réseaux de relations sociales. **Ces activités peuvent être des pôles de stabilité quand des précarités apparaissent dans le cadre scolaire ou familial.** La présence sur chaque territoire d'espaces dédiés, polyvalents ou non – comme les pôles d'activités éducatives et culturelles, espaces culturels, espaces de vie sociale, pôles sportifs – évite l'isolement et favorise l'inclusion, sous réserve que leur accessibilité (financière, horaires adaptés, mobilités) soit pensée et mise en œuvre pour tous les publics. Cette perspective peut trouver une concrétisation dans les contrats de territoire.

Il en va de même dans le secteur du **tourisme** qui doit s'adresser à l'ensemble de la population. Dans son étude intitulée « *Des vacances pour toutes et tous. Quel avenir pour le tourisme social en Pays de la Loire ?* »¹¹⁵, le CESER rappelle que les vacances constituent aujourd'hui « *un facteur majeur d'intégration sociale* », notamment pour les jeunes. En effet, « *celui qui ne part pas en vacances se retrouve marginalisé* »¹¹⁶.

¹¹⁴ <https://www.unicef.fr/convention-droits-enfants/>

¹¹⁵ <https://ceser.paysdelaloire.fr/liste-etudes/des-vacances-pour-toutes-et-tous-quel-avenir-pour-le-tourisme-social-en-pays-de-la-loire/>

¹¹⁶ <https://lejournal.cnrs.fr/articles/a-quoi-servent-les-vacances>

Le logement

Le logement est l'une des précarités majeures auxquelles sont confrontés les jeunes au moment de leur entrée dans la vie adulte. En soutenant **l'habitat des jeunes**¹¹⁷, apprentis, salariés ou demandeurs d'emploi, la Région des Pays de la Loire dispose d'un levier fort pour contribuer à garantir des conditions de logement satisfaisantes.

Les acteurs associatifs rencontrés sur le territoire du Mans Métropole soulignaient que *« les taux d'occupation dans le parc des Foyers de Jeunes Travailleurs sont très élevés, dus à une demande très forte. Les constructions pour créer de nouveaux logements coûtent très cher et prennent du temps. La situation est tendue. »*¹¹⁸ Le modèle économique des résidences Habitats jeunes, basé sur une redevance incluant les charges plutôt qu'un loyer (et différent en cela du modèle économique des bailleurs sociaux) est par ailleurs fragilisé du fait de la hausse du coût de l'énergie. *« Il va être compliqué de continuer à assurer une redevance en phase avec les possibilités et les moyens des jeunes »*¹¹⁹.

Le partenariat entre la Région et l'Union Régionale pour l'Habitat des Jeunes (URHAJ) Pays de la Loire permettant d'accompagner les jeunes dans leur démarche de logement est plus que jamais essentiel.

La question des moyens financiers en direction de l'habitat des jeunes l'est également au vu des besoins actuels.

Enfin, alors que le sans-abrisme des jeunes touche majoritairement les jeunes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), la Région pourrait soutenir efficacement les démarches d'innovation sociale mises en place par les acteurs associatifs.

3.2. Une priorité régionale : l'emploi

Le retour à l'emploi est un facteur d'inclusion sociale mais il n'est ni le seul ni la garantie de la pérennité de ce retour. La précarité dans l'emploi est un des facteurs de fragilisation de la personne. Le poids des freins à l'emploi la renforce. Il y a là un **levier possible pour la Région dans la réponse à l'adaptation à l'emploi formulée par les entreprises.**

¹¹⁷ Le programme « Aide régionale aux projets de logement des jeunes » vise à soutenir les projets (initiatives publiques et/ou bénéficiant des financements publics en vigueur dans ce secteur) de Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), résidences jeunes actifs et résidences étudiantes.

¹¹⁸ Audition des acteurs associatifs sur le territoire de Le Mans Métropole, 28 juin 2023.

¹¹⁹ Audition des acteurs associatifs sur le territoire de Le Mans Métropole, 28 juin 2023.

Malgré un taux de chômage plus faible que dans d'autres régions, le nombre important de personnes très éloignées de l'emploi nécessite un accompagnement dans l'emploi, avant qu'elles puissent ensuite intégrer une entreprise classique.

La Région s'est engagée dans un **protocole de préfiguration France travail**¹²⁰, cadre dans lequel elle développe le dispositif « 1 formation - 1 emploi ». Selon la Région, « *c'est un système « gagnant/gagnant » : pour le demandeur d'emploi, c'est la garantie d'être formé avec un emploi à la clé. Pour l'entreprise, c'est l'assurance de trouver un collaborateur spécifiquement formé et pour le contribuable, c'est la certitude que chaque euro d'argent public dépensé l'est à bon escient*¹²¹ ». Le CESER a pointé dans ce dispositif le risque de dérive d'adapter les personnes à la demande, possiblement ponctuelle, du besoin des entreprises, au lieu de former à un métier¹²². Il relève également que ce dispositif n'est pas forcément adapté aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

Deux Départements, **Loire Atlantique**¹²³ et **Mayenne**¹²⁴, **s'engagent dans l'expérimentation RSA**. Si les quartiers retenus à Saint-Nazaire et à Laval présentent les mêmes caractéristiques, en termes de taux de chômage et de la proportion d'allocataires du RSA), la mise en œuvre de l'expérimentation est relativement différente.

Pour les élus de Loire-Atlantique, **la mise en activité ne se restreint pas à une activité professionnelle**. Toute mise en mouvement participe au **développement de « capacités à » dans le cadre d'un accompagnement individualisé**. Le Département affirme sa volonté de ne pas sanctionner les allocataires s'ils ne remplissent pas leurs 15-20 heures d'activité hebdomadaires.

Il y a ici un enjeu pour faire le lien entre le travail social et l'emploi. L'État a accepté le principe d'expérimentation basé sur le renforcement des moyens d'accompagnement humain réel, effectif, ainsi que le financement des actions de levée des freins, sans sanction financière. Le Département souhaite que le bilan ne se limite pas à l'accès à l'emploi mais mesure aussi les gains et progrès que l'accompagnement a permis dans les parcours. Une démarche propre d'évaluation sera mise en place en mutualisant les moyens avec le Département d'Ille-et-Vilaine et le Grand Lyon qui sont dans une approche similaire.

Les élus de Mayenne pointent qu'il faut **accompagner, lever les freins, stimuler** mais qu'il n'est pas possible d'exiger la même chose de tous. Une

¹²⁰ Validé en commission permanente du Conseil régional des Pays de la Loire – 7 juillet 2023.

¹²¹ Communication internet Ma région toute l'actu des Pays de la Loire – 29 octobre 2023.

¹²² Session du 17 octobre 2023.

¹²³ Audition de Jérôme Alemany, Vice-président Action sociale de proximité, insertion et lutte contre l'exclusion du Département de Loire-Atlantique, 23 juin 2023.

¹²⁴ Audition d'Olivier Richebourg, Président du Département de la Mayenne, 12 juin 2023.

segmentation du public a été effectuée suivant 3 catégories¹²⁵. Elle s'attache à l'importance des freins à l'emploi à lever afin d'adapter la demande d'activité à la problématique de la personne : 6h/mois, 6h/semaine ou 15h/semaine, sur des activités ou actions différenciées. À noter qu'une catégorie sans engagement d'activité a été créée (gens malades...). Le régime de sanction n'a pas été modifié. Les activités proposées sont développées **dans le cadre d'ateliers collectifs** en lien avec le numérique, la mobilité, l'estime de soi, le sport... Les personnes les moins éloignées de l'emploi sont accompagnées par Pôle Emploi.

Le CESER rappelle que ces expérimentations confiées par l'État sont soumises à une évaluation obligatoire. Il souhaiterait que des évaluations à mi-parcours soient faites sur les dispositifs d'expérimentation du RSA et le Protocole de préfiguration France travail, de façon à mesurer les effets sur l'accès à l'emploi et la résorption de la précarité des personnes concernées.

Le soutien à **l'Insertion par l'Activité Economique (IAE)** est un autre levier essentiel pour agir. Le Pacte IAE, lancé en 2019, allait dans cette logique d'insertion. Après avoir encouragé l'émergence de nouveaux projets et de structures nouvelles, le changement de politique au niveau national met les chantiers d'insertion en danger et interrompt des parcours d'insertion par l'emploi, qui plonge ces personnes fragiles dans une précarité monétaire et psychologique.

« Il faut nous soutenir pour pouvoir accompagner et mettre le paquet sur les 18 mois d'accompagnement, sinon les personnes reviendront dans 2 ans. Aujourd'hui, on fait du saupoudrage et on n'avance pas. »¹²⁶

Un soutien financier aux structures et démarches d'insertion par l'activité économique est à réaffirmer. Plus largement, c'est le **rôle social de l'entreprise** qu'il faut interroger et valoriser.

Enfin, le bénéfice des démarches **Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée** (Cf. partie 2.3.) a été souligné, tant sur les personnes que sur les territoires. La Région des Pays de la Loire, à l'instar de la Région Bretagne¹²⁷, pourrait utilement soutenir l'émergence des projets.

¹²⁵ Une première catégorie sociale qui représente 46 % des allocataires, une deuxième catégorie pour ceux qui sont tournés vers l'emploi, qui n'ont pas ou peu de freins vers l'emploi et une troisième catégorie intermédiaire ou « socioprofessionnels » qui concerne des personnes qui ont quelques freins à lever.

¹²⁶ Audition des associations du territoire de Le Mans Métropole, 28 juin 2023.

¹²⁷ **Montant de l'aide** (le montant du financement régional est déterminé selon la nature de l'opération) :

- **Territoires candidats à une habilitation (éléments spécifiques aux études de faisabilité et ingénierie de projet) :**
Montant total : enveloppe globale pluriannuelle de 105 000 € (montant de référence avant application du coefficient de péréquation territoriale).
Plafond de financement : 70 % du montant du projet global déposé par le porteur.
L'attribution de l'enveloppe pluriannuelle sera lissée sur 3 années maximum. Son montant est calculé sur la base d'une moyenne annuelle de 35 000€ par année civile.
- **Territoires habilités (éléments spécifiques aux équipes d'animation) :**

3.3. Une priorité régionale : la transition écologique

Les enjeux environnementaux et sociaux ont des liens multiples qui recouvrent une série de domaines tels que ceux de la santé, l'énergie, l'eau, la mobilité, l'alimentation, etc. Le choix a été fait dans cette étude de se concentrer sur le thème de la **précarité énergétique**.

Selon le baromètre national annuel du médiateur de l'énergie, lors de l'hiver 2022-2023, près de 8 Français sur 10 ont baissé le chauffage du fait du coût de l'énergie. Ils étaient 69 % l'année précédente. Le public n'est pas toujours bien informé. Près d'un tiers des personnes interrogées déclare ne pas avoir entendu parler de la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz, qui est pourtant effective depuis le 1^{er} juillet 2023 et les factures d'énergie restent difficiles à lire pour 25 % de ceux qui les regardent.

Outre le froid hivernal, la chaleur estivale constitue également un élément de précarité, les deux phénomènes se cumulant dans les logements les moins bien isolés.

Le CESER regrette l'absence de mise à jour des données sur la précarité énergétique résidentielle en Pays de la Loire. La dernière étude date de 2015, et se base sur une enquête de l'INSEE de 2008. Une réactualisation serait nécessaire pour appréhender de manière objective et détaillée la précarité énergétique.

Au-delà de dispositifs ciblés et conjoncturels tels que les boucliers tarifaires, la rénovation énergétique des logements est un impératif que la Région a identifié en affirmant vouloir atteindre la rénovation d'un million de logements entre 2020 et 2025, et en inscrivant cet objectif dans le SRADDET.

Cet objectif correspond à une moyenne d'un peu plus de 30 000 logements par an, alors que la dynamique se situe plutôt à 20 000 logements par an (Cf. SRADDET). Dans son avis sur le SRADDET voté en mars 2021, le CESER soulignait l'effort très important à fournir avec une mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire. Pour le CESER, au-delà du chiffre affiché, c'est bien une rénovation énergétique globale et performante du logement qui doit être recherchée, en privilégiant d'abord les logements les moins performants.

La commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique du Sénat¹²⁸ a publié son rapport en juillet 2023. Malgré

Montant total : enveloppe globale pluriannuelle de 50 000 € (montant de réf. avant application du coefficient de péréquation territoriale).

Plafond de financement : 70 % du montant du projet global déposé par le porteur.

L'attribution du montant pluriannuel sera lissée sur 2 années, avec une possibilité de réexamen si le projet s'étale davantage dans le temps. <https://www.bretagne.bzh/aides/fiches/territoire-zero-chomeur-de-longue-duree/>

¹²⁸ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-lefficacite-des-politiques-publiques-en-matiere-de-renovation-energetique.html>

les dispositifs d'aide, les travaux pointent un reste à charge qui demeure « *trop élevé alors que la tâche est considérable* ». Pour les plus modestes qui souhaiteraient s'engager dans des rénovations globales, il peut être supérieur à « *30 % et représente une demi-année voire une année entière de revenu, ce qui n'est pas supportable* ».

Aujourd'hui, la Région intervient en matière de rénovation énergétique à travers le soutien aux EPCI pour l'implantation et l'animation d'espaces de conseil sur l'ensemble du territoire (Plateformes Territoriales de la Rénovation Energétique - PTRE), le soutien aux particuliers avec le dispositif AREEP¹²⁹ et le soutien au parc locatif social.

Compte-tenu des enjeux, il est nécessaire que la Région réinterroge et renforce ses dispositifs dans une logique de développement durable (transition écologique et transition sociale), ceci pour une massification de la rénovation, permettant d'atteindre l'objectif indiqué dans le SRADDET du million de logements rénovés d'ici à 2050, visant une rénovation globale des logements.

3.4. Une obligation légale : l'égalité entre les hommes et les femmes

Parler de prévention de la précarité des femmes ne peut se faire sans prendre en compte la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes.

Les stéréotypes de genre et les inégalités Femmes-Hommes font partie de notre impensé culturel. Dès l'enfance, ils favorisent l'internalisation des normes au point que 40 % des filles considèrent encore que les hommes sont mieux traités à la maison lorsque les garçons ne sont que 13 % à l'affirmer. Cela revient à parler d'éducation des femmes et des hommes pour démonter des **constructions structurelles du genre**, intrinsèques à notre société.

Préconisation 4 : Intégrer la lutte contre les stéréotypes dans l'ensemble des politiques régionales

Être une femme n'est pas un déterminant de fragilité. Cependant, certains facteurs comme le lieu de résidence, l'accès à l'emploi ou aux services, la monoparentalité ou la capacité de résilience face aux accidents de la vie

¹²⁹ AREEP : Aide Régionale aux Economies d'Energie pour les Particuliers.

(séparation, veuvage), sont là pour mettre en évidence que face à la précarité, ces facteurs impactent plus fortement les femmes.

Depuis plusieurs années et dans le cadre de ses obligations légales, **la Région affirme sa volonté politique** de favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, appuyée par la nomination de Mme Pauline Weiss comme déléguée à l'égalité Femmes-Hommes. Des actions sont déployées dans les différentes politiques publiques relevant des compétences régionales, dont certaines impactent directement les questions de précarités : la lutte contre la précarité menstruelle dans les lycées, le soutien aux associations œuvrant contre l'isolement dans le milieu rural ou contre la prostitution. D'autres y contribuent indirectement, notamment en travaillant l'orientation et la formation, en levant des freins à l'activité économique¹³⁰ ou encore en facilitant le logement des jeunes travailleurs et travailleuses.

Certes, le Conseil Régional soutient de nombreuses actions pour l'égalité Femmes-Hommes et notamment en faveur des femmes en situation de précarité, mais ces actions restent insuffisamment connues et généralisées sur le territoire.

« Une analyse globale, notamment des expérimentations conduites, permettrait de mieux identifier ce que les politiques publiques régionales amènent à l'amélioration de l'égalité de genre telle que le prévoit la loi. »¹³¹

Cette analyse permettrait de renforcer les partenariats existant avec des acteurs associatifs et de les cadrer dans des conventions pluriannuelles.

Le focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER, présenté dans cette étude, illustre la nécessité de l'intégration de cette exigence dans toutes les politiques publiques.

Au-delà de la question du genre, la même exigence doit s'exercer dans toutes les situations conduisant à des inégalités structurelles :

- À une inégalité liée à la personne elle-même comme c'est le cas du handicap,
- À des discriminations liées par exemple au lieu d'habitation,
- À des stéréotypes concernant par exemple les gens du voyage.

¹³⁰ Dispositifs Plan de Relance Investissement Intercommunal et fonds reconquête : soutien à la construction de structures d'accueil petite enfance, enfance, jeunesse.

¹³¹ Avis du CESER Pays de la Loire sur le Rapport annuel 2022 de la Région des Pays de la Loire sur la situation en matière d'Égalité Femmes-Hommes - session du 17 octobre 2023.

Dans le cadre des relations contractuelles, l'engagement de la Région devrait être conditionné au respect, par le cocontractant, d'indicateurs d'inclusion sociale validés par les deux parties.

3.5. Une réalité encadrée : le territoire et son aménagement

Le SRADDET

La question sociale est au cœur des domaines traités par le **SRADDET**.

Dans le cadre du SRADDET, **l'ambition d'une région 100 % inclusive** est affirmée et se traduit par le « *principe fort d'inclusion des différents publics et notamment de ceux à l'autonomie et aux capacités d'adaptation limitées. Les enjeux d'autonomie, d'accès au droit et surtout d'accessibilité des services, commerces ou encore des transports, doivent (...) infuser l'ensemble des principes d'aménagement portés par le SRADDET et ses déclinaisons.* »

Ainsi, un territoire inclusif est un territoire qui donne des chances égales à chacun de ses habitants, en termes d'accès aux droits et d'accès aux équipements et aux services.

Dans un territoire 100 % inclusif, l'accompagnement des personnes pour accéder aux équipements, aux services et aux droits est pris en compte et les modèles d'accompagnement sont pensés et soutenus pour soutenir cette dynamique.

Le renforcement de la cohésion sociale passe par une intervention sur les poches de pauvreté bien identifiées sur le territoire. La cohésion sociale est également tributaire d'un accès équitable aux équipements et services. Selon une étude de l'INSEE¹³², les Ligériens accèdent au panier de services publics en 9 minutes en moyenne¹³³. Deux zones sont plus éloignées des services publics : l'ouest, notamment la frontière entre la Loire-Atlantique et la Vendée, et le nord-est de la région, essentiellement dans la Sarthe. Il ressort de cette étude que les territoires situés aux frontières des départements sont plus éloignés des services de proximité, notamment en matière de soins et de culture.

En matière de logement, l'objectif affirmé dans le SRADDET de 24 000 logements supplémentaires d'ici 2030 par la construction neuve, la résorption de la vacance et la réhabilitation du parc dégradé, entend répondre à la demande des nouveaux ménages et des décohabitations, des mal-logés et du renouvellement

¹³² Étude INSEE Pays de la Loire « *L'accès des Ligériens aux services publics facilité par le déploiement des espaces France Services* », octobre 2020.

¹³³ Ce délai reste cependant théorique en milieu urbain du fait des difficultés de circulation.

du parc obsolète. Assurer la mixité des logements au niveau local constitue par ailleurs un objectif du SRADET, notamment la mixité sociale pour permettre l'accès au logement des plus modestes. Les problématiques sociales sont donc au cœur des objectifs du SRADET à travers un certain nombre de problématiques sociales : les phénomènes de vieillissement et de décohabitation qui induisent un besoin supplémentaire de logements, le mal-logement, la mixité sociale, ou encore la précarité énergétique. Sur ce dernier point, l'objectif du SRADET de parvenir à la rénovation énergétique performante d'au moins 1 million de logements à horizon 2050, doit s'appuyer sur des démarches d'accompagnement et de rénovation des logements privés notamment dans une optique de lutte contre la précarité énergétique, particulièrement présente dans les territoires ruraux du nord et de l'est de la région. Il ne définit toutefois pas d'objectifs de rénovation de logements visant à réduire le nombre de ménages précaires et de logements indignes sur leur territoire, dans les espaces urbains comme dans les espaces ruraux.

Chaque objectif du SRADET peut être questionné au regard des enjeux d'inégalités sociales.

Ainsi, les inégalités énergétiques territoriales liées à la mobilité dépendent des lieux de vie, ce qui tend à désavantager les habitants des zones périurbaines et rurales. Une partie des inégalités qualifiées d'« environnementales » sont en réalité des inégalités sociales, liées à la qualité du cadre de vie et à la concentration de populations très pauvres.¹³⁴

La transformation du modèle agricole crée des incertitudes pour les jeunes qui souhaitent s'installer et pour les agriculteurs retraités prévoyant de vendre leur exploitation.

L'accélération des événements climatiques rend incertaines les conséquences pour les personnes les plus fragiles.

Autant d'enjeux montrant la nécessité d'articuler les enjeux sociaux et les enjeux environnementaux et de développer dans le cadre du SRADET une approche transversale qui parte des modes de vie et place les questions sociales au cœur des réflexions.

Le pilotage du SRADET s'appuie sur une batterie d'indicateurs de suivi dont certains ont un objet social : indicateur de fragilité sociale, indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL) au médecin, part de la population éloignée de plus de 7 minutes du panier courant, nombre de logements rénovés (dont sociaux), nombre de logements créés, dont la part de logements sociaux.

¹³⁴ Sur cette question, voir « *Bien vivre dans les quartiers prioritaires* » – Rapport 2019 de l'Observatoire national de la politique de la ville, ANCT-ONPV, août 2020.

L'utilisation de ces indicateurs doit permettre de **formuler des questions évaluatives** qui servent à mesurer l'impact social du SRADDET et des démarches planificatrices infrarégionales.

Dans son avis sur le SRADDET¹³⁵, le CESER regrettait que « *la dimension humaine et sociale ne soit pas suffisamment prise en compte, et en particulier les enjeux d'emploi, de formations, de cohésion sociale, de diversité culturelle et de solidarités, ainsi que la prise en compte des attentes citoyennes dans les territoires* » (en s'appuyant notamment sur les Conseils de développement).

La prise en compte du développement durable dans le SRADDET doit se poser de manière globale et aller au-delà de la transition écologique pour faire de ce schéma un véritable levier de cohésion sociale et territoriale et au final aller vers plus de progrès social.

Préconisation 5 : Rendre plus lisible et effective l'ambition du SRADDET de région 100 % inclusive

Les contrats de territoire

Dans tous les cas, mais plus spécialement dans celui des personnes en situation de précarités, l'enjeu de l'action de proximité est fondamental. La Mairie et le CCAS sont les interlocuteurs de premier recours. Être proche de son emploi limite les temps de transport, donc les coûts de déplacement tout comme ceux de garde d'enfants. Être proche des services et des équipements limite les non-recours et l'isolement. Le développement conjugué des bassins de vie et d'emploi est l'enjeu principal des Contrats Territoires - Région.

La politique contractuelle s'avère être un outil pertinent pour prendre en compte la complexité d'un territoire et les multiples interactions entre acteurs. Elle permet d'**appréhender les questions de développement de manière transversale**. Les contrats de territoire s'inscrivent en effet dans un « bloc contractuel » (contrat de relance et de transition écologique, contrat local de santé, convention territoriale globale...) dont l'EPCI assure la coordination.

Les grands principes de la nouvelle politique contractuelle de la Région des Pays de la Loire ont été présentés le 23 juin 2022 dans une délibération « *combat pour l'équité territoriale* »¹³⁶.

¹³⁵ Avis du CESER sur le SRADDET Pays de la Loire en date du 14 décembre 2021.

¹³⁶ https://www.paysdelaloire.fr/sites/default/files/aides/fe7f36da-b463-11ed-8c7f-cb20af242a17/subvention_cadre-d'intervention-des-contrats-pays-de-la-loire_fe7f36da_r1.pdf

La Région a souhaité donner une dimension politique plus forte en proposant à chaque intercommunalité d'élaborer un **pacte stratégique** partagé préalablement à la signature du contrat. Ce Pacte, qui est ensuite décliné dans un contrat, contient un diagnostic partagé et un plan stratégique avec une dimension prospective (entre 10 et 20 ans). Il permet de mettre en avant les forces et faiblesses du territoire au regard des enjeux de la politique régionale d'aménagement du territoire.

Cette nouvelle politique contractuelle prend en compte les déséquilibres territoriaux, ce que le CESER avait appelé de ses vœux à plusieurs occasions. **Un soutien différencié aux territoires** est envisagé pour les territoires prioritaires, avec un travail de diagnostic à partir de deux grands indicateurs phares : l'emploi salarié et la démographie. L'analyse croisée est réalisée à partir des 9 indicateurs de précarité qui servent aussi pour le FSE + 2021 – 2027 : la part des personnes âgées de 75 ans ou plus, de non-diplômés parmi les 15- 64 ans, d'ouvriers non qualifiés ou agricoles dans la population active, de familles monoparentales, de ménages en surpeuplement, de chômeurs, de contrats courts. La Région prend ainsi en compte la réalité sociale du territoire et donne du sens à l'articulation des différentes politiques publiques.

Les enjeux actuels autour de la pauvreté et de la précarité croisent largement les thématiques traitées dans les contrats : mobilité, accès aux soins, logement, énergie, alimentation, numérique, accès à la formation et à l'emploi...

Les préoccupations sociales trouvent un écho dans les contrats de territoires à travers le soutien en investissement à des projets d'accès aux services, pour une offre diversifiée et améliorée contributive à un accès aux droits renforcé. Il s'agit d'améliorer l'accueil et l'accessibilité dans les services publics et, aussi, d'identifier des accompagnements particuliers pour des publics spécifiques comme les enfants ou les personnes âgées. Pour les EPCI qui ont pris la compétence « sociale », la thématique sociale et enfance jeunesse est aussi très présente dans les contrats¹³⁷.

Le CESER encourage la Région et les EPCI à appréhender la question de la lutte contre la pauvreté et les précarités dans les démarches contractuelles, comme facteur essentiel de cohésion sociale. Et donc de penser les politiques publiques au regard des situations sociales, de façon inclusive en s'adressant en priorité aux populations qui en ont le plus besoin, aux populations les plus fragiles.

Les services et équipements financés dans le cadre des contrats de territoire bénéficient-ils à ceux qui en ont le plus besoin ?

¹³⁷ CESER Pays de la Loire : Bilan des contrats Territoires – Région (CTR) 2016 – 2020, novembre 2020.

Pour le CESER, il y a un enjeu fort à évaluer ces contrats au-delà de la seule consommation des crédits alloués¹³⁸. Ce critère, gage de la bonne utilisation des fonds publics, doit être élargi à une évaluation nourrie de critères qualitatifs qui permettrait de mieux repérer et comprendre des faiblesses internes aux EPCI qui freinent la mise en œuvre des contrats. Cette évaluation permettrait également de mieux les accompagner à la consommation pertinente des crédits alloués, en lien avec l'atteinte des objectifs fixés, et de mesurer l'impact des investissements sur la qualité de vie et le bien-être de tous les habitants.

Leur consolidation au niveau régional pourrait utilement montrer à quelles conditions les politiques publiques accompagnées dans les contrats de territoires ne viennent pas renforcer les précarités mais au contraire permettent de les réduire.

Préconisation 7 : Penser l'évaluation des contrats de territoire au regard de leurs impacts sociaux

Préconisation 8 : Mettre en place une « conditionnalité négociée » des contrats de territoire autour d'une dimension inclusive

L'ingénierie au service des territoires

Une aide à l'ingénierie est annoncée dans le Pacte Territoire Région et déployée en support aux EPCI mais elle manque aujourd'hui de visibilité pour le CESER.

Une initiative efficiente, accompagnée par le Gérontopôle Autonomie Longévité des Pays de la Loire, partenaire de la Région, a été repérée par le CESER. Il s'agit de l'accompagnement par le Gérontopôle et Maine et Loire Habitat d'une réalisation urbaine à Beaupréau-en-Mauges assurant l'intégration dans le tissu urbain et l'accès aux services des personnes vieillissantes ou en perte d'autonomie.

Le logement face aux enjeux du bien-vieillir : l'exemple des projets développés par Maine et Loire Habitat sur le territoire de Mauges Communauté

Fruit d'un projet entre la commune de Beaupréau-en-Mauges, l'ADMR (Aide à Domicile en Milieu Rural) et l'Office public Maine et Loire Habitat, la résidence seniors de Beaupréau-en-Mauges, visitée dans le cadre de la présente étude, propose 30 logements collectifs domotisés, situés en centre-

¹³⁸ La Région a conditionné le lancement de nouveaux CTR à la consommation des crédits engagés dans les contrats précédemment signés.

ville à proximité des commerces, sur la zone la plus plate de la commune pour faciliter l'autonomie.

Cette résidence, comme d'autres collectifs développés par Maine et Loire Habitat dans le cadre de projets de renouvellement urbain participant à la réhabilitation des centres bourgs, répond à plusieurs enjeux :

- Trouver des solutions pour une diversité de situations sociales (des personnes en situation de grande précarité aux personnes dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir être éligible à un logement HLM, mais trop faibles pour se loger dans le parc privé), en instaurant de la mixité de revenus dans les collectifs à travers des logements PLAI, PLUS, PLS et PLI¹³⁹.
- Offrir la possibilité à des anciens agriculteurs d'accéder à un logement locatif social adapté à leur besoin d'autonomie, tout en leur permettant de rester propriétaires de leurs terres agricoles. La revente de leur maison permet de libérer des logements sur le territoire dans un secteur de plus en plus attractif, situé dans le triangle Nantes-Angers-Cholet.
- Anticiper les éventuelles mutations socio-démographiques en réalisant des logements pouvant s'adapter à différents publics et faire en sorte qu'un logement lambda puisse demain être tout à fait confortable pour une personne qui soit inscrite dans un parcours de perte d'autonomie, quel que soit son handicap, qu'elle soit jeune ou âgée, que ce soit un logement qui s'adapte aussi à la structure familiale avec par exemple les personnes séparées.
- Réhabiliter des friches industrielles, nombreuses sur le territoire.

Il y a dans ces projets une dimension écologique très liée à la dimension sociale, avec la nécessité de trouver les meilleures conditions pour insérer des populations à revenus modestes et qui rencontrent des fragilités sociales pouvant être assez importantes. Les enjeux sont multiples : accès aux lieux d'emplois et aux lieux de services, économie des charges...

Ce type de projet nécessite une ingénierie financière et un travail avec tous les échelons. Il faut un effort financier croisé pour obtenir véritablement un

¹³⁹ Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité. Les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré). Les logements PLS, financés par le Prêt Locatif Social sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé. Les logements PLI, financés par le Prêt Locatif Intermédiaire et également attribués aux personnes dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir être éligibles à un logement HLM, mais trop faibles pour se loger dans le parc privé.

effet levier sur ces projets de renouvellement urbain, qui sont extrêmement coûteux et pour lesquels il n'existe pas vraiment de modèle économique.

Cette expérience est apparue au CESER comme une illustration de l'effet levier mobilisant des ressources existantes, voire déjà financées : le savoir-faire de Maine et Loire Habitat et l'étude du Gérontopôle sur le logement et le vieillissement de la population.

La mise à disposition des décideurs d'étude sur des questions spécifiques est une autre forme d'aide.¹⁴⁰

3.6. Des outils financiers à mobiliser

En préalable, le CESER rappelle ses différentes alertes sur les **dispositifs de mobilisation des crédits régionaux** (appels d'offre, appels à manifestation d'intérêt, appels à projet), qui dans certains cas produisent des effets néfastes pour atteindre les objectifs ciblés. Ces modes de financement peuvent contribuer à déséquilibrer l'offre territoriale et ne permettent pas de donner aux partenaires associatifs une visibilité financière suffisante pour construire sur le moyen terme.

Le Contrat de Plan État - Région

Les contrats de plan État-Région (CPER) constituent un outil de développement entre l'État et les Régions, par la mise en œuvre de projets structurants. Ils viennent renforcer la politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires et ont un impact direct sur les populations, sur les services publics et leur déploiement dans les territoires.

Le CPER Pays de la Loire mobilise 3,4 M€ pour la période 2021-2027, principalement orientés sur :

- La relance économique post covid, apportant des crédits précisés dans le plan de relance,
- L'accompagnement des transitions : écologique, enseignement supérieur, numérique, productive,
- Le développement des infrastructures de transport et mobilités de demain,

¹⁴⁰ Voir la remarque sur la mobilisation de l'ORS en partie 3.1.3.

- La cohésion sociale et le développement territorial dont l'accès à la santé, la formation, la culture, l'égalité entre les femmes et les hommes, le sport.

Il apporte des moyens pour répondre aux enjeux de lutte contre les inégalités sociales, à travers le soutien à l'économie sociale et solidaire, l'objectif de garantir un accès à l'orientation, à la formation et à l'emploi pour tous, la prise en compte des questions d'illectronisme et d'accompagnement des personnes dans la transition numérique.

Le CPER 2021-2027 prend également en compte les questions de santé avec une priorité donnée aux projets contribuant au renforcement de l'accès aux soins, au déploiement en zones sous-denses, et aux priorités du projet régional de santé (addictions, santé mentale, personnes vulnérables, santé des jeunes...), mais aussi le soutien à des dispositifs souples et du « aller vers » dans les domaines du grand âge et du handicap.

Un objectif spécifique sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes a été intégré au contrat, qui permet le soutien de projets dans les domaines des violences faites aux femmes et de l'égalité professionnelle Femmes-Hommes.

La présentation sous forme de « volets » met en avant un grand nombre d'objectifs, qui ne sont pas hiérarchisés les uns par rapport aux autres. Pour le CESER¹⁴¹, « **le CPER doit réaffirmer la volonté d'agir sur des problématiques transversales, pour lesquelles la mutualisation des financements est indispensable. C'est le cas de la transition écologique mais aussi des enjeux liés à la lutte contre les inégalités (sociales et territoriales), deux priorités largement mises en évidence ou exacerbées par la crise sanitaire** ».

Enfin, le CPER comporte un **système d'éco-conditionnalité** avec des soutiens conditionnés à des critères sociaux et environnementaux. Ce principe est censé exclure d'un financement CPER les projets qui auraient des incidences néfastes pour le développement durable, donc sur le renforcement des précarités. La mise en œuvre effective de ce principe n'est pas visible pour les acteurs non impliqués dans la gouvernance du contrat.

Les fonds européens

La mise en œuvre des fonds européens en Pays de la Loire entend contribuer à l'atteinte de la Stratégie de l'Union européenne 2021 -2027 visant « une Europe

¹⁴¹ Avis du CESER en date du 14 décembre 2021 sur la programmation CPER 2021 – 2027 des Pays de la Loire.

plus intelligente, plus verte, plus connectée, **plus sociale et plus proche des citoyens** ».

Les fonds structurels

L'outil financier européen spécifiquement dédié au domaine social est le Fonds social européen (FSE), aujourd'hui appelé FSE+. Il constitue l'un des piliers de la politique sociale de l'Union européenne.

Sur le volet géré par l'État et parfois par les Départements en délégation, le FSE+ finance des projets qui contribuent à l'insertion sociale et professionnelle de publics éloignés de l'emploi, notamment à travers le soutien apporté aux structures d'insertion par l'activité économique.¹⁴²

Le volet régional du FSE+ cible les personnes les plus fragiles à différents niveaux : accompagnement des jeunes en situation de décrochage, accompagnement global par des parcours « sans couture » et qualification des publics les moins qualifiés. Il soutient également l'acquisition des compétences clés des publics fragiles, notamment les compétences numériques. Il contribue par ailleurs à assurer une équité territoriale d'accès aux services, notamment de santé dans les zones identifiées en fragilité sociale par un soutien à l'animation territoriale.

Dans une moindre mesure, le fonds FEDER¹⁴³ s'inscrit également dans les objectifs d'une « *Europe plus sociale et plus proche des citoyens* ». Son volet territorial peut être utilisé pour la rénovation énergétique du parc de logements sociaux, pour développer l'offre de soins en milieu urbain et non-urbain, notamment via le regroupement physique de professionnels de santé dans des maisons de santé ou encore pour le développement d'infrastructures éducatives et aux services dédiés à la jeunesse (écoles, centres d'accueil de loisirs pour enfants, crèches).

Enfin, le programme LEADER¹⁴⁴ permet notamment d'accompagner la création de services pour la population locale, ce qui regroupe un ensemble de sujets tels que les services à la personne, le lien intergénérationnel, la santé territoriale, le sport, etc. En partant des besoins des habitants et en accompagnant les

¹⁴² Sur la période 2014 - 2020, près de 10 000 initiatives relevant de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté ont été programmées sur le Programme FSE national par plus de 2 500 opérateurs. Ces porteurs de projet peuvent venir de différents secteurs : des institutionnels avec les conseils départementaux comme organismes intermédiaires, des PLIE, des CCAS, des structures du service public de l'emploi et de l'IAE (l'Insertion par l'activité économique), des entreprises de l'économie sociale et solidaire, ou encore le secteur associatif. <https://fse.gouv.fr/la-loupe/precarite/decouvrez-les-engagements-du-fse-pour-contribuer-lelimination-de-la-pauvrete>

¹⁴³ Fonds européen de Développement Régional.

¹⁴⁴ Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale.

initiatives locales, ce programme représente un espace d'innovation et d'expérimentation.

Utiliser les évaluations obligatoires

Des pistes d'amélioration ont été identifiées dans le cadre du bilan de la période 2014 – 2020 du programme national FSE¹⁴⁵ :

- Soutenir des démarches d'aller vers et d'accès aux droits viserait à capter les publics « invisibles ».
- Privilégier une approche globale des personnes, c'est-à-dire la prise en charge à la fois des problématiques liées à l'insertion professionnelle stricto sensu, tout comme des freins périphériques voire sociaux (logement, mobilité, garde d'enfants...).
- Laisser une latitude aux territoires, sur la base de diagnostics locaux, pour :
 - cibler des publics particulièrement fragiles : femmes, personnes en situation de handicap au sens large (sans limitation à la seule reconnaissance officielle), seniors, ressortissants des pays tiers, habitants des QPV...
 - adapter et orienter les actions d'accompagnement professionnel et de relation au monde économique sur les secteurs les plus en demande et en tension au niveau local.

Cela suppose d'être en capacité de produire des connaissances territorialisées sur les besoins des publics, leur suivi et aussi sur l'offre d'insertion et les besoins du monde économique.

Quels leviers pour mieux utiliser les fonds européens ?

Si les fonds FSE ont été consommés à 99 % en Pays de la Loire sur la période 2014 – 2020, il est à déplorer de trop nombreux non-recours, dus à la complexité des fonds européens et aux contraintes administratives et financières. Les associations œuvrant sur le terrain pour remédier ou prévenir les situations de précarité sont les plus pénalisées par cette situation.

L'audition de la Communauté de communes de Fontenay-Vendée a mis en évidence la difficulté pour certains territoires d'utiliser le programme LEADER de façon efficiente : « *La dernière programmation LEADER portée par le Syndicat mixte Sud Vendée a été un désastre avec un taux de réalisation de 1 %.* La

¹⁴⁵ <https://fse.gouv.fr/perspectives-de-la-mobilisation-du-fonds-social-europeen-en-france>, page 77 et suivantes.

Région a procédé à un recadrage (de 2,2 M€ à 300 000 €). La Communauté de communes déplore la complexité des aides européennes et le fort développement de la fonction de contrôle. Pour la période 2021-2027, la candidature sera portée par la Communauté de communes pour le compte des 3 territoires. À la différence de la période passée où il y avait eu jusqu'à 73 dossiers, la candidature évitera le saupoudrage pour se concentrer sur quelques projets structurants portés par les 3 communautés de communes et simplifier de ce fait la gestion du programme. »¹⁴⁶ Ainsi, sur ce territoire, les financements LEADER ne bénéficient pas aux acteurs, notamment associatifs, qui œuvrent sur le terrain.

Par ailleurs, pour le CESER, il est nécessaire de **sécuriser l'utilisation des fonds européens au bénéfice des acteurs de terrain**. Il réitère sa proposition d'une avance de trésorerie pour les associations. Cette mesure n'a pas été retenue par la Région des Pays de la Loire, à la différence de la Région Bretagne.

¹⁴⁶ Audition de la Communauté de communes de Fontenay-Vendée, 21 juin 2023.

Conclusion

Covid, conflits internationaux (Ukraine et Moyen-Orient), accélérations des événements climatiques... Les chocs systémiques mettent à jour les vulnérabilités de notre société, qui impactent d'autant plus les personnes et les territoires en situation tendue ou de fragilité. Ils mettent en évidence **l'importance du rôle des Régions**. Leurs compétences « *centrées sur le développement économique, social, sanitaire, scientifique et culturel de leurs territoires* » leur donnent « *le droit d'agir dans ces domaines au nom de l'intérêt général*¹⁴⁷ ». La Région des Pays de la Loire a souhaité dans son SRADDET être **100 % inclusive**, ce qui, dans cette perspective, renforce son rôle. Dans ce contexte, l'atteinte de cet objectif ambitieux nécessite l'évolution du regard pour **mettre en œuvre une approche systémique dans la conception et le développement des politiques publiques**. Pour que ces politiques atteignent le niveau d'efficacité attendu, une connaissance fine du territoire, des données partagées et un cadre de **contractualisation**, sont essentiels.

Dans les Pactes Stratégiques, nouvelle forme de contractualisation avec les territoires, **la Région revendique une approche de dialogue incitatif**. Le CESER note que les Contrats de Territoire Région (CTR), qui découlent de ces Pactes, sont soumis à des conditionnalités en intégrant notamment l'inclusion des personnes en situation de handicap¹⁴⁸. Cette question de la conditionnalité des aides ou des co-financements soulève, bien souvent, la méfiance, voire le ressentiment. Pour sortir de ce dilemme, le CESER propose de mettre en œuvre le principe de « **conditionnalité négociée** » par la définition conjointe avec les territoires d'objectifs en termes d'inclusion sociale et des indicateurs permettant de les mesurer (*Cf. préconisation n°8*).

Il est par ailleurs nécessaire de renforcer une confiance réciproque avec les acteurs locaux et notamment les associations, qui œuvrent au plus près du terrain, en connaissent les réalités et mettent en œuvre des solutions adaptées dans une logique d'innovation sociale. Les associations ont démontré leur capacité de réaction face aux différentes crises et leur utilité dans la cohésion sociale du territoire, en particulier dans le soutien aux personnes qui basculent dans le « halo de la précarité » monétaire ou alimentaire.

¹⁴⁷ « *Vers une République de la confiance – Le Livre Blanc des Régions* » – le dico des Régions, 2022, page 56.

¹⁴⁸ « *ÉLIGIBILITÉ : Les projets devront : répondre exclusivement aux thématiques régionales que sont l'emploi/l'économie, la jeunesse et la transition écologique ; rendre en compte et développer les deux grands principes fondateurs et vertueux que sont la transition écologique et l'inclusion des personnes en situation de handicap tels qu'indiqués dans le préambule du Pacte Stratégique Régional* » Extrait https://www.paysdelaloire.fr/les-aides/contrats-pays-de-la-loire-2026?sous_thematique=185.

Pour que la chaîne d'acteurs soit efficace sur le long terme, il convient de développer des **contractualisations pluriannuelles permettant de conforter la pérennité des actions**¹⁴⁹.

Il convient également de développer sur le plan local les partenariats alliant économie et intérêt général. Les interactions entre associations, structures de l'Insertion par l'Activité Économique, qui « remettent sur les rails » des personnes fragilisées, et entreprises « classiques », de plus en plus engagées dans les démarches de responsabilité sociétale, sont à encourager.

La vigilance de la Région à développer la confiance est aujourd'hui un des **facteurs de la réussite des politiques publiques mises en œuvre pour renforcer la cohésion sociale.**

Des évolutions démographiques (vieillesse, mobilité résidentielle...), sociales (travailleurs pauvres, santé mentale des jeunes...), sociétales (familles monoparentales...) font largement reposer la cohésion sociale sur **les métiers du travail social.**

Ces professionnels¹⁵⁰ sont des acteurs incontournables de la prévention des précarités et de l'accompagnement des plus fragiles. Par ses compétences, **la Région est certainement la mieux placée pour développer une vision prospective sur ces questions.**

Le Livre blanc de Régions de France¹⁵¹ porte trois ambitions : **restaurer la confiance, libérer les énergies, régénérer la vie démocratique.** Le CESER propose la déclinaison de ces « mots d'ordre » au niveau infrarégional, entre la Région et tous les acteurs des territoires. Il y voit une clé pour lutter contre les précarités, œuvrer pour la cohésion sociale et, par-là, prouver que sur l'ensemble de nos territoires, il fait bon vivre pour toutes et tous.

¹⁴⁹ La non-consommation d'une partie du budget 2022 de la Région des Pays de la Loire consacré à l'aide alimentaire illustre la nécessité d'une approche pérenne s'appuyant sur les associations en lien direct avec le terrain.

¹⁵⁰ <https://pro.choisirmonmetier-paysdelaloire.fr/metier/publications/Onglet/Analyse-et-prospective-regionale>

¹⁵¹ « Vers une République de la confiance – Le Livre blanc des Régions », 2022

Préconisations

Les préconisations formulées par le CESER dans cette étude se concentrent sur l'enjeu de la prévention.

La prévention des précarités est un atout majeur pour la Région dans le cadre d'une région « 100 % inclusive ».

Cela nécessite :

- Un état des lieux partageable, permettant une meilleure visibilité et lisibilité de la politique régionale dans l'objectif d'une région « 100 % inclusive » : *# État des lieux*
- La volonté politique de s'inscrire dans une dynamique explicite de prévention des précarités, à travers des mesures de court et moyen termes : *# Action*

Le choix a été fait d'organiser les préconisations en **4 axes**, dans le cadre d'une approche globale, transversale et territoriale :

- Conforter et partager au niveau régional la connaissance et les enjeux du territoire pour une région 100 % inclusive.
- Veiller à ce que les politiques publiques régionales participent à l'amélioration des conditions de vie pour toutes et tous et plus particulièrement pour les personnes fragilisées.
- Agir sur les territoires avec les partenaires.
- Prendre soin de ceux qui agissent.

Ainsi, il n'est pas présenté dans le rapport de préconisations par politique publique.

Enfin, des préconisations spécifiques sont présentées dans le Focus sur le genre rédigé par le Groupe Égalité du CESER.

Synthèse des préconisations

Axe 1 : Conforter et partager au niveau régional la connaissance et les enjeux du territoire pour une région 100 % inclusive	
Préconisation 1 : Construire une base de connaissance partagée à visée prospective	# <i>État des lieux</i>
Préconisation 2 : Mettre en place une cellule de recherche et d'analyse territoriale	# <i>État des lieux</i> # <i>Action</i>
Axe 2 : Veiller à ce que les politiques publiques régionales participent à l'amélioration des conditions de vie pour toutes et tous et plus particulièrement pour les personnes fragilisées	
Préconisation 3 : Intégrer la lutte contre les précarités dans l'ensemble des politiques publiques régionales	# <i>Action</i>
Préconisation 4 : Intégrer la lutte contre les stéréotypes dans l'ensemble des politiques régionales	# <i>Action</i>
Préconisation 5 : Rendre plus lisible et effective l'ambition du SRADDET de région 100 % inclusive	# <i>Action</i>
Préconisation 6 : Promouvoir l'accès aux droits dans une démarche d'« Aller vers »	# <i>Action</i>
Axe 3 : Agir sur les territoires avec les partenaires	
Préconisation 7 : Penser l'évaluation des contrats de territoire au regard de leurs impacts sociaux	# <i>État des lieux</i>
Préconisation 8 : Mettre en place une « conditionnalité négociée » des contrats de territoire autour d'une dimension inclusive	# <i>Action</i>
Préconisation 9 : Mettre en œuvre ou renforcer des collaborations interrégionales pour répondre aux difficultés particulières observées dans certains territoires situés aux marges de la région	# <i>Action</i> # <i>État des lieux</i>
Préconisation 10 : Soutenir dans la durée les dynamiques locales de coopération au service de la lutte contre les précarités	# <i>Action</i>
Axe 4 : Prendre soin de ceux qui agissent	
Préconisation 11 : Apporter un soutien dans la durée aux associations intervenant auprès des populations en situation de fragilité	# <i>Action</i>
Préconisation 12 : Favoriser la mise en place dans tous les départements ou à l'échelle régionale d'espaces d'échanges et de capitalisation sur le modèle des Comités Locaux du Travail Social et du Développement Social	# <i>Action</i>
Préconisation 13 : Mettre en place un Observatoire régional des métiers de la cohésion sociale (métiers du social, de l'animation, du médico-social et du socio-éducatif, de la médiation sociale...)	# <i>État des lieux</i>

Préconisations détaillées

Axe 1 : Conforter et partager au niveau régional la connaissance et les enjeux du territoire pour une région 100 % inclusive

État des lieux

Préconisation 1 : Construire une base de connaissance partagée à visée prospective

Éléments de contexte

Aujourd'hui, les politiques de soutien aux territoires s'appuient principalement sur des données démographiques et socio-économiques. Les diagnostics territoriaux « Repères » développés par le CARIF-OREF constituent en cela un outil pertinent et qui doit être pérennisé.

La prise en compte de la complexité des situations locales justifie cependant l'utilisation, dans une visée prospective, de données plus fines et multi-dimensionnelles pour aider à mieux identifier et partager les enjeux sur les territoires.

Cibles

- *Élus régionaux et au-delà des différentes collectivités territoriales*
- *Associations, entreprises*
- *Conseils de développement, instances locales de participation*
- *Services de l'État dans le cadre du CPER et d'autres démarches partenariales*

Objectifs

- *Produire une vision partagée d'un « futur désirable » dans une région « 100 % inclusive »*
- *Travailler à l'émergence d'indicateurs de richesse renouvelés*
- *Aider les EPCI à anticiper les mutations qui vont intervenir sur leurs territoires*

Bénéfices attendus

- *Améliorer la qualité de la délibération entre la Région et ses partenaires et favoriser les démarches de co-construction*
- *Faciliter l'évaluation en amont d'une action pour en mesurer l'impact*
- *Faciliter la communication avec les territoires*
- *Faire émerger des actions pouvant répondre de façon efficace et pertinente aux besoins spécifiques des territoires*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Recueillir, consolider et organiser les données et les traiter en informations utiles*
- *Mettre à disposition des données avec les communes et les EPCI pour les aider à identifier les mutations et les enjeux du territoire et développer des actions pertinentes à mettre en œuvre sur leurs territoires*
- *Accompagner les collectivités dans l'ingénierie de projet*
- *Proposer un cadre d'évaluation d'impact aux territoires de contractualisation et mutualiser les enseignements en vue d'un essai*

Politiques de référence

L'ensemble des politiques régionales

Préconisation 2 : Mettre en place une cellule de recherche et d'analyse des territoires régionaux

Éléments de contexte

Une connaissance fine du territoire doit permettre à la Région, lors de la formulation des politiques publiques dont elle a la responsabilité, d'intégrer des objectifs et des mesures visant à prévenir et à remédier aux précarités.

Montrer la complexité et la diversité des situations territoriales nécessite des moyens d'analyse qui permettent la production de ressources territoriales utiles à l'action publique.

Cibles

- *Élus et agents de la Région des Pays de la Loire*
- *Territoires*

Objectifs

- *Produire de la connaissance utile à la prise de décision et à l'action*
- *S'appuyer sur des dynamiques de recherche*

Bénéfices attendus

- *Objectiver les situations de précarité*
- *Faire bouger les représentations*
- *Réinterroger les enjeux sur les territoires sur la base d'un nouveau cadre d'analyse*
- *Permettre un diagnostic partagé et faciliter les coopérations*
- *Favoriser l'action publique multi-acteurs et multi-échelles*

Mise en œuvre

- *Mettre en place un service dédié avec des moyens et une expertise adaptés*
- *Produire des analyses thématiques territorialisées à la maille des EPCI pour compléter les indicateurs composites à dimension socio-économique et les tableaux de bord statistiques*
- *Produire différents outils à dimension technique et/ou pédagogique : cartes narratives, synthèses, études détaillées, notes techniques, indicateurs croisés...*
- *Utiliser et valoriser ces outils dans une logique de recherche-action*

Compétences régionales

Aménagement du territoire

Axe 2 : Veiller à ce que les politiques publiques régionales participent à l'amélioration des conditions de vie pour toutes et tous et plus particulièrement pour les personnes fragilisées

Action

Préconisation 3 : Intégrer la lutte contre les précarités dans l'ensemble des politiques publiques régionales

Éléments de contexte

La Région des Pays de la Loire intervient aujourd'hui pour accompagner les publics les plus précaires dans le cadre de la Stratégie Égalité, Civisme et Engagement, autour d'actions liées à l'aide alimentaire d'urgence, à la lutte contre la précarité étudiante ou la précarité menstruelle. De la même manière que pour la lutte contre les discriminations, la lutte contre les précarités doit s'envisager dans la transversalité.

Les choix de politiques publiques (tarifications, implantation d'un équipement public...) ont des effets recherchés ou non prévus sur les populations fragiles qu'il convient de mieux prendre en compte.

Cibles

- *Élus et agents régionaux*

Objectifs

- *Développer la dimension d'universalisme proportionné dans toutes les politiques régionales*
- *Donner de la mesurabilité aux actions transversales*
- *Améliorer la lisibilité des résultats de l'action régionale en termes d'inclusion*

Bénéfices attendus

- *Éviter la bascule dans la précarité (décrochage scolaire, chômage, isolement...)*
- *Mieux mobiliser les leviers régionaux pour lutter contre les précarités*
- *Mettre en cohérence les stratégies régionales autour d'objectifs communs*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Renforcer la communication sur les actions de la Région en matière de solidarité*
- *Définir et suivre des indicateurs pour mesurer et améliorer les impacts de politiques publiques sur les personnes les plus fragiles*
- *Veiller à ce que les fonds européens soient efficacement mobilisés pour lutter contre les précarités*
- *Élaborer une stratégie ou un plan régional de prévention des précarités*

Politiques de référence

L'ensemble des politiques publiques régionales, notamment les transports et la mobilité, l'orientation – formation – emploi

Action

Préconisation 4 : Intégrer la lutte contre les stéréotypes dans l'ensemble des politiques régionales

Éléments de contexte

La Région est déjà significativement engagée dans la lutte pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de la Stratégie Égalité, Civisme et Engagement. La lutte contre les stéréotypes nécessite une prise en compte dans l'ensemble des politiques publiques dans le cadre d'une démarche intégrée.

Cette préconisation figure également dans les préconisations du Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes.

Cibles

- *Décideurs*
- *Financeurs*
- *Élus*

Objectifs

- *Déconstruire les stéréotypes sur le genre, sur le handicap, sur les origines, pour changer le regard de la société*
- *Rendre visible et valoriser la démarche intégrée de la Région dans la lutte contre les stéréotypes*
- *Favoriser au-delà des politiques régionales la prise en compte de cette démarche intégrée*

Bénéfices attendus

- *Un renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes*
- *Un renforcement de la tolérance et du respect dans les établissements gérés par la Région*

Mise en œuvre

- *Renforcer la dimension de la lutte contre les stéréotypes dans les projets éducatifs*
- *Veiller à ce que les stratégies et les outils de communication de la Région et de ses partenaires ne véhiculent pas de stéréotypes*

Politiques de référence

*L'ensemble des politiques régionales, notamment l'orientation et la formation
La Stratégie Égalité, Civisme et Engagement
L'engagement Handicap
L'égalité entre les femmes et les hommes
(un des principes de la stratégie de l'Union Européenne 2021-2027)*

Action

Préconisation 5 : Rendre plus lisible et effective l'ambition du SRADDET de région 100 % inclusive

Éléments de contexte

L'ambition de région 100 % inclusive est présentée comme un grand principe politique formulé à travers les objectifs du SRADDET Pays de la Loire.

Sa déclinaison dans les objectifs du SRADDET reste toutefois peu lisible.

Cibles

- *Élus et agents de la Région et des EPCI*

Objectifs

- *Questionner les enjeux et objectifs du SRADDET au regard des questions d'inégalités sociales*
- *Affirmer et développer la dimension sociale dans le SRADDET*
- *Prendre davantage en compte dans le SRADDET les enjeux d'emploi, de formations, de cohésion sociale, de diversité culturelle et de solidarités*
- *Décliner l'ambition de « région 100 % inclusive » dans les politiques régionales et notamment dans les politiques territoriales*

Bénéfices attendus

- *Renforcer la prise en compte des populations les plus fragilisées dans les stratégies d'aménagement du territoire*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Définir des indicateurs et formuler des questions évaluatives qui servent à mesurer l'impact social du SRADDET et des démarches planificatrices infrarégionales*
- *Intégrer la question sociale dans chaque objectif du SRADDET*

Politique de référence

Aménagement du territoire

Action

Préconisation 6 : Promouvoir l'accès aux droits dans une démarche d'« Aller vers »

Éléments de contexte

La stigmatisation, le difficile accès à l'information, la manque d'accompagnement, constituent des freins que de trop nombreuses personnes rencontrent pour faire valoir leurs droits.

Une démarche pro-active est nécessaire pour lever ces freins.

Cette préconisation fait écho à la préconisation n°1 « *Promouvoir l'accès aux droits santé-social dans une démarche d'« Aller vers »* » formulée en 2021 par le CESER dans son étude « *Promotion et prévention santé-sociale* », dont la formulation est plus détaillée.

Cette préconisation figure également dans le Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes (Cf. Préconisation 5).

Cibles

- *Publics fragilisés par des évolutions technologiques*
- *Publics rencontrant des difficultés d'inclusion sociale*

Objectifs

- *Soutenir les démarches d'"Aller vers", complémentaires des espaces France Services et des accueils sociaux inconditionnels de proximité, et qui créent les conditions d'entrée en relation avec les personnes fragiles*

L'Aller vers peut être mis en pratique par différents acteurs dans ou près de lieux neutres (non stigmatisants), repérés par le public et accessibles à tous

Bénéfices attendus

- *Réduire le nombre de non-recours*
- *Réduire les inégalités d'accès à l'information et aux dispositifs*
- *Contribuer à une meilleure insertion des personnes*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Favoriser une implantation équilibrée sur le territoire régional des points d'information sur les dispositifs visant à réduire les précarités*
- *Soutenir des projets d'action éducative sur l'accès aux droits*
- *Développer une stratégie de communication sur l'accès aux droits et aux dispositifs pour tous*
- *Favoriser le développement des structures de santé de proximité*
- *Conduire un diagnostic régional « Illectronisme et non-recours » (Cf. Rapport du CESER sur l'illectronisme¹⁵²)*

Politiques de référence

Vie associative / solidarité, Éducation / Formation, Politiques territoriales, Mobilité...

Priorité régionale

Jeunesse, Emploi

¹⁵² « *Agir contre l'illectronisme en Pays de la Loire* », Rapport du CESER Pays de la Loire, 2021.

Axe 3 : Agir sur les territoires avec les partenaires

État des lieux

Préconisation 7 : Penser l'évaluation des contrats de territoire au regard de leurs impacts sociaux

Éléments de contexte

Les contrats de territoires 2026 sont une des déclinaisons des Pactes Stratégiques régionaux. Les enjeux actuels autour de la pauvreté et de la précarité croisent largement les thématiques traitées dans ces contrats : mobilité, accès aux soins, logement, énergie, alimentation, numérique, accès à la formation et à l'emploi... Et les préoccupations sociales trouvent un écho dans les contrats de territoires à travers le soutien en investissement à des projets d'accès aux services, pour une offre diversifiée et améliorée contributive à un accès aux droits renforcé.

Il conviendrait d'évaluer l'impact social des investissements réalisés et soutenus par la Région dans le cadre des contrats de territoires afin qu'ils puissent bénéficier à toutes et tous.

Cibles

- *Élus et agents de la Région et des EPCI*
- *Les membres des conseils de développement*

Objectifs

- *Disposer d'éléments quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer l'impact social des contrats de territoires*
- *Systématiser la mesure de l'impact social dans l'ensemble des contrats de territoire*

Bénéfices attendus

- *Renforcer les logiques d'inclusion sociale dans les contrats de territoire*
- *Renforcer la capacité collective à couvrir les besoins, à répondre aux envies des populations d'aujourd'hui et de demain*
- *Renforcer la cohérence, l'efficacité et l'effectivité du soutien régional*
- *Garantir que l'investissement régional profite à chacune et chacun des citoyens*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Prendre en compte les Analyses des besoins sociaux (ABS) dans les diagnostics de territoire des Pactes Stratégiques régionaux*
- *Inciter les collectivités partenaires à réaliser ou à agréger les données des Analyses des besoins sociaux sur le périmètre intercommunal*
- *Intégrer la mesure de l'impact social dans les évaluations des politiques territoriales à travers des indicateurs et des questions évaluatives dédiées*
- *Conditionner l'engagement de la Région à la bonne prise en compte des enjeux d'inclusion sociale dans les contrats et dans les projets mis en œuvre sur les territoires*

Politiques de référence

Politiques territoriales

Action

Préconisation 8 : Mettre en place une « conditionnalité négociée » des contrats de territoire autour d'une dimension inclusive

Éléments de contexte

Les contrats de territoire sont aujourd'hui soumis à une conditionnalité à travers la prise en compte obligatoire des 3 priorités régionales et de l'inclusion des personnes en situation de handicap dans les projets présentés par les EPCI.

Ils ont ciblé les territoires et attribué des moyens différenciés, en termes monétaire et en ingénierie.

Il est préconisé d'élargir la dimension inclusive des contrats de territoire aux questions sociales dans le cadre d'une « conditionnalité négociée ».

Cibles

- *Élus et agents régionaux*
- *Collectivités territoriales partenaires*

Objectifs

- *Affirmer la dimension inclusive dans les contrats de territoire à travers la mise en place d'une analyse de l'impact des politiques publiques ciblée sur les populations les plus fragilisées*
- *Définir conjointement avec les territoires les objectifs en termes d'inclusion sociale et les indicateurs pour les mesurer*

Bénéfices attendus

- *Réduire les fractures spécifiques repérées sur les territoires (accès aux soins, sports, services publics...)*
- *Donner à toutes et à tous l'opportunité de vivre sur un territoire qui réponde à ses besoins*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Définir avec les territoires une grille de lecture de l'impact social des contrats*
- *Entrer dans une logique d'évaluation (Cf. préconisation 7) avec le choix en commun d'un nombre limité d'indicateurs et de questions évaluatives*
- *Conditionner les financements à des objectifs communs en matière d'inclusion et aux résultats obtenus*

Politiques de référence

Politiques territoriales

Action # État des lieux

Préconisation 9 : Mettre en œuvre ou renforcer des collaborations inter-régionales pour répondre aux difficultés particulières observées dans certains territoires situés aux marges de la région

Éléments de contexte

Certains territoires, notamment situés dans les franges nord, sud et est du territoire régional, sont en peine au regard de nombreux indicateurs économiques et sociaux, et leur situation géographique semble constituer une explication en elle-même au regard de leur éloignement des principaux centres urbains.

L'étude montre aussi que pour certains phénomènes, il existe des effets macro-territoriaux qu'il est intéressant d'observer et de prendre en compte.

Cela pose la question de l'inter-régionalité et des réponses qui pourraient être apportées dans ce cadre.

Cibles

- *Élus et agents régionaux*
- *Acteurs (associations, entreprises, collectivités) des territoires concernés*

Objectifs

- *Comprendre les problématiques spécifiques des territoires situés aux marges de la région*
- *Développer des collaborations inter-régionales pour observer et comprendre les situations de territoires en difficulté situés aux marges des régions respectivement concernées*
- *Soutenir ou mettre en œuvre des solutions innovantes sur les territoires*

Bénéfices attendus

- *Mieux prendre en compte les bassins de vie dans les politiques publiques*
- *Créer un cadre partenarial inter-régional innovant*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Réaliser des analyses territoriales thématiques propres aux territoires concernés*
- *Organiser des temps de travail inter-régionaux*
- *Soutenir des projets d'innovation sociale*
- *Prendre en compte les dimensions inter-régionales dans les contrats Territoires – Région¹⁵³*
- *Favoriser des projets européens inter-régionaux (LEADER notamment)*

Politiques de référence

Politiques territoriales et plus largement l'ensemble des politiques publiques régionales

¹⁵³ Préconisation formulée par le CESER en novembre 2020, dans le cadre du Bilan des Contrats de territoire 2016 – 2020, « *Les futurs contrats doivent prendre en compte les dimensions inter-régionales, et il est proposé que pour ces territoires, les futurs contrats les mentionnent explicitement avec leurs conséquences.* »

Action

Préconisation 10 : Soutenir dans la durée les dynamiques locales de coopération au service de la lutte contre les précarités

Éléments de contexte

Les dynamiques locales méritent d'être regardées avec attention et accompagnées car au-delà des solutions concrètes qu'elles apportent, elles permettent un dialogue local et un « changement de regard », jusqu'à la remobilisation des publics les plus fragiles. Elles peuvent jouer un rôle de catalyseur sur les territoires entre les différents acteurs concernés.

Ces démarches sont toutefois fragiles lorsqu'elles ne sont pas soutenues dans la durée. C'est notamment le cas de la démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée, qui fait l'objet d'un regard spécifique dans cette étude.

Cibles

- *Élus et agents régionaux*
- *Collectivités infra-régionales*
- *Acteurs locaux*

Objectifs

- *Favoriser le développement des dynamiques locales pour identifier des leviers de lutte contre les précarités*
- *Suivre et contribuer à la réussite des expérimentations sociales territoriales au regard des compétences régionales et des moyens à mobiliser*

Bénéfices attendus

- *Apporter des réponses territoriales coordonnées et adaptées aux besoins et aux problèmes spécifiques*
- *Essaimer les bonnes pratiques sur le territoire régional*
- *Développer des dynamiques partenariales sur les territoires respectant la place et le rôle de chaque acteur (subsidiarité)*
- *Inventer de nouveaux modèles de coopération sur les territoires*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Permettre la réalisation de diagnostics locaux sur les précarités*
- *Déployer des moyens d'ingénierie sur les territoires facilitant le développement des dynamiques territoriales*
- *Soutenir financièrement les démarches d'expérimentation dans leur phase de lancement*
- *Mobiliser les dispositifs de droit commun au service des expérimentations*
- *Observer le déroulement et les résultats de ces démarches d'expérimentations*

Politiques de référence

Formation-Emploi, développement économique, mobilité, logement, priorité jeunesse...

Axe 4 : Prendre soin et mieux accompagner ceux qui agissent

Action

Préconisation 11 : Apporter un soutien dans la durée aux associations intervenant auprès des populations en situation de fragilité

Éléments de contexte

Les associations implantées localement sont en contact direct avec les personnes en situation de précarité. Elles ont à ce titre la connaissance des personnes et de leur environnement, permettant de sécuriser dans la durée les solutions les plus adaptées.

Cette préconisation fait écho à la préconisation « *Développement de conventions pluriannuelles* » formulée en 2021 par le CESER dans son étude « *Promotion et prévention santé-sociale* », dont la formulation est plus détaillée.

Cibles

- *Élus et agents régionaux*

Objectifs

- *Faciliter l'accès aux subventions de fonctionnement pérennes donnant une visibilité pluriannuelle aux associations qui développent dans les territoires des actions en lien avec l'éducation populaire, la santé et le social*
- *Favoriser le tissu local des associations et toucher directement les publics vulnérables en précarité*

Bénéfices attendus

- *Donner aux structures intervenant dans les territoires la capacité à créer ou maintenir du lien social et à agir en prévention*
- *Sécuriser les partenariats de long terme*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Développer des contractualisations pluriannuelles, avec des évaluations annuelles*
- *Organiser ou participer à des rendez-vous périodiques d'échanges et de concertation avec les associations implantées localement*

Politiques de référence

Vie associative

Action

Préconisation 12 : Favoriser la mise en place dans tous les départements ou à l'échelle régionale d'espaces d'échanges et de capitalisation sur le modèle des Comités Locaux du Travail Social et du Développement Social

Éléments de contexte

Les travailleurs et travailleuses sociaux jouent un rôle central dans l'accompagnement des plus fragiles. Les évolutions des métiers et les contraintes budgétaires mettent en tension travail prescrit et travail réel.

Depuis 2019, des Comités Locaux du Travail Social et du Développement Social (CLTSDS) ont, avec le Haut-Commissariat du Travail Social (HCTS), mis en place un réseau d'échange de pratiques, de production d'outils et d'études. Cinq Régions ont, depuis 2019, mis en place un CLTSDS régional. En Pays de la Loire, seul le Conseil départemental de Loire-Atlantique a mis en place un CLTSDS.

Cibles

- *Les travailleurs et travailleuses du secteur social*
- *Les personnes accompagnées*
- *L'encadrement des structures intervenant dans le secteur social*
- *Les financeurs*

Objectifs

- *Faire prendre conscience aux différents acteurs de la complexité du travail social*
- *Permettre à chaque travailleur social de disposer d'un lieu/cadre d'échange et de capitalisation sur le travail social et son évolution*

Bénéfices attendus

- *Intégrer le temps de retour d'expérience collectif dans le financement des actions*
- *Fidéliser les personnels du travail social*
- *Conforter un accompagnement systémique intégrant les personnes accompagnées*
- *Améliorer les conditions de travail et les perspectives de carrière*

Mise en œuvre et rôle de la Région

- *Étudier l'opportunité de la mise en place d'un CLTSDS au niveau régional ou au niveau de chacun des départements*
- *Accompagner la mise en place du/des CLTSDS*

Politiques de référence

Formations sanitaires et sociales

État des lieux

Préconisation 13 : Mettre en place un Observatoire régional des métiers de la cohésion sociale (métiers du social, de l'animation, du médico-social et du socio-éducatif, de la médiation sociale...)

Éléments de contexte

De l'animation au médical en passant par le médico-social et le social, ces métiers sont divers. Ils sont essentiels à la cohésion sociale. Ils évoluent rapidement mais peinent à recruter et à fidéliser leur personnel.

Dans le cadre de sa contribution aux travaux du CESE sur les Métiers de la cohésion sociale¹⁵⁴, le CESER Pays de la Loire avait préconisé la mise en place d'un Observatoire régional des métiers de la cohésion sociale. Il semble pertinent pour le CESER de la reprendre ici, au regard de la situation régionale dans ce secteur.

Cibles

- Organismes de formation
- Employeurs
- OPCO
- ARS

Objectifs

- Observer l'évolution des besoins pour anticiper les réponses
- Favoriser l'évolution de carrières des personnels

Bénéfices attendus

- Fidéliser les personnels en poste
- Mettre en place une politique volontariste de formation continue, notamment, en ce qui concerne la VAE
- Mettre en place une politique d'investissement répondant à l'évolution des besoins.

Mise en œuvre

- Traiter les données disponibles sur l'évolution du secteur
- Recueillir les bonnes pratiques
- Prendre en compte les études et recherches faites au niveau national et internationales
- Mettre en place des expérimentations et les évaluer
- Produire des recommandations à destination des décideurs

Politiques de référence

Formations sanitaires et sociales

¹⁵⁴ Avis du CESE en date du 12 juillet 2022 sur les Métiers de la cohésion sociale

Focus sur le genre du Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER

En Pays de la Loire, la pauvreté touche davantage les femmes que les hommes. Sur les 276 000 adultes pauvres en 2018, 57 % sont des femmes alors qu'elles ne représentent que 53 % des adultes¹⁵⁵.

L'objectif de ce focus, produit par le groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER, est de mettre en évidence **les éléments multifactoriels comme processus** pouvant conduire des femmes dans des situations de précarités.

L'étude ayant pour point d'entrée la prévention des parcours de précarités de personnes en lien avec leur territoire de vie, le premier niveau de précarité repéré est celui des ressources, induisant les questions d'orientation et de parcours professionnels des femmes, de l'articulation des temps de vie et de la santé.

Les femmes en Pays de la Loire : une réalité invisible pourtant mesurée

Le Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER tient à noter que l'insuffisance de données chiffrées genrées dans de nombreux domaines ne lui a pas permis de produire un état des lieux régionalisé plus précis.

Les caractéristiques défavorables de l'emploi féminin

En France, 70 % des travailleurs pauvres sont des femmes

Le taux de chômage des femmes s'est considérablement amélioré, pour arriver aujourd'hui au même niveau que celui des hommes, voire à un niveau inférieur. Aujourd'hui, le taux d'emploi des femmes ligériennes est de 65 %¹⁵⁶, le plus fort taux en France. Cependant, il faut nuancer cette évolution positive car **les caractéristiques de l'emploi sont défavorables aux femmes.**

D'après une étude du CEREQ parue en juillet 2023¹⁵⁷, **les mécanismes de ségrégation dans l'orientation** sont toujours à l'œuvre du point de vue des

¹⁵⁵ Ces chiffres sont basés sur une estimation faite pour les besoins de l'étude « *Regards sur la parité dans les Pays de la Loire : des évolutions mais des inégalités persistantes* », réalisée par l'INSEE en octobre 2022. Des données plus récentes ne sont pas disponibles, le dispositif Filosofi utilisé par l'INSEE s'appuyant sur les entités « ménages » et ne permettant pas de calculer un taux de pauvreté des femmes d'une part, et des hommes d'autre part.

¹⁵⁶ Rapport annuel 2021 de la Région des Pays de la Loire sur la situation en matière d'Égalité Femmes-Hommes.

¹⁵⁷ « *Inégalités de genre en début de vie active, un bilan décourageant* », CEREQ, juillet 2023.

filères choisies, particulièrement au niveau secondaire. En 2017, au niveau CAP-BEP, les femmes ne représentent que 18 % des personnes diplômées dans les filières industrielles contre 70 % dans les filières tertiaires. Sans surprise, les formations en santé-social du Bac+2 au Bac+4 restent massivement féminines (89 %).

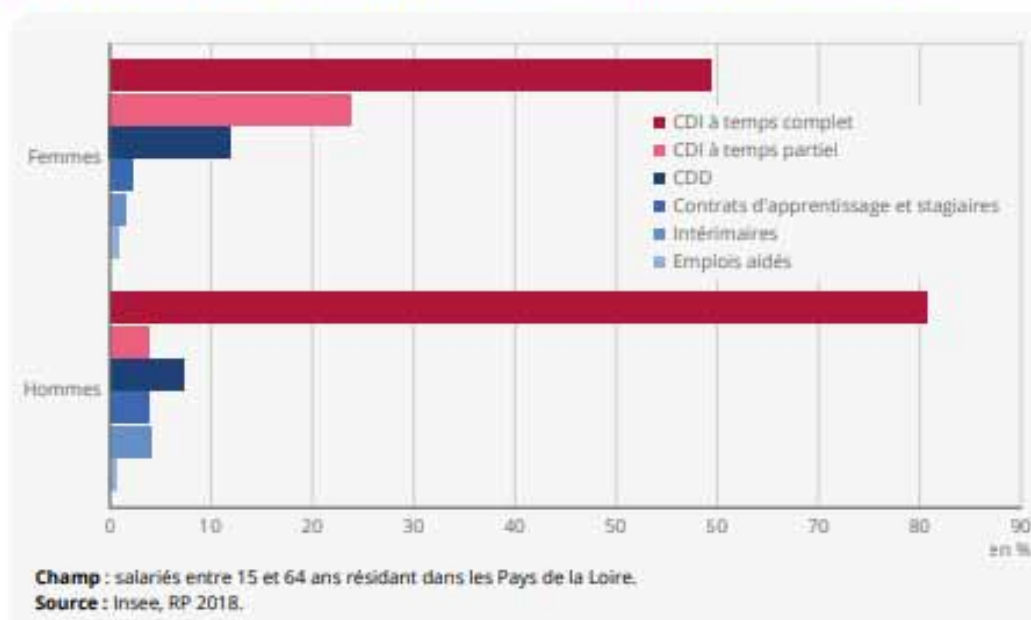
Ainsi, même si les filles réussissent mieux leur scolarité que les garçons, elles s'orientent encore majoritairement vers des filières peu nombreuses et moins porteuses sur le marché du travail, plus précaires et structurellement moins rémunérées.

On constate donc **une sur-représentation des femmes dans les secteurs d'activités peu rémunérateurs**, qu'il s'agisse des services domestiques (agente d'entretien, aide à domicile), des métiers du secteur de la distribution (vendeuse et caissière), ou de la santé (aide-soignante).

Dans ces métiers, on observe une segmentation des temps de travail et du travail à temps partiel subi¹⁵⁸. **En 2020, 29,6 % des femmes travaillent à temps partiel contre 7,4 % des hommes, taux le plus important en France métropolitaine.**

L'articulation des temps professionnels et privés reste une question encore largement féminine.

► 2. Part des salariés selon les conditions d'emploi et le sexe en 2018

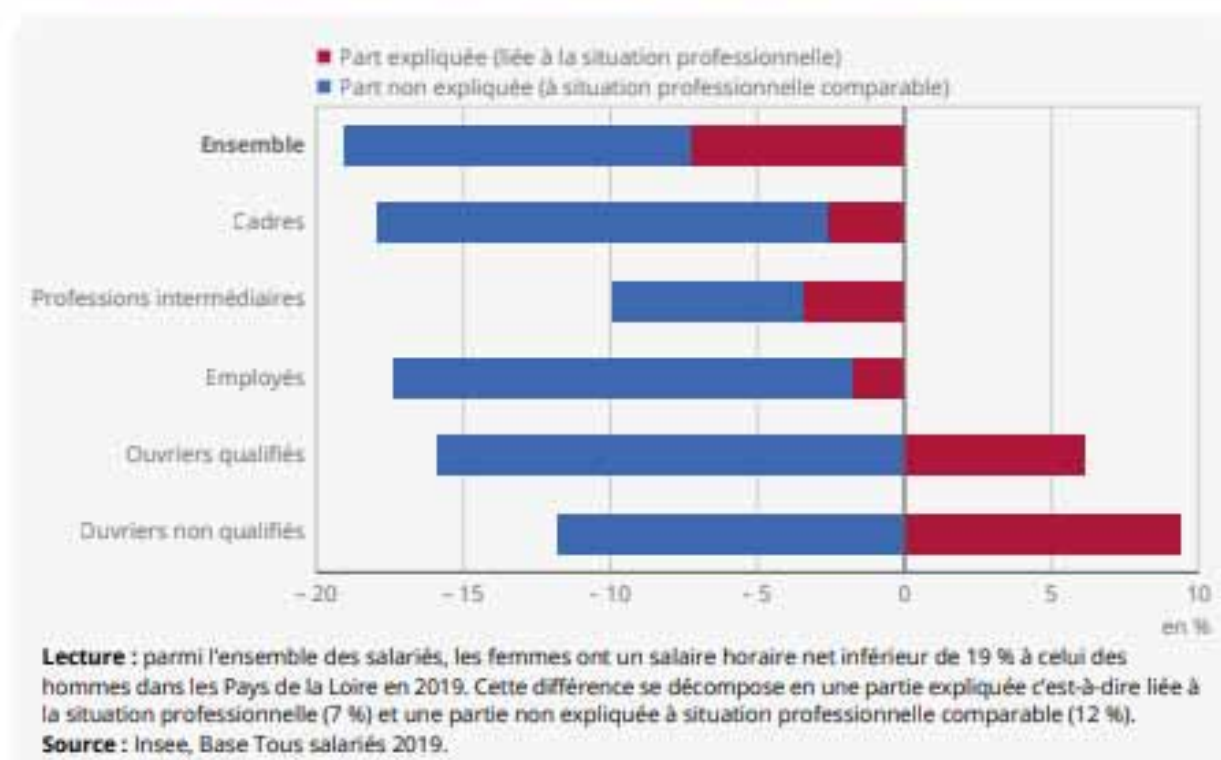


L'accumulation de ces désavantages a **une répercussion directe sur les écarts de salaire.**

¹⁵⁸ Le temps partiel « subi » peut s'entendre de deux manières : soit un temps partiel faute d'emploi, soit un temps partiel lié au sous-emploi.

- À qualification égale, le salaire des femmes reste inférieur à celui des hommes.
- Elles représentent 57 % des allocataires de la prime d'activité.
- Les femmes ligériennes salariées perçoivent en moyenne un revenu inférieur de 22 %¹⁵⁹ à celui des hommes et 43 % de moins que les hommes lorsqu'elles sont à la retraite¹⁶⁰ (en montant brut des retraites de droit direct, atténué par les pensions de réversion).

► 1. Écart du salaire net horaire des femmes selon la catégorie socioprofessionnelle dans les Pays de la Loire en 2019



D'apparence neutres, les systèmes de classification professionnelle induisent des écarts de rémunération structurels selon les sexes au détriment des femmes¹⁶¹. Les systèmes d'évaluation des emplois et les grilles classiques de qualification professionnelle des conventions collectives, qui déterminent le coefficient et les salaires de base, sont souvent fondés sur des normes différentes selon que le travail est réalisé par des femmes ou par des hommes.

La différence de rémunération entre les métiers traditionnellement masculins (à dominance technique) et les métiers traditionnellement féminins (à dominance

¹⁵⁹ Rapport annuel 2021 de la Région des Pays-de-la-Loire sur la situation en matière d'Égalité Femmes-Hommes.

¹⁶⁰ Regards sur la parité dans les Pays de la Loire : des évolutions mais des inégalités persistantes, INSEE, octobre 2022.

¹⁶¹ Éléments apportés par Samira Touiti, directrice régionale déléguée aux droits des femmes et à l'égalité, lors de son audition le 2 juin 2023.

relationnelle), s'explique en grande partie par la différence de valeur sociale que l'on accorde à leur travail. Par exemple, les compétences relationnelles relatives aux métiers du soin et du lien sont historiquement liées à la notion du « don de soi » et socialement construites sur des « facultés féminines dites innées ». Le savoir et la technicité des formations sanitaires et sociales ne sont clairement pas suffisamment reconnus.

La pauvreté dans le cadre du couple et de la séparation

La famille reste le terreau des inégalités de genre, dès le plus jeune âge.

Selon une étude menée par l'Institut CSA¹⁶², les filles âgées de 10 à 15 ans touchent en moyenne chaque mois 6 euros de moins d'argent de poche que les garçons. Les inégalités ont tendance à se creuser avec l'âge, tant en termes de revenus que de patrimoine. En France, dans un couple, 27 % des hommes sont seuls propriétaires contre 15 % de femmes¹⁶³.

Après une rupture familiale, les femmes se retrouvent plus souvent en situation de pauvreté (25 %) que les hommes (15 %)¹⁶⁴. La majorité d'entre elles ne l'était pas avant la séparation.

Plus la séparation intervient à un âge avancé, plus la perte de niveau de vie s'effectue au détriment des femmes.

Les familles monoparentales

En 2018, 107 400 familles sont monoparentales en Pays de la Loire, soit 1 famille sur 5 (contre 1 sur 4 au niveau national) et **8 familles monoparentales sur 10 ont à leur tête des femmes**¹⁶⁵.

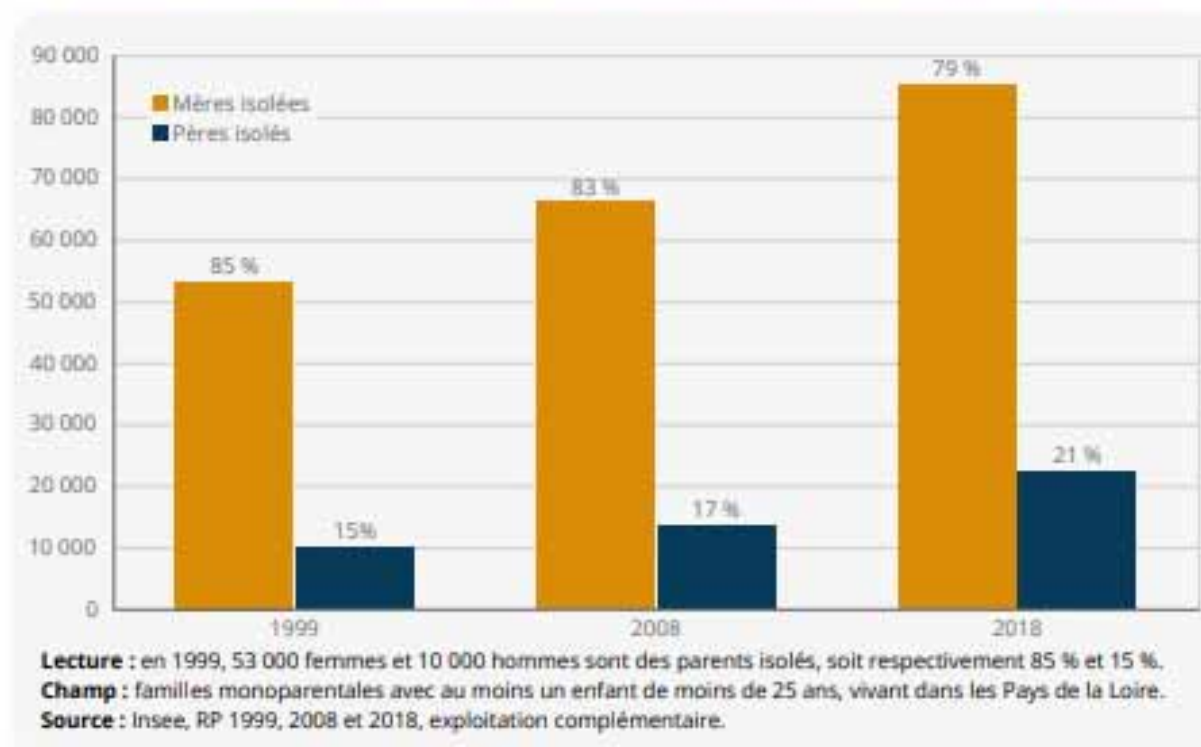
¹⁶² <https://milan-jeunesse.com/mj/actus/enquete-exclusive-sur-les-adolescents-et-largent/>

¹⁶³ Fondation l'Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, Rapport annuel 2023.

¹⁶⁴ « *Après une séparation, les femmes basculent plus souvent que les hommes dans la pauvreté en Pays de la Loire et en Bretagne* », étude INSEE Pays de la Loire, 2021.

¹⁶⁵ « *Regards sur la parité dans les Pays de la Loire : des évolutions mais des inégalités persistantes* », INSEE octobre 2022.

► 2. Effectif et part des familles monoparentales selon le sexe du parent



Les femmes sont davantage exposées à la pauvreté que les hommes du fait de ces différences de situations familiales et de leurs revenus plus faibles.

En France, si 49 % de femmes sont bénéficiaires du RSA, elles représentent 96 % des bénéficiaires du RSA majoré lié à l'enfant ¹⁶⁶. Le même phénomène se constate pour la prime d'activité : 57 % perçoivent la prime d'activité et 91 % la prime d'activité majorée.

Les violences sexistes et sexuelles

En France, 213 000 femmes sont victimes de violences chaque année¹⁶⁷. Si les violences peuvent toucher l'ensemble des femmes de la société, la précarité des femmes les expose plus régulièrement aux violences.

Les violences subies par les femmes, qu'elles soient d'ordre physique, psychologique, sexuel, administrative ou économique peuvent les amener à des situations de précarité voire de pauvreté. Mais la pauvreté empêche également les femmes de sortir de situations de violences : dépendance économique vis-à-vis du conjoint, violences psychologiques, garde des enfants...

Les violences sexuelles et sexistes constituent un facteur aggravant de la précarité des femmes et réduisent la capacité d'insertion professionnelle.

¹⁶⁶ « Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes », édition 2022 – Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances.

¹⁶⁷ Étude ENVEFF 2000 / étude VIRAGE 2015.

Des facteurs multi-risques inhérents : une précarité multifactorielle tout au long des parcours de vie des femmes

Des stéréotypes et représentations construites dès le plus jeune âge¹⁶⁸

Selon une étude du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) parue en 2022¹⁶⁹, les jeunes (17-19 ans) semblent avoir une conscience plus aiguë des stéréotypes en termes de projet de vie, d'orientation des choix professionnels, d'articulation des temps de vie et de leur caractère systémique dans la société. Ils sont conscients que beaucoup reste à faire pour parvenir à l'égalité réelle (74 % des filles et 54 % des garçons interrogés).

Cependant, la marche est encore importante entre les déclarations conscientisées avec 93 % des filles et 87 % des garçons interrogés qui prônent une répartition des tâches domestiques à parts égales dans un couple et les stéréotypes impensés, puisque 51 % considèrent encore que, lorsqu'un enfant naît, il est mieux que la mère arrête de travailler. Le HCE pointe dans son étude l'exercice d'autres stéréotypes notamment dans l'espace public de loisir, le numérique, le système scolaire : « *Dans les manuels ou supports pédagogiques (...) 9,8 % des textes présentés ont été rédigés par des femmes* ».

L'espace familial ne semble pas être en mesure de contrebalancer activement ces représentations genrées qui favorisent l'internalisation des normes : les filles sont encore 40 % à considérer que les hommes sont mieux traités à la maison, tandis que les garçons ne sont que 13 % à l'affirmer.

Cette différenciation sociale a produit des discriminations à l'égard des femmes et des inégalités de traitement, concernant notamment :

- L'accès à la nourriture et aux protéines animales notamment, qui auraient restreint leur croissance depuis des millénaires, conduisant au dimorphisme sexuel. Aujourd'hui encore, selon l'ONU, les femmes souffrent deux fois plus de malnutrition que les hommes.¹⁷⁰
- L'accès à l'argent et au patrimoine : longtemps considéré comme un salaire d'appoint dans un couple, le revenu de la femme est devenu bien souvent le salaire du quotidien, quand celui de l'homme est orienté vers

¹⁶⁸ Article « *Égalité, stéréotypes, discriminations entre les femmes et les hommes : perceptions et vécus chez les jeunes générations en 2022* » – HCE <https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/stereotypes-et-roles-sociaux/actualites/article/egalite-stereotypes-discriminations-entre-les-femmes-et-les-hommes-perceptions>

¹⁶⁹ <https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/stereotypes-et-roles-sociaux/travaux-du-hce/article/egalite-stereotypes-discriminations-entre-les-femmes-et-les-hommes-perceptions>

¹⁷⁰ Hors-série de *Sciences et Avenir* "La grande histoire de l'humanité en 50 questions", paru en octobre 2015.

les investissements du couple : l'éphémère contre le durable, auquel sont confrontées les femmes dans le cadre des séparations. Rappelons que les femmes mariées ne pouvaient pas ouvrir de compte bancaire sans autorisation de leur conjoint avant 1965.

- « *La culpabilisation des mères s'établit en faisant le lien entre désordre familial et désordre social* », avec l'idée que « *la délinquance juvénile serait non plus la conséquence des inégalités sociales mais le fait de parents défailants* »¹⁷¹. Chris Blach, anthropologue urbaine et cofondatrice du Think tank Genre et ville, note que les femmes « *sont enfermées dans leur rôle de maman* »¹⁷² et que l'activation d'une sanction financière (privation des allocations familiales par exemple) plusieurs fois brandit, conduirait à une « *pénalisation du rôle parental et notamment des mères* »¹⁷³.
- L'accès à l'emploi (Cf. partie 1 du Focus).

D'autres facteurs sont à même de **précariser leur santé** :

- Les femmes subissent encore majoritairement aujourd'hui une charge mentale qui ne leur permet pas de concilier équitablement vie professionnelle et familiale et nuit à leur bien-être.
- La précarité menstruelle, vécue par toute personne qui éprouve des difficultés financières à disposer de suffisamment de protections menstruelles pour se protéger correctement pendant ses règles, peut accroître la précarité économique des femmes. Elle peut provoquer de graves troubles physiques mais a également un fort impact psychologique : perte de confiance en soi et répercussions sociales. Elle concerne en France près de 4 millions de femmes menstruées de 18 à 50 ans et ne cesse d'augmenter depuis plusieurs années. L'inflation économique en est la cause principale (le prix des serviettes et tampons a augmenté de près de 10 % entre 2022 et 2023¹⁷⁴). Par conséquent, 1,2 million de femmes de 18 à 50 ans supplémentaires craignent d'être en situation de précarité menstruelle dans la prochaine année. Le poids financier des protections menstruelles accroît les inégalités et la précarité, certaines femmes devant même mettre en place des stratégies ou choisir entre se nourrir et vivre décemment leurs règles. On estime que les

¹⁷¹ « *Dans les quartiers populaires, des mères coupables, forcément coupables* » - Télérama 3835 12/07/2023, reprenant l'analyse faite en 2005 par la sociologue Caroline Cardé.

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ Étude sur la consommation en France, NielsenIQ, 2023.

femmes dépensent en moyenne 8 000 euros au cours de leur vie pour payer leurs protections menstruelles et les dépenses annexes qui sont liées (anti-douleurs, sous-vêtements neufs).

Enfin, l'étude du HCE relève « *un clair manque d'information et d'éducation sur l'égalité, le respect de l'autre, le consentement, la vie relationnelle, sexuelle et affective* ». Les jeunes sont confrontés à différentes formes de violences sexistes et sexuelles, notamment le harcèlement de rue et la pornodivulgateion en ligne.

Parler de prévention de la précarité des femmes ne peut donc se faire sans prendre en compte la dimension d'égalité femmes-hommes. Cela **revient à parler d'éducation des femmes et des hommes pour démonter des constructions structurelles du genre, intrinsèques à notre société.**

Des parcours de femmes

Le Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER a fait le choix de présenter trois parcours de femmes emblématiques recueillis auprès de femmes accompagnées au sein des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF) de la région des Pays de la Loire, sur le secteur emploi.



Raïmina, 27 ans

PROFIL

Raïmina est arrivée de Mayotte en 2007. Après un BEP, elle ne valide pas son BAC PRO Gestion Administration mais trouve des postes de Secrétaire comptable, Hôtesse d'accueil, Employée de libre-service puis ASH en EPHAD. Elle vit dans un Quartier Prioritaire de la Ville.

Sa situation de cheffe de famille monoparentale avec un métier peu rémunérateur et des horaires atypiques, l'a conduit à arbitrer financièrement entre travailler ou s'occuper de ses enfants.

Le taux d'accueil des enfants de moins de 3 ans dans l'ensemble des structures collectives atteint 20 % fin 2020. Le développement de crèches à Vocation d'Insertion Professionnelle est à intensifier.

L'ENGRENAGE

Raïmina élève seule ses 3 enfants (entre 2 et 5 ans). Elle est hébergée dans un logement insalubre et ne perçoit pas de pension alimentaire. Elle est aujourd'hui bénéficiaire du RSA. Elle n'a pas de permis de conduire.

POUR LE REBOND

Raïmina est accompagnée depuis 2023 par le dispositif BAIE^[1] pour la reprise d'emploi. Elle participe au Projet TouteSport. Ses objectifs sont d'économiser pour passer le permis de conduire et de reprendre une activité professionnelle quand son dernier enfant sera scolarisé afin d'acheter une voiture et déménager "à la campagne"

[1] BAIE Bureau d'Accompagnement Individualisé vers l'emploi, outil du CIDFF



Ces parcours mettent en évidence que ces femmes subissent des ruptures dont elles supportent souvent seules les conséquences, qui les font basculer dans la précarité.

On note pour deux d'entre elles un déclassement professionnel dans l'emploi qu'elles occupent actuellement, au regard du diplôme et de l'expérience professionnelle capitalisés avant les ruptures.

Des inégalités de genre accentuées dans certains territoires

Des freins spécifiques selon les territoires

Dans son **Rapport annuel 2022 sur l'Égalité Femmes-Hommes**¹⁷⁵, la Région des Pays de la Loire fait le constat suivant : « Chaque territoire possède des caractéristiques qui doivent être prises en considération dans la mise en œuvre des politiques en faveur de l'égalité Femmes-Hommes. On peut, par exemple,

¹⁷⁵ Rapport annuel 2022 de la Région des Pays de la Loire sur la situation en matière d'Égalité Femmes Hommes.

lire sur le site du Ministère chargé de l'égalité Femmes-Hommes¹⁷⁶ que dans les **Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville**, les femmes connaissent des situations professionnelles plus précaires : près d'une femme résidant en QPV sur deux est sans emploi contre près d'une femme sur trois dans les quartiers environnants. Par ailleurs, près de la moitié des féminicides a lieu en **milieu rural**. Les femmes victimes sont plus isolées et les droits et les dispositifs de prise en charge sont moins connus. Par ailleurs, le risque d'être touchées par le chômage et la précarité est plus important pour les femmes dans les territoires ruraux : dans les communes rurales les moins denses, 21 % des femmes salariées ont un contrat précaire contre 13 % dans les communes les plus urbaines. »

Croiser la question du genre et des territoires se révèle indispensable dans la définition des politiques publiques.

C'est notamment le cas de **l'accès au marché du travail pour les femmes en zone rurale**, au vu des nombreux freins périphériques auxquels elles sont confrontées :

- L'accès à la formation.
- Une offre d'emploi moins mixte qu'en milieu urbain et orientée vers les secteurs à dominante masculine (36 % des offres d'emploi des communes rurales contre 21 % des communes urbaines). À ceci s'ajoute une forte concentration de l'emploi féminin dans le secteur médico-social (20 % de l'emploi féminin), soit le double observé dans les territoires urbains. Le taux de chômage des femmes est supérieur à la moyenne nationale (11,8 % contre 9,9 % pour les hommes¹⁷⁷). Enfin, le taux des contrats dits précaires est significativement plus élevé : 21 % des femmes contre 13 % des femmes vivant dans les communes urbaines¹⁷⁸.
- Un accès à l'information sur les droits et disponibilités plus limité du fait de l'éloignement des services publics (Pôle emploi, Missions locales).
- Des transports en commun peu adaptés à la demande spécifique des femmes.
- Des solutions de garde d'enfants moins nombreuses qu'en zone urbaine : les familles rurales disposent en moyenne de 55 places en mode d'accueil formel (dont 8 en crèches) situées à moins de 15 minutes pour 100 enfants

¹⁷⁶ Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances – Égalité entre les femmes et les hommes dans les territoires : <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes-dans-les-territoires>

¹⁷⁷ Chiffres ANCT, 2020.

¹⁷⁸ Chiffres ANCT, 2020.

de moins de 3 ans, contre 64 places (dont 26 en crèches) en zone urbaine¹⁷⁹.

Toujours en milieu rural, une note publiée par la Fondation Jean Jaurès¹⁸⁰ en 2023 identifie deux lacunes majeures en matière de services publics, ayant un impact sur les inégalités Femmes-Hommes :

- **la santé**, et en particulier la question de l'accès à la santé sexuelle et reproductive des femmes (gynécologie, suivi de grossesse et accouchement...).
- **la formation**, enjeu pour évoluer professionnellement tout au long de sa vie, avec des zones rurales moins bien pourvues en termes de proximité et de diversité de l'offre.

« Près de la moitié des féminicides a lieu en milieu rural. Les femmes victimes sont plus isolées et les droits et les dispositifs de prise en charge sont moins connus.¹⁸¹ ». Du fait de leur isolement géographique et social, les femmes victimes connaissent un risque accru de violences aggravées auquel s'ajoutent l'absence d'anonymat et l'éloignement des services publics présents. Les violences conjugales et sexuelles sont moins détectables. Ces actes touchent des femmes de tous âges et de tous milieux sociaux.

Zoom sur la MOBILITÉ :

En zones rurales, les transports en commun sont peu adaptés à la demande spécifique des femmes. Pour rappel : la distance au lieu de travail est un autre déterminant important des modalités d'accès aux droits, à l'emploi et à la formation des femmes. Celles-ci ont en effet tendance à travailler dans la commune où elles résident pour 37 % d'entre elles contre 33 % des hommes. En moyenne, les femmes résident à 16 Km, contre 24 Km pour les hommes de leur lieu de travail. Ces déficits de mobilités individuelles et collectives sont particulièrement prégnants quand elles vivent en famille (avec un usage limité de la voiture ou pas de transport adapté), que ce soit en milieu périurbain ou en zone rurale.

Ce constat est directement corrélé avec l'implication plus grande des femmes dans la gestion de la vie domestique et l'articulation des temps de vie.

80 % des femmes en zone rurale sont détentrices du permis B, contre 90 % des hommes, alors même que le permis est souvent un critère d'embauche.¹⁸²

¹⁷⁹ Rapport d'information du Sénat « Femmes et ruralités : en finir avec les zones blanches de l'égalité » – 2021.

¹⁸⁰ « Accéder aux services publics en milieu rural : Les femmes en première ligne ? » - Note de la Fondation Jean Jaurès, juin 2023.

¹⁸¹ Extrait du Rapport annuel 2022 de la Région des Pays de la Loire sur la situation en matière d'Égalité Femmes Hommes, page 32.

¹⁸² « Femmes et ruralités : en finir avec les zones blanches de l'égalité », Rapport d'information du Sénat n°60 (2021-2022)

L'ensemble de ces données doit être pris en compte dans les diagnostics territoriaux pour que des réponses spécifiques et adaptées aux contextes locaux soient apportées.

Les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV)

L'analyse des données nationales des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) montre que les femmes sont confrontées à des formes multiples et croisées d'inégalités, tant sociales, territoriales que sexuées. On peut ainsi noter :

- Une orientation fréquente vers des secteurs professionnels moins rémunérateurs et peu valorisés.
- Un accès à l'emploi plus difficile, des emplois plus précaires : près d'une femme sur deux résidant en QPV est sans emploi contre près d'une femme sur trois dans les quartiers environnants.¹⁸³
- Des freins psychologiques notamment à la mobilité dans la ville.
- Un moindre accès aux droits et aux services (notamment publics), dans les secteurs de la santé, de la culture et du sport.

Lors de son audition, le directeur du Compas¹⁸⁴ a renforcé le constat de cette inégalité territoriale d'accès à l'emploi pour les femmes diplômées : à Nantes, une jeune femme de 29 ans diplômée de l'enseignement supérieur a 16 fois moins de chance d'être en emploi si elle réside dans un quartier prioritaire que sur le reste du territoire de la métropole.

Il constate également que le taux d'activité féminin plonge systématiquement dans les territoires les plus fragiles et étaye ce constat par l'exemple suivant : « *En 1990 le taux d'activité féminin était de 71 % à Bouaye et à 72 % quand le quartier des Dervallières (QPV nantais). Aujourd'hui, il est de 94 % à Bouaye et de 63 % aux Dervallières.* »

Il note également un changement sociologique qui génère une modification de la place des femmes dans les quartiers. Dans une étude de 2017, l'INSEE relevait qu'en matière de taux d'emploi, « *l'écart avec les hommes est plus prononcé dans les QPV, en lien avec une plus forte présence de femmes au foyer*¹⁸⁵. »

Nous pouvons y voir un enjeu en termes d'intégration et d'inclusion sociales mais cela soulève aussi une autre question : comment, au travers des politiques

¹⁸³ <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/egalite-entre-les-femmes-et-les-hommes-dans-les-territoires>

¹⁸⁴ Hervé Guéry, Directeur du Compas – audition du 31 mai 2023

¹⁸⁵ « *Demandeurs d'emploi et contrats aidés dans les quartiers de la politique de la ville* », INSEE Flash Pays de la Loire n°66, mars 2017.

éducatives, rappeler quelle doit être la place des femmes afin qu'elles accèdent à l'emploi ?

Mettre en place des dynamiques de développement local dans les territoires au service de l'égalité Femmes-Hommes

Les trois actions présentées dans cette partie illustrent la capacité d'agir collectivement sur les territoires pour trouver des solutions concrètes au service de l'égalité entre les femmes et les hommes.

- **Le projet « *Des Elles pour l'entreprise, le Vignoble se mobilise !* »** porté par la délégation du Vignoble du Département de Loire-Atlantique, en lien avec l'orientation « Recruter autrement » du Plan d'action du CLEFOP Loire-Atlantique sud.

À partir du double constat fait que 400 femmes sont en recherche d'emploi, positionnées sur des métiers traditionnellement féminins, alors que le territoire est dans une situation de quasi plein emploi avec des difficultés de recrutement sur des métiers traditionnellement occupés par des hommes, le projet s'est fixé comme objectif de favoriser la mixité femmes-hommes dans les entreprises.

L'intérêt du projet est de s'être adressé à 3 publics cibles au moyen d'actions spécifiques et complémentaires :

- En direction des femmes : des actions d'information sur les droits et d'accompagnement des projets visant à élargir les choix professionnels.
- En direction des professionnels locaux de l'accompagnement vers l'emploi : une formation à l'élargissement des choix professionnels et à la mixité des métiers ayant pour objectif de s'approprier les concepts et la démarche d'élargissement des choix, pour améliorer l'accompagnement des femmes et des entreprises.

Le groupe de participants à la formation constitue le groupe de partenaires opérationnels du projet en identifiant les femmes demandeuses d'emplois, ainsi que les entreprises partenaires à mobiliser dans la démarche.

- En direction des entreprises : une sensibilisation à l'égalité femmes-hommes et à la mixité et un accompagnement à l'identification des besoins et de solutions en interne pour favoriser l'intégration des femmes.

- **Projet « *Toute sport* » : le sport, un levier pour l'insertion socioprofessionnelle des femmes**, projet porté par le CIDFF 49 sur le territoire de Baugé-en-Anjou, en lien avec la ville d'Angers et le SDIS 49.

En encourageant l'engagement des femmes résidant en milieu rural dans la pratique sportive, ce projet constitue un réel vecteur de confiance en soi et d'autonomie et permet de lever des freins à l'insertion socioprofessionnelle.

L'action a pu bénéficier à un groupe de 9 femmes (âgées de 18 à 44 ans), entre septembre et décembre 2022. Il est prévu qu'elle s'étende à d'autres territoires du Maine-et-Loire.

Les résultats sont très positifs à plusieurs niveaux :

- Sur l'emploi : 5 femmes sur 9 sont en emploi, 3 poursuivent l'accompagnement emploi avec le CIDFF pour sécuriser leurs parcours, 2 sont en suivi psychologique.
- Par la dynamisation et l'implication collective de ces femmes isolées et éloignées de l'emploi, complémentaire à l'accompagnement individuel du CIDFF (emploi et juridique) proposé tout au long de leurs parcours pendant l'action.
- Par l'engagement des partenaires locaux : la commune de Baugé-en-Anjou (cofinancement et mise à disposition d'espaces), les clubs sportifs et salles de sport privées, les partenaires sociaux, les relais de communication auprès des femmes...

- **Le service J'nova de l'UDAF 49**

Ce service a été conçu pour apporter un suivi personnalisé à des jeunes de 16 à 25 ans révolus (jusqu'à 29 ans pour les personnes en situation de handicap) qui se questionnent sur leur parcours, ne sont suivis par aucun organisme, n'ont pas de ressources fixes, se sentent isolés et/ou sans appui et résident en milieu rural. Actuellement, une trentaine de jeunes sont accompagnés, dont un tiers de jeunes femmes qui présentent des problématiques bien spécifiques :

- Elles sont le plus souvent dans une situation de dépendance vis-à-vis d'un compagnon, concubin ou conjoint qui les empêche de se mettre en action pour reprendre un parcours de vie classique.
- Leurs histoires de vie souvent marquées par des violences de toutes sortes créent un risque de basculement vers des troubles psychiatriques.

- L'isolement géographique, familial et social reviennent comme des facteurs qui maintiennent ces jeunes femmes dans la précarité.

Ces facteurs rendent l'équilibre de la personne très fragile et l'accompagnement d'autant plus complexe.

L'équipe de l'UDAF construit donc **des parcours « sur mesure »** pour répondre aux besoins de ces femmes en veillant à ne pas se mettre en position de conflit avec la personne qui partage leurs vies. L'accompagnement se fait pas à pas.

Préconisations du Groupe Égalité Femmes-Hommes du CESER

Connaître, comprendre et améliorer l'efficacité des politiques publiques régionales pour contribuer à prévenir et solutionner les situations de précarité des femmes

- Systématiser les diagnostics territoriaux genrés
- S'assurer que les politiques publiques « genrées » profitent bien aux personnes les plus fragiles en vue de les conforter (exemple de la mise à disposition de protections périodiques dans les lycées)
- Développer et renforcer les partenariats durables et des stratégies communes entre les acteurs dans les territoires : associations d'accompagnement des femmes, entreprises, bailleurs sociaux, plateformes de mobilité, services publics et sociaux de proximité...

Cette préconisation est à mettre en correspondance avec la préconisation 10 du rapport « Soutenir dans la durée les dynamiques locales de coopération au service de la lutte contre les précarités ».

Renforcer l'accès à l'information sur les droits

- Pérenniser les permanences d'accès aux droits existantes (accueil inconditionnel, anonyme et proposé gratuitement) et les développer sur l'ensemble du territoire, notamment en milieu rural et périurbain
- Favoriser les démarches d'« aller vers »

Cette préconisation est à mettre en correspondance avec la préconisation 6 du rapport « Promouvoir l'accès aux droits dans une démarche d'« Aller vers ».

- Renforcer la communication auprès des femmes sur les dispositifs d'accompagnement global existant sur les territoires¹⁸⁶

Porter dans les politiques régionales les facteurs de précarité des femmes et en faire un volet d'une stratégie intégrée renforcée d'égalité Femmes-Hommes

- Intégrer la lutte contre les stéréotypes dans l'ensemble des politiques régionales
Cette préconisation est détaillée dans les préconisations générales du rapport (Cf. préconisation 4).
- Créer ou soutenir des unités de soins mobiles dans les déserts médicaux et les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, axées prioritairement sur la prévention en gynécologie et les risques cardiovasculaires
- Soutenir les projets éducatifs visant à favoriser l'autonomie des jeunes femmes
- Renforcer l'information sur la mixité des métiers
- Développer les transports publics adaptés à la demande et aux besoins des femmes (horaires, transport de poussettes...)

¹⁸⁶ Une cartographie interactive sur les lieux d'information sur les droits des femmes et les violences sera prochainement réalisée par l'Union Régionale de Solidarité Femmes avec le soutien de la Région des Pays de la Loire

Annexe 1 : Mobiliser une représentation systémique de la société

Éclairage complémentaire

Comprendre la complexité de la société pour agir nécessite, dans une société démocratique, de partager une représentation de la société et de sa dynamique.

La première condition est de sortir d'une logique de silos liant une cause à un effet et réciproquement. Ainsi les freins périphériques (logement, mobilité, garde d'enfants, etc.) sont aussi importants que la disponibilité d'un emploi.

Une seconde condition est de prendre en compte la modification, l'affaiblissement, voire la disparition de lieux primaires de socialisation et de solidarité : la famille élargie, le collectif de travail, etc. Ainsi, dans le langage courant, le remplacement de « classe ouvrière » par « classes populaires » en est une illustration. À une place dans la production de la richesse nationale se substitue l'imprécision d'une référence au « peuple ».

Une troisième condition est la prise en compte de l'hétérogénéité de la société, plus précisément de l'existence d'antagonismes entre des projets, des intérêts, des places. Ainsi chaque individu est, au quotidien, aux prises entre production, consommation et écologie.

Les travaux du sociologue Niklas Luhmann¹⁸⁷ conduisent à représenter la société comme un système de systèmes. L'utilisation pragmatique et opérationnelle de ces travaux appellent quelques précisions :

- **Un système est un ensemble de relations et d'interrelations. Il existe dans un environnement, auquel il doit s'adapter.** Changer le moins possible, conserver son équilibre, est la réponse « normale » aux pressions de l'environnement. Si cette stratégie échoue, le système « cherche » un autre point d'équilibre ou disparaît. L'histoire de la construction navale dans la Basse-Loire en est une illustration. Les regroupements, les licenciements, les départs anticipés n'ont pas suffi à

¹⁸⁷ Alors que ses travaux sont, notamment, à la base de la définition du Développement Durable de l'ONU, leur réception dans le monde francophone est récente, voire négligée. La mise à disposition du public francophone de l'œuvre majeure de Niklas Luhmann « La société de la société » est récente et date de 2021.

sauver l'équipe. À Saint-Nazaire, un nouvel état d'équilibre¹⁸⁸ s'est organisé autour des Chantiers de l'Atlantique et d'Airbus.

- **Une représentation simplifiée de la société composée de 4 systèmes :**
 - Politique (institutionnel)
 - Social
 - Économique
 - Écologique (longtemps appréhendé comme ressources à transformer)

Il s'agit d'une représentation émergeant au cours des XIXème et XXème siècles. Expression de la société civile organisée, le CESER est une représentation des 3 derniers systèmes.

- **Les impasses et dérives du pilotage de trois des systèmes par le quatrième.** L'histoire et l'actualité de la société moderne dans laquelle nous vivons sont des témoignages de ces impasses dont, le plus souvent, la démocratie et l'humanisme font les frais :
 - Le système chinois actuel se rapproche de la toute-puissance du politique et la mise sous contrôle des trois autres.
 - La financiarisation de la société néo-libérale s'approche de la toute-puissance de l'économie. Tout devient marchandise, tout devient monnayable.
 - Les expériences ponctuelles dans le temps et l'espace d'autogestion témoignent d'un pilotage par le social. Intéressantes du point de vue démocratique, elles ont achoppé sur les relations entre le local et le global, domaine essentiel du politique.
 - Le dilemme de sauver de la noyade un enfant ou un chien illustre que sur le seul critère du bilan carbone la réponse est évidente : sauver le chien.

Une approche pragmatique et opérationnelle des travaux de Niklas Luhmann débouche sur :

- **La représentation de la société comme quatre systèmes : politique, social, économique, écologique.**
- **Chaque système est autonome.** Non seulement aucun ne peut piloter les trois autres, mais chaque système cherche à préserver sa « stabilité »

¹⁸⁸ Cet équilibre ne résulte pas d'une feuille de route allant de l'état primitif à l'état actuel, mais d'un ensemble de facteurs de l'abandon des supers tankers (marées noires) à l'engouement pour les croisières, en passant par la chute du mur de Berlin et l'histoire syndicale et politique de ce territoire.

selon ses critères propres **face à son environnement**¹⁸⁹, **dont les trois autres font partie mais n'en constituent pas la totalité**. Le poids dans l'économie d'entreprises appartenant ou non à des entrepreneurs locaux est un indicateur de la place du social dans son environnement global.

- **La cohésion sociale est l'équilibre dynamique de l'ensemble des quatre systèmes. Le système Politique/Institutionnel en est garant.**

Dans une société démocratique, cette représentation fait perdre au Système Politique / Institutionnel son rôle, souvent illusoire, de seul pilote de l'ensemble au profit d'un rôle démocratique de co-constructeur de la cohésion sociale.

Le partage entre toutes les parties concernées des connaissances des questions sur lesquelles délibérer est la première condition d'une stabilité de la cohésion sociale.

Les travaux de Niklas Luhmann vont plus loin que l'approche simplifiée présentée ci-dessus. Sans aller trop avant dans ces travaux, deux points peuvent enrichir notre approche pragmatique :

- **L'individu est lui-même un système de la société.** Ceci conduit à la nécessité de revisiter les logiques d'acteurs et de constitution des groupes, des classes. Cette question n'ayant pas été abordée par Niklas Luhmann est, sans doute, la raison du manque d'attention française à ses travaux¹⁹⁰. Sur le plan pratique, ce sont la question de la place des citoyens à titre individuel et de la démocratie participative qui sont posées.
- Une des caractéristiques d'un système est sa « robustesse » c'est-à-dire sa capacité à s'adapter tant aux perturbations internes qu'externes. Il arrive qu'au sein d'un système la « robustesse » d'une partie du système s'avère plus forte et pertinente que celle du système lui-même. Sur le plan économique, l'implantation locale des entreprises est souvent discriminante par rapport à l'appartenance à une multinationale : intérêt local *vs* dividendes aux actionnaires. La distinction d'un sous-système est alors pertinente. Toutefois, afin d'éviter une cascade de sous-systèmes, la « robustesse » du sous-système doit être convoquée.

Outre l'aspect de représentation de la société au niveau régional, qui justifie son développement dans cette étude, il convient de noter l'usage de cette approche à différents niveaux :

¹⁸⁹ La démarche AFOM (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces) repose sur cette dualité (système/environnement).

¹⁹⁰ Les travaux de Pierre Rosanvallon, « *Les épreuves de la vie* » et de Bruno Latour, « *Mémo sur la nouvelle classe écologique* » assurent cette réception. La mise à disposition du public francophone de l'œuvre majeure de Niklas Luhmann, « *La société de la société* », date de 2021.

- Au niveau international, l'ONU¹⁹¹ définit dans des termes similaires le développement durable au niveau des nations. Elle le fait reposer sur quatre piliers : le social, l'économie, l'écologie et la gouvernance (le politique).
- Au niveau des territoires, les États Généraux du travail social (2015) l'applique aux territoires : « *Le développement social doit être reconnu au même titre que le développement économique et le développement écologique. Il constitue la base de l'investissement dans le développement humain*¹⁹² ».
- Au niveau de l'individu, Niklas Luhmann invite à définir l'**intégration sociale** comme le lien entre l'individu et les systèmes (économie, social, écologique). C'est-à-dire de passer d'une logique du « faire pour » (intégration sociale / insertion sociale) à une logique du « faire avec ».

Ce dernier point mérite une attention particulière, tant en ce qui concerne la prévention des précarités que la remédiation de leurs effets sur les individus. En termes de prévention, il met l'accent sur l'effet systémique des précarités. En ce qui concerne la remédiation, la place de l'individu et de son accompagnement dans le droit commun invite à explorer, au-delà de la santé où le concept est apparu, la question de l'universalisme proportionné.¹⁹³

¹⁹¹ https://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/Sustainable-Development-Nation-FR.pdf

¹⁹² https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2023-02/D_R_veloppement_social.pdf

¹⁹³ « *Viser exclusivement les plus défavorisés ne réduira pas suffisamment les inégalités de santé. Pour aplanir la pente du gradient social, les actions doivent être universelles, mais avec une ampleur et une intensité proportionnelles au niveau de défaveur sociale. C'est ce que nous appelons l'universalisme proportionné.* », traduit de : Fair society, healthy lives: a strategic review of health inequalities in England Post-2010. Marmot Michael. Londres : University College London, 2010 : <https://www.parliament.uk/documents/fair-society-healthy-lives-full-report.pdf>

Annexe 2 : Zoom sur le logement social

Éclairage complémentaire d'après des éléments fournis par Damien Martineau, président de l'Union Sociale de l'Habitat des Pays de la Loire et membre du CESER

Le logement, premier bouclier contre la précarité

Il n'y a pas de parcours positif sans un toit sur la tête. Le logement est un préalable dans la lutte contre la précarité.

D'après la Fondation Abbé Pierre, il y a 11 millions de personnes mal logées en France.

Cette réalité n'épargne pas la région des Pays de la Loire.

L'attractivité forte des territoires ligériens, en particulier des métropoles de Nantes et Angers, ainsi que de plusieurs territoires de plein emploi et de la zone littorale augmente le nombre de ménages à loger.

Dans des marchés tendus, on observe une fragilité des ménages par rapport aux ruptures de parcours de vie : décohabitation, rupture, déménagement pour la prise d'un nouvel emploi.

Les exemples de salariés dormant dans leurs voitures se multiplient malheureusement, ainsi que ceux hébergés dans de mauvaises conditions (camping).

Cela se traduit par l'augmentation de la demande de logement social qui explose depuis plusieurs années.

Table 1: Chiffres clés - zone d'étude

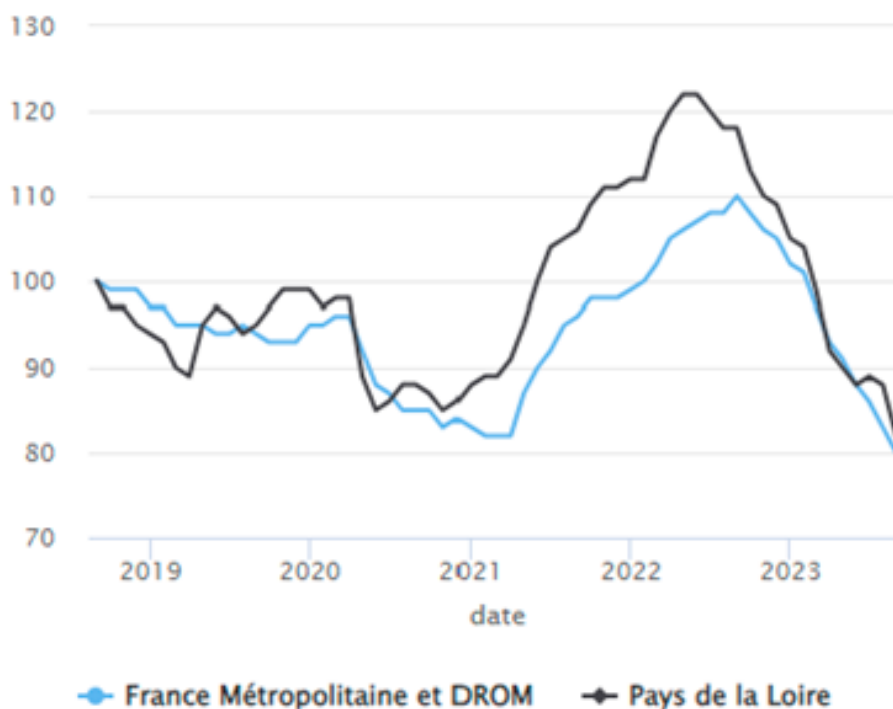
periode	Demandes en cours (stock)	Attributions (flux N-1)	Logements sociaux (stock)
01/01/2019	94 572	28 428	232 626
01/01/2020	100 133	28 173	236 862
01/01/2021	103 799	22 072	238 022
01/01/2022	114 423	25 192	241 602
01/01/2023	120 157	23 687	/
mois actuel	124 702	18 119	/

La crise du logement exclut de plus en plus de ménages d'un accès au logement correspondant à leurs besoins.

La production et les livraisons de logements neufs sont en panne.

Comparaison France

Base 100 en août 2018



Source : Sitadel, estimations à fin août 2023

Les permis de construire autorisés, après le pic d'anticipation de la fin de la RT 2012, poursuivent leur chute dans notre région (comme pour la France entière) et atteignent leurs plus bas niveaux depuis 2019 (plus de 3 000 logements en dessous de la moyenne décennale).

La promotion privée, motrice sur plusieurs de nos marchés, est en berne elle aussi et atteint, selon OLOMA¹⁹⁴, des niveaux de commercialisation historiquement bas avec la quasi-disparition des investisseurs (fin du dispositif PINEL au loyer plafonné).

Cette crise de la production devrait s'accroître dans les prochains mois sous la conjonction de plusieurs phénomènes :

- La montée des taux d'intérêts qui désolvabilisent une partie importante des ménages et réduit considérablement l'accès au logement des accédants mais décourage aussi les investisseurs pour le parc locatif privé.
- La hausse des coûts du foncier et de la construction.
- Une difficulté amplifiée par la fin annoncée du dispositif de défiscalisation locatif PINEL.

¹⁹⁴ Observatoire du logement neuf des Pays de la Loire

- Le déclassement progressif de logements classés G, F, E (classe énergétique).
- La quasi-disparition du Prêt à Taux Zéro (hors PSLA¹⁹⁵ et BRS¹⁹⁶ pour les pavillons et hors zone B1 pour les logements collectifs). Cela va contribuer à la désolvabilisation de ménages primo-accédants (souvent les jeunes) qui ne sortiront pas du parc locatif social ou privé.
- Le maintien de la RLS¹⁹⁷ dans un contexte de taux de livret A élevé et l'absence de décision sur une réduction de la TVA sur l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage HLM qui handicapent la capacité des HLM à jouer leurs rôle contracyclique.

Ces phénomènes entraînent mécaniquement une baisse de la rotation dans les parcs locatifs privés et sociaux et une panne du parcours résidentiel. Concrètement, le monde HLM en Pays de la Loire est passé de 28 500 attributions en 2019 à moins 22 000 projetées pour 2023 (18 119 au 31 octobre). C'est autant de solutions qu'il n'est pas possible de fournir à des demandeurs toujours plus nombreux.

Un parc social qui joue au mieux son rôle dans l'accueil des plus fragiles d'entre nous

On dénombre 240 000 logements sociaux en Pays de la Loire, qui permettent de loger plus de 550 000 personnes.

Alors que de plus en plus de ménages se tournent vers le logement social, y compris des ménages avec plus de revenus et dans des situations favorables par rapport à l'emploi, les HLM jouent pleinement leur rôle dans l'accueil des ménages les plus fragiles.

61,6 % des ménages ont des ressources en dessous de 60 % des plafonds d'accès au logement social et sont donc éligibles au logement très social : revenu de 1 038 €/mois pour une personne seule, de 1 675 €/mois pour une famille monoparentale avec un enfant, de 2 023 €/mois pour une famille avec 2 enfants.

¹⁹⁵ Prêt Social Location Accession

¹⁹⁶ Bail Réel Solidaire

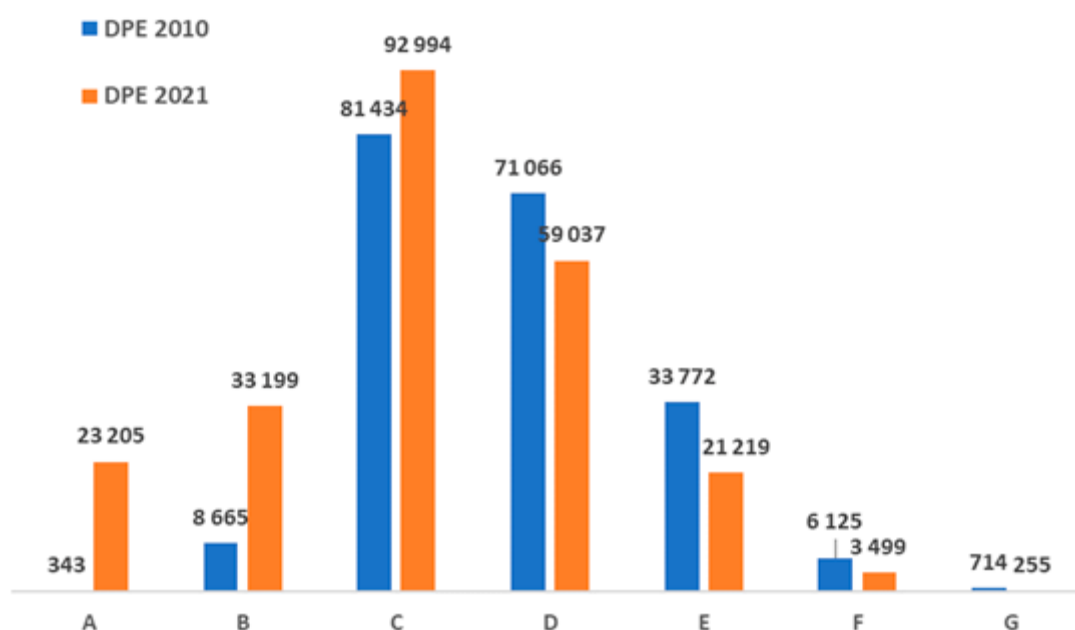
¹⁹⁷ Réduction de Loyer de Solidarité

On observe un phénomène de paupérisation des locataires, avec 70,3 % des emménagés récents qui sont éligibles au logement très social (PLAI¹⁹⁸). Mais le parc de PLAI ne représente pas les ¾ de l'offre.

Sur la structure de la demande, 47 % des demandeurs sont des personnes isolées. Or le parc social est en majorité composé de logements de type 3, mal adaptés aux personnes isolées.

Un des axes de la lutte contre la précarité est la rénovation énergétique des logements.

Évolution des DPE 2012 - 2022 sur le parc locatif social en Pays de la Loire



15 600 logements sont sortis des classes E, F et G en 10 ans.

Malgré l'inflation et singulièrement l'augmentation des prix de l'énergie depuis le début de l'année 2022, le taux de ménages en situation d'impayés de plus de 3 mois ne progresse que légèrement. Il était pour le département de Loire-Atlantique de 6,93 % au 1^{er} juillet 2023 contre 5,53 % au 1^{er} janvier 2022. Il n'y a pas d'augmentation sur la même période du nombre de ménages pour lequel une procédure d'expulsion est engagée (taux qui reste d'environ 0,5 % pour les ménages au stade du Commandement de Quitter les Lieux).

¹⁹⁸ Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité.

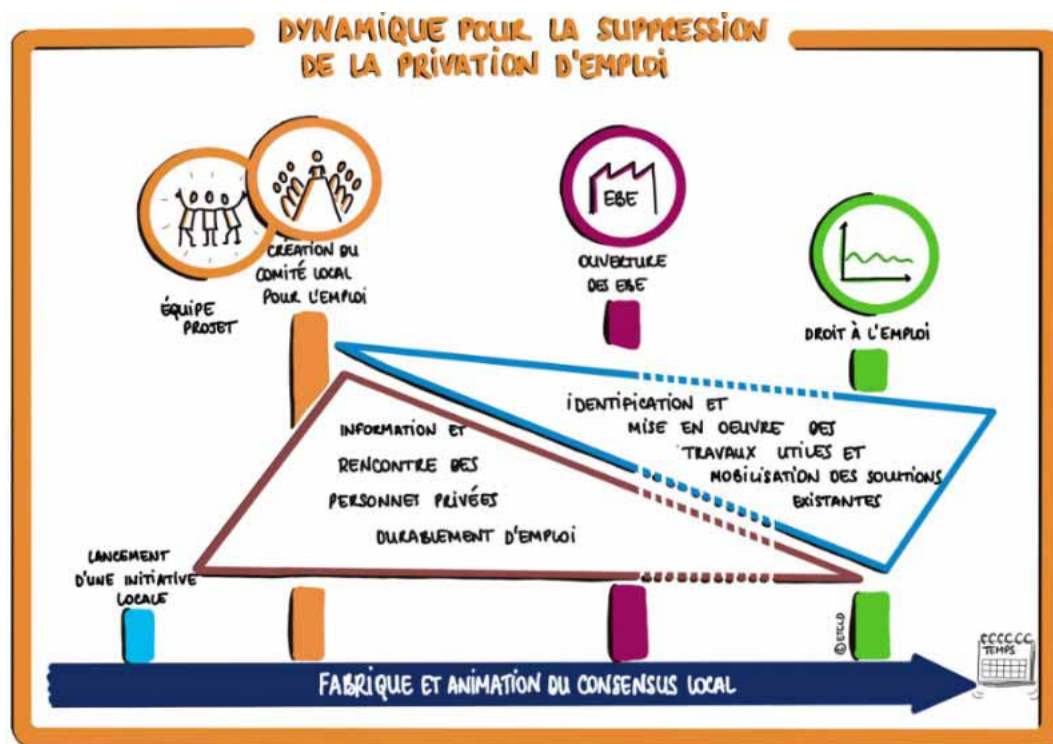
Annexe 3 : Une expérimentation à vocation inclusive, la démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée

L'expérimentation Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée¹⁹⁹ (TZCLD) vise à déployer « une dynamique de suppression de privation d'emploi » sur un micro-territoire (10 000 habitants maximum).

1. Caractérisation de la démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée

Le déploiement d'un TZCLD se déroule en quatre phases à la fois successives et parfois concomitantes :

- La construction d'un consensus local
- L'identification des personnes durablement privées d'emplois
- L'identification des activités utiles aux territoires et la mobilisation des partenaires
- La création d'une Entreprise à But d'Emploi (EBE) embauchant exclusivement en CDI



¹⁹⁹ Rendue possible par deux lois d'expérimentation votées par le Parlement en 2016 et 2020, la démarche est issue d'un projet porté par ATD Quart Monde, en partenariat avec le Secours catholique, Emmaüs France, Le Pacte civique et la Fédération des acteurs de la solidarité. L'association « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » s'est constituée pour prendre le relais et soutenir les territoires.

Les EBE doivent s’attacher à proposer des emplois supplémentaires sur le territoire en articulation avec le tissu économique local. L’objectif est de ne pas rajouter un dispositif ou une possibilité de plus à côté des autres, mais d’aller chercher tous les liens et complémentarités.

2. Le financement

L’expérimentation s’appuie sur le principe de la **réaffectation des dépenses passives, sans dépense supplémentaire**. La règle de fonctionnement de la réaffectation couvre de 50 à 102 % du SMIC, avec un taux de compensation qui baisse au fur et à mesure. L’EBE doit être capable d’équilibrer ses comptes en mettant en place un modèle économique pérenne.

La possibilité de développement via les **fonds européens** a également été identifiée par les porteurs de TZCLD, mais leur accès est pointé comme trop complexe et trop lourd par les territoires porteurs de la démarche.

La loi a contraint **les Départements** à financer le dispositif. Ces fonds départementaux permettent un soutien très relatif au lancement du projet quand la collectivité n’est pas en mesure de le soutenir à une hauteur suffisante, c’est-à-dire à permettre le financement du temps de travail salarié nécessaire au portage du projet TZCLD.

Enfin, une inquiétude s’installe sur la **diminution des aides de l’État**, notamment pour les territoires récemment habilités.²⁰⁰

3. Les fiches des actions rencontrées par territoires

Laval (53) – Un projet prêt à démarrer²⁰¹

Contexte	Impact positif	Freins repérés
Projet politique lié à une réhabilitation du quartier (1 700 logements) sur 2 QPV et inclus dans le projet départemental d’insertion vers l’emploi (PDIE). 50 % de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, 45 % de taux de chômage pour les moins de 25 ans. Personnes concernées :	Acteurs fortement engagés : une centaine de volontaires, une entreprise éphémère a permis aux personnes de se révéler. Plus de 60 % des volontaires souhaitent être à temps complet. Certaines personnes évoquent le temps plein progressif.	Ressources humaines fondamentales mais non financées dans le dispositif. Risque de perte de minimas sociaux qui fait peur aux volontaires.

²⁰⁰ L’article 24 de l’Arrêté ministériel du 31 juillet 2023 fixe le montant de la participation de l’État au financement de la contribution au développement de l’emploi à 95 % du montant brut horaire du salaire minimum de croissance, appliqué au nombre d’équivalents temps plein recrutés dans le cadre de l’expérimentation, pour la période comprise entre le 1er octobre 2023 et le 30 juin 2024, contre 102 % pour la période précédente.

²⁰¹ Laval Agglo a obtenu son habilitation pour la création d’une entreprise à but d’emploi en juin 2023.

<p>75 % de femmes à l'été 2023 (mais 60 % d'hommes en août 2022), moyenne d'âge de 45 ans avec des très jeunes et des « presque » retraités ; 30 % de RQTH²⁰² dont certains pourraient travailler en ESAT²⁰³ mais font le choix d'une entreprise classique.</p> <p>4 activités : couture (sous-traitance pour une entreprise), nettoyage des véhicules à sec, tri des déchets (biodéchets), cuisine du monde (redonner vie à un espace de restauration).</p>	<p>Évolution du regard : vers une neutralité bienveillante, nouvel intérêt pour les personnes éloignées de l'emploi.</p>	<p>Place de la Région : un travail a été réalisé avec le lycée agricole de Laval pour la mise en place d'une formation très spécifique. La Région peut-elle venir abonder ce type de formation ? Peut-elle accompagner le financement des ressources humaines ?</p>
--	--	---

<h2>Saumur (49) – Un projet en fonctionnement</h2>		
Contexte	Impact positif	Freins repérés
<p>Une volonté politique locale forte.</p>	<p>Fabrique d'interconnaissance et consensus local, le CLE²⁰⁴ est un réseau local organisé et articulé.</p>	<p>Limitation du recrutement des personnes au territoire de l'EBE.</p>
<p>Répondre à des emplois non pourvus (100) ; 18 personnes en RQTH.</p>	<p>Modification du regard des entreprises par rapport à la sous-traitance. L'EBE est un outil complémentaire d'accès à l'emploi (SIAE, ESAT).</p>	<p>Absence de financement de l'ingénierie pendant le montage du projet. Absence de financement du soutien à l'encadrement spécifique.</p>
<p>EBE sur 2 sites : QPV (32 salariés), Montreuil-Bellay (13 salariés).</p>	<p>Lien fort entre l'activité et les besoins repérés sur le territoire (épicerie solidaire, jardin, permaculture, restauration étudiante, collecte de graines...).</p> <p>Bénéfice pour les personnes (changement physique, santé, ouverture aux loisirs) et pour le territoire.</p>	<p>Région absente sur les aides à l'EBE.</p>

²⁰² Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé.

²⁰³ Établissement et Service d'Aide par le Travail.

²⁰⁴ Comité Local pour l'Emploi.

Loireauxence (44) – Un projet en émergence

Contexte

Un projet communal fort, appuyé sur l'Analyse des Besoins Sociaux. Un territoire de plein emploi mais pas pour tous.

Personnes concernées : femmes en situation de monoparentalité, jeunes hommes isolés au parcours chaotique.

Territoire enclavé (mobilité).

Impact positif

Outil complémentaire du SIAE et de l'ESAT.

Réassurance d'un public précarisé impliqué dans un groupe projet mensuel et dans le Café TZ hebdo.

Lien et proximité : CCAS, France Service, élus...

Freins repérés

Difficulté à capter les entreprises dans le CLE.

Absence de moyens dans la durée.

Absence de l'intercommunalité et de la Région dans le soutien.

La Flèche (72) – Un projet prêt mais politiquement bloqué

Contexte

Un projet « politique de la ville » avec une entrée sociale : pas de sélection des volontaires ; 50 % de chômeurs de longue durée dont 27 % de personnes en RQTH.

Niveau d'études :
20 % Bac +4 ou plus
35 % fin de 3^{ème}

Un co-portage associatif fort.

L'EBE est un outil qui doit être temporaire.

Impact positif

Projet global du territoire et du réseau d'acteurs. Création d'un partenariat humain, territorial et économique : soutien de l'environnement économique.

Accompagnement des volontaires dans le cadre d'ateliers participatifs.

Valorisation des personnes : écriture et interprétation d'un spectacle soutenu par une troupe de théâtre en résidence.

Freins repérés

Pas de soutien du Département => blocage du projet alors que les acteurs économiques sont prêts et demandeurs.

Table des sigles

- **ABS** : Analyse des Besoins Sociaux
- **ARS** : Agence Régionale de Santé
- **ASE** : Aide Sociale à l'Enfance
- **CAF** : Caisse d'Allocations Familiales
- **CARENE** : Saint Nazaire Agglo
- **CCAS** : Centre Communal d'Action Sociale
- **CEREQ** : Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications
- **CIDE** : Convention Internationale des Droits de l'Enfant
- **CIDFF** : Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles
- **CLE** : Comté Local pour l'Emploi
- **CLEFOP** : déclinaisons locales du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP)
- **CLS** : Contrat Local de Santé
- **CNLE** : Comité scientifique de Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale
- **CPER** : Contrat de Plan État – Région
- **CTG** : Convention territoriale globale
- **CTR** : Contrat Territoire Région
- **EBE** : Entreprise à But d'Emploi
- **EGTS** : États Généraux du Travail Social
- **EPCI** : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- **ESAT** : Établissement et Service d'Aide par le Travail
- **ESS** : Économie sociale et solidaire
- **ESUS** : Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale
- **FEDER** : Fonds Européen de Développement régional

- **FSE** : Fonds Social Européen
- **GEM** : Groupe d'Entraide Mutuelle
- **HCE** : Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes
- **IAE** : Insertion par l'Activité Économique
- **INSEE** : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
- **LEADER** : Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale
- **NOTRe** (loi) : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
- **ODD** : Objectifs du Développement Durable
- **ODDAS** : Office de Développement Associatif et Social
- **ONU** : Organisation des Nations Unies
- **ORS** : Observatoire régional de la Santé
- **PEDT** : Projet Éducatif Territorial
- **PLUSS** : Plan Local Unique Santé Social
- **PRAPS** : Plan Régional d'accès à la Prévention et aux Soins
- **QPV** : Quartier prioritaire de la Politique de la Ville
- **RQTH** : Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé
- **RSA** : Revenu de Solidarité Active
- **SDIS** : Service Départemental d'Incendie et de Secours
- **SIAE** : Structure d'Insertion par l'Activité Économique
- **SRADDET** : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire
- **TZCLD** : Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée
- **UDAF** : Union Départementale des Associations familiales
- **URHAJ** : Union Régionale pour l'Habitat des Jeunes - Pays de la Loire
- **USH** : Union Sociale de l'Habitat

Bibliographie

Documents

- « *Panorama de la pauvreté dans les Pays de la Loire : une diversité de situations individuelles et territoriales* », INSEE Pays de la Loire, octobre 2023.
- 28e rapport sur l'état du mal-logement en France 2023 de la Fondation Abbé Pierre.
- « *Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales* », Cyprien Avenel, dans *Revue française des affaires sociales*, 2017, édition La Documentation française.
- « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », Rapport du CESE, 1987.
- « *Emploi, chômage, revenus du travail* », INSEE références, 2016.
- « *Comment l'assistance chasse l'État social* », article de Nicolas Duvoux dans *Idées économiques et sociales*, 2013/1 (n°171).
- « *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* », Robert Castel, 1995.
- « *La disqualification sociale* », Serge Paugam, 1991.
- « *Inégalités de genre en début de vie active, un bilan décourageant* », CEREQ, juillet 2023.
- « *Regards sur la parité dans les Pays de la Loire : des évolutions mais des inégalités persistantes* », INSEE octobre 2022.
- « *Les territoires ligériens face aux enjeux du développement durable* », Note Insee Analyses Pays de la Loire, n°94, 2021.
- « *Un décrochage scolaire régional très localisé* », INSEE Analyses Pays de la Loire, n°113, mars 2023.
- « *Entre chômage et CDI, de multiples formes d'emploi dans les Pays de la Loire* », INSEE, Dossier N°44, novembre 2011.
- « *Maladies chroniques et addictions plus présentes dans les territoires fragiles* », INSEE Analyses Pays de la Loire, novembre 2021.
- « *Mobilité solidaire à vocation d'insertion professionnelle en Pays de la Loire* », étude du CEREMA, décembre 2022.

- « *Femmes et ruralités : en finir avec les zones blanches de l'égalité* », Rapport d'information du Sénat, 2021.
- « *Accéder aux services publics en milieu rural : Les femmes en première ligne ?* », Note de la Fondation Jean Jaurès, juin 2023.
- Enquête ORS : « *Prise en charge des patients en situation de vulnérabilité sociale - Perceptions et pratiques des médecins généralistes dans les Pays de la Loire* », 2017.
- « *Inclusion et planification : vers un territoire inclusif* », Frédéric Bauer dans *Vie sociale* 2015/3 (n° 11).
- « *Il faut toute une région pour favoriser le bien-être des jeunes en Bretagne* », Rapport du CESER Bretagne, 2023.
- « *L'accès des Ligériens aux services publics facilité par le déploiement des espaces France Services* », INSEE Pays de la Loire, octobre 2020.
- « *Bien vivre dans les quartiers prioritaires* », Rapport 2019 de l'Observatoire national de la politique de la ville, ANCT-ONPV, août 2020.
- « *Vers une République de la confiance – Le Livre Blanc des Régions* » – le dico des Régions, 2022.
- « *Regards sur la parité dans les Pays de la Loire : des évolutions mais des inégalités persistantes* », INSEE Pays de la Loire, octobre 2022.
- « *Après une séparation, les femmes basculent plus souvent que les hommes dans la pauvreté en Pays de la Loire et en Bretagne* », Étude INSEE Pays de la Loire, 2021.
- « *Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes* », édition 2022 – Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances.
- Hors-série de *Sciences et Avenir* "La grande histoire de l'humanité en 50 questions", paru en octobre 2015.
- « *Dans les quartiers populaires, des mères coupables, forcément coupables* » - Télérama 3835, juillet 2023.
- « *Égalité, stéréotypes, discriminations entre les femmes et les hommes : perceptions et vécus chez les jeunes générations en 2022* », Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, mars 2022.
- « *Femmes et ruralités : en finir avec les zones blanches de l'égalité* », Rapport d'information du Sénat, 2021.

- « *Accéder aux services publics en milieu rural : Les femmes en première ligne ?* », Note de la Fondation Jean Jaurès, juin 2023.
- « *Demandeurs d'emploi et contrats aidés dans les quartiers de la politique de la ville* », INSEE Flash Pays de la Loire n°66, mars 2017.
- « *La société de la société* », Niklas Luhmann, Exils, coll. « Essai », 2021.
- « *Les épreuves de la vie* », Pierre Rosanvallon, éd. Seuil, 2021.
- « *Mémo sur la nouvelle classe écologique* », Bruno Latour, éd. La découverte, 2022.

Documentation du CESER des Pays de la Loire et de l'Association des CESER de l'Atlantique

- « *Les mobilités et l'intermodalité en Pays de la Loire : Quelles ambitions pour demain ?* », décembre 2023.
- « *Je ne décroche pas, je me construis ! Bâtir ensemble les conditions de garantie des chances : prévention, intervention et remédiation du décrochage scolaire en Pays de la Loire* », décembre 2023.
- « *Contribution au Schéma régional des formations sanitaires et sociales* », janvier 2023.
- « *JeunesseS : Pouvoir de dire, Pouvoir d'agir* », juin 2022.
- « *Les plans régionaux de santé : L'écosystème de santé en Pays de la Loire, quels défis pour la Région* », mai 2022.
- « *Crise Covid et après* », 2021.
- « *Promotion et prévention santé-sociale, les déterminants sociaux de santé, leviers pour une politique publique régionale* », décembre 2020.
- « *Des vacances pour toutes et tous : quel avenir pour le tourisme social en Pays de la Loire ?* », octobre 2020.
- « *Bilan des contrats Territoires – Région (CTR) 2016 – 2020* », octobre 2020.
- Rapport de l'association des CESER de l'Atlantique « *Macro-Région atlantique : une chance à saisir ?* », 2023.

Remerciements

- **François Gautier**, Commissaire à la lutte contre la pauvreté auprès du Préfet de la région Pays de la Loire
- **Olivier Richefou**, Président du Conseil départemental de Mayenne
- **Jérôme Alemany**, Vice-Président du Conseil départemental de Loire-Atlantique en charge de l'action sociale de proximité, de l'insertion et de la lutte contre les exclusions
- **Samira Touiti**, Directrice régionale déléguée aux droits des femmes et à l'égalité
- **Hervé Guéry**, Directeur du Compas
- **Olivier Bouba-Olga**, Chef du service études et prospective de la Région Nouvelle-Aquitaine
- **Zineb Aazzi** et **Olivier Orsolin**, Maine et Loire Habitat

Auditions sur le territoire de la métropole du Mans (72)

- **Yves Calippe**, Vice-Président de Le Mans Métropole, en charge de l'action sociale
- **Fodi Bop**, Relais habitat et Service jeunes
- **Fabienne Fusil-Hennequin**, Banque de France
- **Dominique Gaumé**, Mission locale de l'agglomération mancelle
- **Jean Nyberg**, CCAS du Mans
- **David Chesnel**, CCAS du Mans
- **Chrystel Tomczak**, Pôle emploi
- **Stéphanie Tremblay**, Le Mans Métropole
- **Lenaïc Guilmin**, Le Mans Métropole Habitat
- **Marlène Chourak**, Un repas pour tous
- **Amélie Tison**, La cravate solidaire
- **Stéphanie Simon**, APF France handicap
- **Christelle Lubin**, Croix Rouge française
- **Téo Aguilar**, Croix Rouge française
- **Philippe Hulín**, UDAF 72
- **Olivier Esclasse**, UDAF 72
- **Flavie Renaudin**, UDAF 72
- **Martine Rogeon**, CAF 72

- **Cathy Bataille**, Carbur'Pera
- **Michèle Renaudin**, ADAPEI 72
- **Patrick Lespinasse**, Fondation AMIPI
- **Françoise Mareau**, UNAFAM 72
- **Jean-Jacques Latour**, L'esprit de Barbara
- **Samir Ting**, L'esprit de Barbara
- **Annette Pachot**, Inservet
- **Elena Gorgan**, Inservet
- **Alain Bouvet**, Pain contre la faim

Auditions sur le territoire de la communauté de communes de Fontenay-Vendée (85)

- **Ludovic Hocbon**, Maire de Fontenay-le-Comte, Président de la Communauté de communes de Fontenay-Vendée
- **Michel Biré**, Vice-Président de la Communauté de communes
- **Ghislaine Legeron**, Vice-Présidente de la Communauté de communes
- **Karine Chassin**, Communauté de communes
- **Karine Gautrey**, Communauté de communes
- **Guillaume Droillard**, ODDAS, Centre social de Fontenay le Comte
- **Stéphanie Prou**, MULTI'SERVICE
- **Pierre Daniel**, UNAFAM 85
- **Marina Kerguen**, UDAF 85
- **Fabienne Linard**, CIDFF 85
- **Philippe Bazire**, Secours catholique
- **Jean-Marie Holiet**, Citoyen

Auditions sur le territoire de la communauté de communes du Pays de Château-Gontier (53)

- **Philippe Henry**, Président de la communauté de communes du Pays de Château-Gontier, Maire de Château-Gontier-sur-Mayenne
- **Nolwenn Guérin**, Vice-présidente de la Communauté de communes et Maire adjointe de Château-Gontier-sur-Mayenne
- **Bénédicte Ferry**, Vice-présidente de la Communauté de communes et Maire adjointe de Château-Gontier-sur-Mayenne

- **Céline Lereste**, Adjointe au maire de Château-Gontier-sur-Mayenne
- **Edith Gerboin**, Adjointe au maire de Château-Gontier-sur-Mayenne
- **Sophia Gautier**, Communauté de communes
- **Mayanne Roquette**, CIDFF 53
- **Émeric Croissant**, UDAF 53
- **Madame Moreau**, CAF 53
- **Freddy Bourgeois**, L'Illiadé
- **Jean-Pierre Brière**, UNAFAM
- **Léonie Métayer**, Groupe d'Entraide Mutuelle

Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée Saumur agglo

- **Jean-Michel Marchand**
- **Philippe Pager**
- **Marjorie Frayssines**
- **Nathalie Auger**

Loireauxence

- **Christine Blanchet**
- **Hélène Bamogo**
- **Isabelle Lebot**

Laval agglo

- **Patrice Morin**
- **Gwenaël Poisson**
- **Nathalie Bourderiou**
- **Kevin**
- **Anne Letetrel**

La Flèche

- **Michel Langlois**
- **Yeli Azaud**
- **Jérémy Aubert**

Journée délibérative du 5 juillet 2023

- **Jean-Philippe Allons**, Pôle emploi, retraité
- **Marie-José Balducci**, UDAF 44
- **Marie-Hellen Lawani**, UDAF 44
- **Marc Verove**, APF France handicap
- **Sylvie Baranger**, ADAPEI / CFDT
- **Manon Béjeau**, CLCV
- **Hiinde Kahlaoui**, CLCV
- **Annick Yedoh**, CLCV
- **Françoise Belin**, ADAPEI 44
- **Michael Bernier**, Le Compas
- **Fanny Van Brederode**, Resto troc
- **Guy Bernier**, Resto troc
- **Hoël Bezier**, CGT jeunes, union départementale 44
- **Toni Leroux**, CGT jeunes, union départementale 44
- **Anne Biguet-Sibiglia**, CRIJ Pays de la Loire
- **Typhaine Bléhin**, Habitat et humanisme 44
- **Audrey Boumier**, Mutualité française Pays de la Loire
- **Daniel Gérard**, Mutualité française Pays de la Loire
- **Christophe Mabit**, Mutualité française Pays de la Loire
- **Stéphanie Rabaud**, Mutualité française Pays de la Loire
- **Clémentine Chauveau**, SOLAAL Pays de la Loire
- **Yves Calippe**, Ville du Mans
- **Pierre Daniel**, UNAFAM 85
- **Sylvaine Devriendt**, Médecins du monde
- **Katell Olivier**, Médecins du monde
- **Nolwenn David**, Médecins du monde
- **Carolina Delgado**, Médecins du monde
- **Chantal Le Goff**, Médecins du monde
- **Thomas de Froment**, Projet solidaire dans la cité
- **Laurent Delporte**, APEL 44
- **Amandine Le Barbier**, Fédération des acteurs de la solidarité

- **Marielle Ramard**, Fédération des acteurs de la solidarité
- **Audrey Gaillard**, C3SI Pays de la Loire
- **Clément Gautier**, C3SI Pays de la Loire
- **Lola Joly**, C3SI Pays de la Loire
- **Jacques Gautier**, Conseil de développement Erdre et Gesvres
- **Marie Grenier**, Harmonie mutuelle
- **Daniel Hillion**, Harmonie mutuelle
- **Philippe Hulin**, UNAFAM 72
- **Pierre Herouin**, CROS Pays de la Loire
- **Pierre le Peltier**, CROS Pays de la Loire
- **Maxime Macron**, Les Francas
- **Benoît Mychak**, Les Francas
- **Stéphanie Le Bras**, France Asso Santé
- **Jacqueline Le Pennec**, CFE CGC
- **Marie Lecointre**, Les Restaurants du cœur
- **Laurence Papaiconomou**, Commune de Haute-Goulaine
- **Anne-Claude Pavet**, Secours Populaire 72
- **Rose-Laurence Pichon**, UNAT Pays de la Loire
- **Isabelle Rabaud**, Union régionale des Missions locales
- **Marika Vidailac**, CRAJEP
- **Samuel Poirier**, CEMEA Nantes
- **Myriam Plomb-Foulgoc**, Union Sociale pour l'Habitat

Rapporteurs généraux du CESER

- **Paul Cloutour**, Rapporteur général à la coopération interrégionale
- **Antoine Charlot**, Rapporteur général aux schémas
- **Jean-Louis Lardeux**, Rapporteur général à l'Europe

Ainsi que les membres titulaires et informés de la Commission « Santé – Social » et du Groupe Égalité femmes-hommes du CESER

Interventions des organisations

Mme Bernadette GUIHAL, CFDT

La CFDT se reconnaît dans le titre de l'étude affichée à l'écran. La précarité vécue est bien souvent le résultat d'une somme de précarités, plus ou moins visibles et pesantes, qui finissent par impacter durablement le quotidien des personnes qui y sont confrontées, et les faire basculer dans une forme de renoncement à vivre, à faire société et à disparaître peu à peu comme concitoyen, avec tous les risques que cela peut engendrer sur la cohésion sociale.

Dans un monde instable, angoissant à plus d'un titre, à nouveau la priorité de notre jeunesse semble s'imposer à notre Région et cela passe inéluctablement par des réponses concrètes aux besoins fondamentaux, tels que la santé, l'alimentation, le logement, et par des actions de prévention à engager au plus vite. Ces deux leviers vont de pair, mais sans ordre de priorité.

Nous observons que les métiers du social se complexifient, bien au-delà d'un accompagnement dans des démarches administratives ou d'aide pécuniaire à apporter. Le besoin d'appréhender le citoyen, y compris dans sa dimension psychologique, nous semble fondamental. Le secteur professionnel peine à recruter de nouveaux professionnels, c'est un signal qui doit interpeller le Conseil régional et l'inviter à se pencher sur une profession indispensable à la cohésion d'ensemble de notre territoire et de nos citoyens.

Le tissu associatif ligérien est dense sur ces questions de lutte contre la pauvreté, sur les questions d'inclusion, d'accompagnement social et fort de nombreux succès qui ne font pas la Une des journaux ; réseaux indispensables qui nécessitent des engagements financiers afin de soutenir leurs actions au quotidien.

La CFDT souhaite mettre en exergue la question des premiers accueils dans les services Accueil tombés en désuétude depuis la montée des offres numériques, que nous ne rejetons pas en bloc, parce que ces offres en ligne sont plébiscitées par un grand nombre de nos concitoyens pour leur rapidité et la possibilité de les faire de chez soi. Nous invitons le Conseil régional à s'y pencher en commençant par ausculter ses propres accueils, car nous savons que cette première entrée en relation conditionne la qualité du service rendu. Nous nous sommes déjà exprimés et nous avons validé le choix de la commission de mettre en avant dans ce rapport le focus réalisé par le groupe Égalité femmes/hommes et qui l'alimente sur de nombreux points abordés.

Nous finirons par la culture et le sport. En ces temps troublés, chahutés par la tentation du repli sur soi, de la défiance envers l'autre et l'incapacité croissante à débattre sereinement entre citoyens, nous redisons les vertus pour une Région d'accompagner l'offre culturelle et sportive au-delà des grands événements. C'est là également un investissement financier sur le long terme à ne pas négliger, qui permet d'éviter les risques de bascule et de décrochage, bien documentés dans le rapport.

C'est pourquoi la CFDT remercie Jean-Pierre [LETOURNEUX], rapporteur de l'étude, Sébastien [PROESCHEL] pour son professionnalisme et sa disponibilité d'aide à la rédaction, Dominique [LAPERRIÈRE-MICHAUD], Présidente de la commission 2 et tous les conseillers qui se sont impliqués dans cette étude. Comme il s'agit de la dernière intervention de notre délégation pour cette mandature, la CFDT tient à remercier toute l'équipe du CESER pour l'accueil, son accueil, sa compétence, sa disponibilité. Elle remercie également les membres qui arrêtent leur mandat, et leur souhaite « bon vent » pour de nouvelles aventures... sans le CESER. Mais aussi, merci à vous, Président, d'avoir tenu la barre de cette instance dans une période difficile, marquée notamment par la crise sanitaire.

Cela étant dit, nous voterons le rapport.

Mme Anne LE MEUR, Groupe Solidarité

Dans la période complexe que nous traversons, le Groupe Solidarité considère que lutter contre la précarité des personnes et des territoires, c'est œuvrer pour offrir à tous les ligériens et ligériennes une meilleure qualité de vie. C'est aussi, plus largement, œuvrer pour la cohésion sociale.

Dans cette étude, la question des précarités territoriales a notamment été mise en évidence et objectivée par les superpositions de cartes régionales de l'INSEE sur l'emploi, le décrochage scolaire, l'accès à la santé et bien sûr les précarités financières. Est mis ainsi en avant le cumul qui s'opère dans certains territoires. Au niveau infra, 23 des 69 EPCI ligériens sont impactés. Au niveau national, certains de ces EPCI ligériens font même partie des 25 % les plus fragiles, dont Le Mans, Laval et Nantes Métropole.

Comme l'ont montré d'autres études du CESER pointant le lien entre habitant et territoire, cette étude souligne qu'on ne vit pas bien dans un territoire qui ne va pas bien, que l'on soit ménages, femmes, seniors, ou jeunes... Elle montre également comment la fragilisation des personnes relève d'un processus souvent cumulatif, dans lequel une rupture (familiale, sanitaire, économique ou sociale) peut en entraîner une autre. Il est important de noter que certaines personnes seront toute leur vie sous le seuil de pauvreté, notamment celles dépendantes des minimas sociaux, telles que l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH).

Cette étude du CESER, à travers le focus produit par le groupe Égalité femmes/hommes, met enfin en lumière l'exposition accrue des femmes à la précarité, voire à la grande pauvreté dans notre région.

Le Groupe Solidarité relève la volonté de la Région de « faire du territoire régional un espace d'innovation au service de la solidarité et de la lutte contre la précarité des plus fragiles ». Il compte sur le déploiement par la Région de politiques publiques régionales d'aménagement des territoires, notamment les Pactes stratégiques Territoires, pour mobiliser les leviers mis en évidence dans cette étude.

Remerciements à Jean-Pierre [LETOURNEUX], le rapporteur, pour la qualité du travail, à Sébastien [PROESCHEL], chargé d'études et à Dominique LAPERRIERE-MICHAUD, Présidente de la commission 2, sans qui ces travaux n'auraient pas pu être menés dans de bonnes conditions. Un remerciement personnel pour l'intégration de ce focus « égalité femmes/hommes » dans cette étude de prévention contre les précarités. Cette communication est faite au nom du Groupe Solidarité.

Mme Florence LACAZE, CRAJEP

Le CRAJEP se félicite de la parution de ce rapport, essentiel au regard de la dégradation de la situation de vie de nombre de nos concitoyens et concitoyennes.

Il y retrouve sa préoccupation sur l'impact de la précarité des familles sur les plus jeunes. Les propos de Monsieur le commissaire à la grande pauvreté, lors de son audition, sont à ce sujet éclairants, lorsqu'il annonce qu'il faut 6 générations pour qu'un enfant issu de milieux précaires en sorte à son tour.

Tous les membres du CRAJEP constatent l'impact de cette situation dans leurs activités, sans pour autant bénéficier de moyens complémentaires pour agir. Cela a notamment pour répercussion une évolution des attendus professionnels de nos métiers sur des sujets propres à l'action sociale : appui à la santé mentale des jeunes de plus en plus prégnant, accompagnement social renforcé des stagiaires de la formation professionnelle ou des jeunes en service civique, intervention dans les bidonvilles ou en dispositif d'inclusion sociale des publics dits invisibles.

Le rapport soulève à raison l'importance de lutter contre l'isolement social. C'est tout l'objet de nos associations : favoriser l'inscription dans des espaces collectifs et ainsi, l'émancipation des individus.

Le CRAJEP rejoint l'intérêt de la démarche de co-éducation et des projets éducatifs de territoires, déjà cités dans d'autres rapports, comme outil de prévention, d'intervention et de remédiation. Il se félicite de voir rappelée l'importance de l'éducation à la mobilité et des activités de loisir, qu'elles soient sportives ou culturelles, en tant que pôle de stabilité quand des précarités apparaissent dans le cadre scolaire ou familial.

Ce rapport sort au moment où les associations sur le terrain, qui dénombrent près de 3 000 enfants dormant à la rue, lancent un appel dans une tribune au Monde, via un collectif d'environ 200 élus, personnalités publiques et représentants d'associations, pour ouvrir 10 000 places supplémentaires d'hébergement d'urgence.

Vous l'avez compris, le CRAJEP votera le rapport et remercie l'ensemble de la commission, le rapporteur, le chargé d'étude et la présidente, pour l'humanité des rapports qui caractérise la commission 2.

Mme Sophie DESCARPENTRIES, Groupe Environnement

Merci à la commission 2, ses membres, sa Présidente, son rapporteur et son chargé d'étude d'avoir osé produire une étude de qualité sur un sujet (les précarités) qui nous concerne très peu, nous, membres du CESER. Un peu comme lorsque l'on parle des jeunesses, en fait. Mais laissons cela et concentrons-nous sur le contenu de cette étude qui résonne avec celle sur les parcours éducatifs alternatifs, que nous avons vue tout à l'heure, ou celle sur le rapport au travail d'aujourd'hui. Tant de mouvements convergents dans notre société : décrochage scolaire, décrochage du travail, précarisation, qui mènent tous à des fractures de plus en plus importantes dans une cohésion humaine et sociale, pourtant absolument nécessaire face aux enjeux qui nous concernent tous et toutes. Fin du monde et fin du mois, même combat.

Le CESER des Pays de la Loire, traitant de ces trois sujets, est à sa place et joue son rôle d'alerte et de proposition auprès de tous les acteurs qui peuvent, demain, faire évoluer les choses dans le bon sens. Parce que souvent, les personnes en précarité économique et sociale le sont aussi par rapport à l'environnement. Notre Groupe s'associe pleinement aux préconisations faites dans cette étude.

Comme nous voulons être optimistes, quoique réalistes et résolument tournés vers un avenir que nous souhaitons plus juste pour tous et toutes, nous souscrivons pleinement aux actions de prévention. Moins de personnes en situation de précarité demain, en agissant aujourd'hui, préventivement, nous évoquent les actions de prévention contenues dans le « Éviter » du triptyque « Éviter – Réduire – Compenser » lié à l'environnement.

De même, la conditionnalité négociée des contrats de territoires autour de la dimension inclusive vient parfaitement compléter les éco-conditionnalités que nous proposons depuis longtemps.

Nous avons bien entendu ce matin, dans le cadre de l'avis sur le Budget Primitif 2024, que la Région ne pouvait pas tout faire à la fois. Nous l'admettons, et pourtant. Nous le voyons dans nos études récentes au CESER et dans les préoccupations des Français et Françaises, tout est lié et le temps ayant joué contre nous, nous n'avons plus le choix des sujets auxquels s'attaquer en priorité. Hélas, il faut agir dès maintenant et en même temps – expression qui n'appartient à personne, mais à tout le monde – contre l'arasement des haies, contre le décrochage scolaire, pour reconstruire le rapport au travail, pour lutter contre les discriminations et les précarités. Il nous faut construire ensemble une autre société malgré nos divergences de vue et d'approche, en nous appuyant

sur nos différences, nos complémentarités de connaissances, de compétences, de domaines d'action.

Cette étude le dit à son niveau, en préconisant d'intégrer la lutte contre les précarités et les stéréotypes dans l'ensemble des politiques publiques, de faire le lien avec le SRADDET. Produire une vision partagée d'un futur désirable, veiller à ce que les politiques publiques régionales participent à l'amélioration des conditions de vie pour toutes et tous, et plus particulièrement pour les personnes fragilisées, voilà un bel objectif que nous partageons avec Marie MEZIERE-FORTIN, le GRAINE Pays de la Loire, l'URCPIE, FNE, la LPO et le Comité 21.

Alors, rêvons d'un autre monde et faisons ce rêve ensemble, sans nous laisser endormir par les difficultés, pour construire des solutions pérennes, en emmenant tout le monde sur le chemin. Merci.

M. Yvic KERGROAC'H, CGT

Pour la CGT, nous remercions, comme l'ensemble des collègues, le rapporteur, le chargé d'étude, la Présidente, le bureau et l'ensemble de la commission 2, ainsi que le groupe de travail Égalité femmes/hommes pour cette étude.

Ce travail prend appui sur des témoignages qui ont été recueillis lors des auditions et de la journée délibérative qu'avait organisée le CESER en juillet. Il se base également – c'est un peu moins fréquent dans nos travaux – sur les œuvres de plusieurs sociologues qui permettent de souligner l'aspect cumulatif des pauvretés et des précarités.

Ce qui est très intéressant dans l'étude, c'est la juxtaposition des cartes de pauvreté, de décrochage scolaire, d'accès à l'emploi et aux services de santé. C'est édifiant, cela montre l'existence de territoires particulièrement touchés par les pauvretés et les précarités, qu'il s'agisse de territoires ruraux ou du cœur des principales agglomérations. Il faut donc avoir, comme le souligne l'étude, une approche systémique de la précarité.

Pour la CGT, qui porte l'idée d'un développement humain durable, nous souscrivons donc à l'idée d'un développement social lié au développement économique et écologique. Comment aussi ne pas prendre à notre compte ce qui est écrit dans l'annexe 2 concernant la nécessaire prise en compte de « l'hétérogénéité de la société, plus précisément de l'existence d'antagonismes entre des projets, des intérêts, des places » ? Nous, à la CGT, nous l'exprimons un peu différemment, mais dans une analyse pas très éloignée finalement quand on persiste à parler de lutte des classes.

Nous soulignons aussi l'apport du groupe Égalité femmes/hommes qui met en avant les inégalités de genre qui existent dès le plus jeune âge. La qualité de la contribution du groupe souligne la nécessité, qui a été réaffirmée dans le Règlement Intérieur d'ailleurs, de continuer notre réflexion sur l'égalité dans le prochain mandat.

Nous sommes, à la CGT, représentants de la Confédération Générale du Travail, sensibles à la question de l'emploi et des travailleurs pauvres. L'accès au travail de qualité est une clé du développement humain durable et de la lutte contre la précarité. L'audition du Directeur du Compas a mis en évidence le lien entre « taux d'activité » et « pauvreté », en particulier pour les femmes. Il faut donc s'interroger sur l'origine du taux d'activité faible dans certains secteurs géographiques, notamment dans les quartiers politiques de la Ville, lié à la difficulté d'accès à l'emploi, à sa qualité au niveau de la rémunération, aux freins périphériques comme les transports ou la garde d'enfants.

L'étude souligne avec raison que la question de la précarité de l'emploi est à mettre en correspondance avec l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres et au fait que l'emploi précaire gagne partout du terrain. À la CGT, nous portons des propositions en matière de rémunération et de sécurité sociale professionnelle pour protéger les salariés en cas de perte ou de changement d'emploi.

Nous partageons globalement la teneur de l'étude du CESER, avec deux interrogations. Tout d'abord, concernant les « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée » qui recueillent les louanges de l'étude, nous considérons qu'il faut nuancer le constat et rester vigilants sur la question du financement des emplois, sur les conséquences de ce dispositif sur le financement social. De plus, les activités ne doivent pas être en concurrence avec les emplois existants qui pourraient correspondre à des postes de Fonction publique territoriale. Enfin, les garanties sociales offertes aux salariés en matière de rémunération, de carrière, de convention collective et de durabilité de l'emploi, au-delà de la période de subvention du programme, restent posées.

Ensuite, nous sommes interrogatifs sur le fait de considérer un taux d'immigration élevé comme un élément de fragilité pour le territoire, comme c'est indiqué dans un graphique qui est issu du programme de l'Observatoire des partenariats. L'immigration pose des enjeux d'intégration, de solidarité, de lutte contre les discriminations, mais elle est aussi une source de richesse et de développement pour le territoire accueillant. À ce titre, nous regrettons l'accord trouvé ce jour en commission mixte paritaire sur la loi immigration, avec la bénédiction du Rassemblement National, qui va augmenter la précarité des étrangers.

Nous notons toutefois que, si nous utilisons ce tableau, c'est une illustration de la nécessaire approche systémique des précarités. Nous partageons ce constat. C'est pourquoi nous voterons l'étude sans hésitation.

Mme Marie-Thérèse BONNEAU, Jeunes Agriculteurs, FRSEA et Chambre régionale d'Agriculture

Le caractère social est intrinsèque au principe d'égalité.

Le rapport présenté ici identifie que les précarités sont de multiples natures, notamment sociales, économiques, territoriales, voire familiales. Elles sont particulièrement présentes sur des territoires dit fragilisés qui cumulent de nombreuses précarités détaillées dans ce rapport.

La cohésion sociale est menacée dans plusieurs territoires de notre région. On pense le plus souvent aux quartiers en périphérie des villes très affectés par la pauvreté. Tout comme y fait référence les travaux de la commission « santé et social », les zones rurales en particulier au pourtour de notre région, sont fortement concernées par toutes les précarités décrites, assorties d'un isolement renforcé en lien avec la précarité mobilité, due au déficit de transport collectif dans le milieu rural.

Permettez-moi de mettre l'accent sur deux d'entre elles aujourd'hui.

- La vulnérabilité de genre extraite du focus « Égalité femmes/hommes ». À titre d'illustration, il fait le lien entre le taux d'activité féminin et la pauvreté d'un territoire tant dans les quartiers prioritaires de la Ville que dans les zones rurales, et plus généralement, les inégalités et les stéréotypes.
- Le deuxième enjeu sur lequel je veux insister, c'est la précarité alimentaire. Dans un pays comme le nôtre, et *a fortiori* dans notre région, agricole par excellence, les producteurs agricoles que nous sommes ne peuvent se résoudre à voir des gens qui ne mangent pas à leur faim. Manger à sa faim n'est malheureusement pas une évidence dans notre région, mais une digne nécessité !

C'est de ce constat qu'est née l'association SOLAAL Pays de la Loire, dont le Président régional est à ma gauche, Jean-Louis [LARDEUX]. Sa mission est de faciliter et d'organiser les dons des filières agricoles et alimentaires vers les associations d'aide alimentaire.

Le rapport met l'accent sur l'accessibilité aux denrées qui n'est pas plus facile dans la ruralité malgré la proximité de production. Il souligne le rôle et l'action des associations à renforcer et en manque de coordination parfois. Les politiques de prévention inclusives au cœur des politiques publiques régionales sont le rempart de la préservation de la cohésion sociale de notre région.

Je tiens ici à saluer la présidente de la commission, l'ensemble de ses membres et le rapporteur pour le travail réalisé, ainsi que le chargé d'étude. C'est aussi la capacité de pouvoir saluer tous les membres qui nous quitteront ce soir, et tous les chargés d'étude qui ont travaillé pour nous permettre de pouvoir engager tous ces travaux dans la séance plénière et dans l'ensemble de ce mandat.

Les représentants Jeunes Agriculteurs, FRSEA et Chambre régionale voteront ce rapport. Je vous remercie.

M. René PAVAGEAU, CRSA

La CRSA (Conférence Régionale pour la Santé et l'Autonomie), et son groupe Santé Précarité, est fortement investie dans ce sujet de la précarité, et notamment de la grande précarité. La Région rappelle son ambition dans le SRADDET de « territoire 100 % inclusif ».

Faut-il rappeler que la cohésion sociale, engagement prioritaire, nécessite une attention particulière aux plus fragiles ? L'étude, présentée par Jean-Pierre [LETOURNEUX] au titre de la commission 2, s'appuie sur la prévention, clé de la lutte contre les précarités. Prévenir implique une intervention précoce pour repérer les publics isolés, parfois invisibles ou que nous ne voulons pas voir.

Les acteurs de terrain associatifs, ainsi que les membres des CCAS, ont besoin d'être soutenus par les différentes collectivités pour mener ce repérage, indispensable dans la lutte contre la précarité.

Par ailleurs, l'accès à l'emploi, aux soins et à une vie décente est un droit pour tous. Or, les politiques publiques ont vocation à répondre aux besoins des populations et réduire les inégalités territoriales et sociales. C'est pourquoi, avec sa compétence et son engagement volontaire, la Région peut, avec ses outils, agir. Le Plan Régional d'Accès à la Santé, le SRADDET, les contrats de territoires peuvent y contribuer par-delà les préconisations de l'étude. En tout cas, nous invitons à la Région à le faire et nous l'invitons également à soutenir les acteurs de terrain.

Merci à Jean-Pierre [LETOURNEUX], à la Présidente de la commission et au chargé d'étude pour le travail remarquable qu'ils ont mené sur cette étude. Merci.



Pour la cohésion sociale, la prévention comme clé de lutte contre les précarités

En 2020, les Pays de la Loire comptaient 400 000 personnes pauvres dont 124 000 enfants, soit plus que le nombre d'habitants du département de la Mayenne. Quel que soit « l'élément déclencheur », la pauvreté n'est pas un état mais s'inscrit dans une dynamique qui fait entrer l'individu ou la famille dans un processus de fragilisation. L'étude des cartes concernant les précarités, la pauvreté, l'état de santé, l'emploi, le niveau de formation..., démontre que ces précarités se cumulent sur les mêmes territoires, urbains comme ruraux.

Le CESER est convaincu qu'il est nécessaire d'aller au-delà de la juxtaposition d'actions réparatrices qui engendrent stigmatisation des uns et ressentiment des autres. À ce titre, il estime essentiel de concentrer les efforts sur les causes en mettant la prévention de la précarité au centre de toutes les politiques publiques territoriales. Au cœur de la cohésion sociale et territoriale, dont les Régions sont garantes depuis la loi NOTRe, comme cheffe de file de l'aménagement du territoire et dans le cadre de ses compétences, la Région des Pays de la Loire a ici un rôle de premier plan à jouer auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

À travers cette étude, le CESER souhaite contribuer à la réflexion régionale en apportant le regard et l'expertise de terrain de la société civile organisée.

**CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ENVIRONNEMENTAL
DES PAYS DE LA LOIRE**

Hôtel de la Région
1 rue de la Loire
44 966 Nantes cedex 9
Tél. 02 28 20 53 14
ceser@paysdelaloire.fr

 ceser.paysdelaloire.fr

 [@ceserPDL](https://twitter.com/ceserPDL)

 [CESER Pays de la Loire](https://www.youtube.com/CESER Pays de la Loire)

 www.linkedin.com/company/ceser-pdl/

Lire la synthèse du rapport sur
ceser.paysdelaloire.fr

