

Les nouveaux enjeux de l'observation sociale intercommunale

Par Hervé Guéry, directeur du Compas

L'observation sociale des territoires est en pleine évolution. Les besoins de connaissance s'accroissent, les questionnements se bousculent. Les nouvelles technologies facilitent la diffusion de l'information et le traitement des données. La recherche d'une meilleure allocation des moyens des politiques pousse à mieux comprendre les besoins. Dans ce contexte, la montée en puissance de l'intercommunalité apporte une nouvelle dimension : un nouvel échelon d'observation arrive. Pour éviter l'accumulation désordonnée de dispositifs, il faut réfléchir à cette importante évolution. L'analyse d'Hervé Guéry, directeur du Compas.

La montée en puissance des intercommunalités est sans aucun doute l'évolution la plus importante en matière d'organisation des échelons territoriaux après la phase de décentralisation amorcée au début des années 1980. La coopération entre communes ne date pas d'hier : les syndicats de communes ont été créés en 1890. Mais le regroupement de communes a été relancé lors de la réforme des collectivités territoriales de 2010 et avec la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») du 7 août 2015. Progressivement, avec des niveaux très variés d'engagement, ces nouvelles entités agrègent de plus en plus de compétences dans le domaine social, qu'il s'agisse de la petite enfance, du logement, de l'insertion, de la mobilité ou des personnes âgées.

Montée en puissance

A cette montée en puissance des politiques publiques intercommunales doit logiquement correspondre la mise en place d'un système d'observation adapté. Il n'est pas concevable de mettre en œuvre des politiques publiques qui ne reposeraient pas sur une étude documentée des données sociales et une approche qualitative. Ce système est indispensable dans une démarche d'analyse quant à l'accès aux services

des habitants (éloignement, usage, non recours, ...). Alors que cette observation est souvent très élaborée au point de vue économique, elle l'est bien moins du point de vue social et humain.

Elle n'est cependant pas inexistante. Jusqu'à présent, une partie est réalisée par les Centres communaux d'action sociale, dont certains ont mis en place une démarche approfondie d'analyse des besoins sociaux au niveau communal. Dans certains cas, l'observation est déjà mise en œuvre au niveau intercommunal, parfois dans le cadre des Centres intercommunaux d'action sociale. Pour certains, c'est d'ailleurs le cas de longue date. Le Compas travaille par exemple avec le CCAS de Dijon depuis le milieu des années 2000 et maintenant dans le cadre d'une démarche d'observation qui se situe à un niveau intercommunal. Dans certaines communes de grande taille l'agence d'urbanisme peut occuper une partie de cette fonction. Enfin, diverses institutions, de Pôle Emploi aux Caisses d'allocations familiales disposent de systèmes d'information sur leur public et l'usage des services ou des prestations qu'ils dispensent. Comme le souligne un rapport de l'Assemblée des communautés de France¹ à la diversité et la com-

1 « Intercommunalité et développement social », Loïc Cauret et Antoine Chéreau, mai 2015, ADCF. Rapport remis aux ministres des Affaires sociales et de la Décentralisation.

plexité des dispositifs d'action sociale sur le terrain correspond parfois une même complexité en matière d'observation sociale par l'éparpillement des intervenants mais aussi par la juxtaposition des niveaux géographiques d'organisation de l'information.

Comment y répondre ? Quelle peut être la place de l'observation sociale dans le cadre de la constitution des intercommunalités ? Pour autant, l'observation sociale répond toujours à trois grands types d'enjeux.

Trois grands types d'enjeux

Un enjeu démocratique d'abord. L'observation contribue à la connaissance des réalités sociales, notamment au sujet des populations les plus défavorisées, qui influent peu sur les décisions publiques. A cette prise de conscience s'ajoute un enjeu de communication « maîtrisée » auprès des habitants des territoires concernés.

Il est important que les élus suivent de façon précise l'évolution de la situation sociale pour chacune des communes de l'intercommunalité. Cela permet, par exemple, d'éviter de tomber dans le piège d'une vision simpliste de l'opposition entre des métropoles ou des grandes villes-centres ouvertes sur le monde et très dynamiques et des territoires péri-urbains où se concentre la pauvreté. Alors que la pauvreté se situe massivement dans les grandes villes et leur banlieue. Pour illustrer ceci, l'analyse des mouvements de population est très intéressante. On observe des départs de couples avec enfant(s) vers les territoires périurbains et le déplacement des ménages les plus pauvres de ces mêmes territoires vers les villes-centres, du fait notamment de la localisation du locatif social et du locatif privé ainsi que d'une offre de services en transport accessible aux ménages les moins aisés.

Un enjeu opérationnel ensuite. Comment développer une action sociale cohérente auprès des habitants de ces territoires ? L'observation sociale doit proposer une vision précise et la plus exhaustive possible des réalités sociales des habitants des intercommunalités. Elle doit permettre, à travers des analyses prospectives, de décrire ce que pourraient être les réalités humaines dans les décennies qui viennent sur la base des dynamiques observées lors des 10 dernières années par exemple, ou des perspectives d'offre de logements planifiées.. Elle permet aussi de comprendre les dynamiques résidentielles (l'évolution de leur localisation) des

ménages et donc d'anticiper sur la localisation des services au regard des besoins d'aujourd'hui mais aussi des besoins de demain.

Enfin l'observation doit être au service de la construction de « l'esprit intercommunal ». Bien souvent les habitants, mais aussi les élus, ont beaucoup de difficultés à comprendre la cohérence des intercommunalités ou limitent celle-ci à la seule réduction des coûts pour les finances publiques. L'enjeu de l'observation est, par exemple, de permettre de montrer les mouvements migratoires entre les différents territoires qui composent les intercommunalités. Ces mouvements peuvent être liés à l'emploi (mouvements pendulaires entre le domicile et le travail) ou aux lieux de résidence. Très fréquemment, les mobilités (résidentielle, scolaire, professionnelle, etc.) expliquent une très grande partie de l'ensemble des flux de populations qui arrivent dans les communes (à l'exception des villes universitaires).

Illustrons concrètement ces enjeux. Nos travaux réalisés à Quimper² sur les flux résidentiels font apparaître le départ des familles du cœur de l'agglomération vers les communes périphériques (phénomène observé dans une très grande partie des territoires français) et l'arrivée, ou même plus fréquemment le retour, des monoparents après une séparation avec abandon de la maison puisqu'aucun des deux membres du couple ne peut à lui seul continuer à assumer les charges du logement. La localisation des logements sociaux au sein du territoire va jouer un grand rôle dans l'établissement des ménages. Ces analyses de flux mettent en évidence le besoin d'une politique coordonnée en matière de prise en charge des populations les plus défavorisées ainsi que la recherche d'une offre de logements accessible à tous les ménages. La recherche de la ville-centre par les ménages monoparentaux s'explique en effet aisément par l'offre de logement ainsi que par l'existence de services en milieu urbain. Ces services de proximité permettent ainsi de se déplacer, d'accéder rapidement aux écoles, commerces, services de santé ou culturel. La localisation des crèches ou des activités sportives permet ainsi aux parents isolés de pouvoir inscrire leurs enfants tout en ayant des temps de déplacements réduits (au regard des temps pour l'accès aux mêmes services en territoire diffus). Pour les parents isolés cette proximité des services est une nécessité. Ainsi, la croissance du nombre de familles monoparentales qui est beaucoup plus importante dans les villes-centres que dans les périphéries s'explique par ces effets migratoires et non par un taux de séparation plus important.

2- Analyse des besoins sociaux réalisée pour Quimper Communauté, 2014.

Qui accueille qui ?

Plus globalement, il faut s'interroger sur le type de population accueillie dans les différentes communes de l'intercommunalité et les services qui y sont proposés. Si l'on prend l'exemple de Quimper, les deux tiers de la population vivent dans la ville-centre alors que 90% de la population pauvre y réside. Le ratio est identique pour les monoparents et les personnes inscrites à Pôle emploi.

A Nantes ou Bordeaux près de 55% des logements occupés le sont par une personne seule. Cette dynamique est aussi observée pour des villes-centres qui accueillent de plus en plus fréquemment les personnes seules (étudiants, mais aussi actifs occupés, personnes âgées, personnes en situation de handicap, ...). Là encore, les flux migratoires résidentiels entre les villes-centres et les communes périphériques expliquent pour beaucoup ces spécificités territoriales. Ces flux ont des effets sur les besoins en matière de logements (taille et forme d'habitat) comme sur les services offerts (commerces de proximité, activités sportives, ...).

Bien sûr, chaque intercommunalité a ses particula-

rités et le rôle des villes-centres n'est pas toujours aussi accentué. Dans certaines agglomérations, c'est la banlieue proche qui accueille davantage que la ville-centre les populations démunies. Il n'en demeure pas moins qu'il faut documenter avec précision cette situation.

Nous pourrions aussi prendre l'exemple des mobilités diurnes. L'étude des flux domicile-travail fait ressortir une population active attirée par l'emploi dans la ville-centre, qui consomme et peut utiliser les services publics (modes de garde pour les petits enfants à proximité des lieux de travail, écoles, services médicaux), mais aussi privés (commerces, restauration, espaces culturels,...). L'observation permet aux décideurs de mieux connaître cette population, d'en mesurer les effets en matière d'offres de services et d'usage de ceux-ci. Si la population qui réside sur la commune est connue, la population présente de jour uniquement est souvent ignorée. Sa présence a pourtant des effets conséquents sur le développement économique et commercial des villes.

En quoi l'observation peut-elle contribuer à l'émergence d'une analyse partagée ? L'observation dans une intercommunalité doit permettre de mettre

Observer, c'est choisir

Les domaines de l'observation sociale intercommunale dépendent des fonctions dans lesquelles ces dernières se sont investies. A l'avenir, ces fonctions devraient s'étendre. Dans quels domaines au juste observer ? Certaines questions, comme le logement ou les transports sont quasiment de facto intégrées aux fonctions des intercommunalités, avec des niveaux d'investissement divers. D'autres le sont de plus en plus, comme la petite enfance et les personnes âgées, ainsi que l'offre sociale, culturelle (salles de spectacle, bibliothèques, etc.) ou sportive. Enfin, des domaines comme la santé ou l'action sociale, voire l'emploi, le seront sans doute à l'avenir. Déjà le champ de l'observation est très étendu. Il implique de connaître les flux de population, la composition par âge ou par milieu social, les revenus, le niveau d'éducation, de mesurer les transformations de l'emploi et l'impact du chômage, etc. Il faut définir les domaines observés mais aussi leur articulation. Ainsi, l'évolution de l'emploi aura inévitablement des conséquences en matière de logement ou d'accueil de la petite enfance. De même, la progression du nombre de familles monoparentales joue sur le besoin en logement, etc.

Il faut enfin éviter de céder à la tentation de « l'observation totale », qui consiste à accumuler le plus grand nombre possible de données dans l'ensemble des domaines. L'évolution des technologies nous permet une connaissance de plus en plus fine des pratiques et alimente une machine à produire du chiffre. « *Observer c'est choisir* » pourrait-on dire, en paraphrasant Pierre Mendès-France. Noyer l'observation dans les données nuit à la compréhension. Il faut donc faire les « bons » choix, ceux qui servent l'analyse. Déterminer ces « bons » choix implique d'une part une expertise poussée des données (connaissance de ce qui est disponible, expérience d'observations passées, etc.), la mise en commun des différentes parties prenantes au sein de l'intercommunalité (qui doivent choisir ensemble ce qui relève de l'utile aux politiques publiques et de l'accessoire qui nuit à la compréhension), mais aussi des enquêtes, des entretiens, des temps d'analyses partagés. L'information est au service du débat et non une réponse à elle seule. Chacune des informations collectées doit être restituée dans son contexte, dans son environnement et dans l'histoire de la commune ou du quartier. On voit ici encore comment l'observation et la mise en œuvre des politiques publiques sont liées.

en cohérence les paroles et les actions des différents partenaires. Pour cela, il est nécessaire que ceux-ci organisent leurs propres découpages en fonction de ces nouveaux contours territoriaux, notamment les territoires d'action sociale des départements ou alors ceux de Pôle Emploi, des Missions locales, de l'Agence Régionale de Santé, etc.

Les données collectées doivent permettre de déboucher sur un débat entre les différents acteurs. La donnée n'est là que pour favoriser le développement de l'échange entre les différentes parties. Ce travail doit permettre de formuler des orientations, des préconisations concrètes et surtout d'accompagner la parole publique, celle des décideurs, des élus.

Au final, l'analyse des besoins sociaux menée au niveau communal doit pouvoir être accompagnée au niveau de l'intercommunalité par une démarche d'observation sociale. Les habitants vivent dans un espace qui s'apparente plus à un « bassin de vie » qu'aux fron-

tières de leur commune. L'offre publique, des établissements scolaires aux équipements sportifs ou culturels, en passant par les établissements pour personnes âgées ou l'accueil de la petite enfance, se conçoit de plus en plus à cette échelle. De la même façon que l'offre publique doit être réorganisée, ce sera inévitablement le cas de l'observation : il faut mettre en place une complémentarité entre l'ABS communale et l'observation au niveau de l'intercommunalité. L'observation étant déjà complexe et parfois redondante, le grand risque serait de superposer une couche supplémentaire d'observation sans réfléchir à leur articulation. La montée en puissance des intercommunalités pourrait même être l'occasion d'une réflexion plus globale sur l'organisation de l'observation sociale, la mutualisation des données et des analyses.

Hervé Guéry

Découvrez nos nouveaux «Portraits de quartier»

Quelle part de la population de l'agglomération vit dans les quartiers prioritaires ? Quel est leur niveau de vie ? Quelle proportion vit sous le seuil de pauvreté ? Nos portraits de quartier comprennent une dizaine de pages présentant des données essentielles et des analyses synthétiques.

Pour chacune des thématiques, vous disposez d'un ensemble de tableaux et graphiques commentés. Ces indicateurs permettent de dresser un panorama global de la population de ces quartiers. Les approches par genre et par âge alimentent les réflexions autour d'enjeux transversaux. L'échelon géographique retenu est le périmètre effectif des nouveaux quartiers prioritaires et non l'Iris.

Contact : Sophie Planchais
contact@compas-tis.com
Tél. : 02 51 80 69 80

Compas études

Publication du bureau d'études Compas, spécialiste de l'analyse des besoins sociaux des territoires.

Directeur de la publication : Hervé Guéry
Rédacteur en chef : Louis Maurin
Auteur du n°20 : Hervé Guéry
Ont participé à ce numéro : Marie-Line Luquet, Louis Maurin, Sophie Planchais.
Contact : contact@compas-tis.com

Etablissements :

Nantes : 15 ter doulevard Jean Moulin, 44100 Nantes - 02 51 80 69 80
Paris : 13 Bis rue Alphonse Daudet, 75014 Paris - 01 45 86 18 52
Strasbourg : 41 boulevard Clemenceau, 67000 Strasbourg - 03 90 41 09 18

Pour plus d'informations :

Compas : www.lecompas.fr
Centre d'observation de la société : www.observationsociete.fr/
Base documentaire : www.lecompas.fr/base_documentaire.php
ISSN : 2267-9103

