

## Sommaire

- > **Sur les priorités de l'action municipale** p. 03  
La lutte contre la précarité économique toujours perçue comme prioritaire p. 03  
L'impact de la précarité relationnelle et identitaire de plus en plus fortement ressenti p. 05
- > **Sur l'implication des services** p. 06  
Le rôle incontournable des services de solidarité p. 06  
L'ancrage croissant du CCAS dans l'organisation municipale p. 07  
L'ouverture de l'action sociale au développement social p. 08  
Le rôle croissant de l'observation p. 09
- > **Sur la coopération interinstitutionnelle** p. 11  
Intercommunalité : le social n'est guère sollicité p. 11  
Partenariat : les lignes bougent p. 13
- > **Conclusion** p. 15
- > **Méthodologie** p. 15



Cette étude a été réalisée par Hélène PADIEU et Emmanuelle GUILLAUME, sous la direction de Jean-Louis SANCHEZ, délégué général de l'Odas.

La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée  
250, bis boulevard Saint-Germain,  
75007 Paris

Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62  
<http://www.odas.net>

Directeur de la publication :  
Jean-Louis SANCHEZ

Ce numéro a été tiré à 9 000 exemplaires  
ISSN 1265-7476

Avec le soutien de la  
direction générale de l'Action Sociale

## Les villes et le vivre-ensemble

### Enquête sur les priorités politiques et stratégiques des villes de plus de 30.000 habitants

→ Les sondages se suivent et se ressemblent, l'opinion marque une défiance croissante envers les pouvoirs publics. Seule exception à la règle : les maires. Même si l'attachement de nos concitoyens à ces édiles locaux régresse, tout particulièrement depuis 2001, plus d'un français sur deux continue d'apprécier positivement leur rôle<sup>1</sup>. C'est une fois de plus la démonstration que chacun mesure bien la responsabilité du local sur la qualité de sa vie, sur le plan individuel et collectif. Et l'état de déliquescence du tissu social en France, qui se manifeste à travers la crise de confiance de l'opinion vis-à-vis de son environnement humain<sup>2</sup>, ne fait qu'intensifier la nécessité d'une plus grande mobilisation des maires dans la préservation du contrat social. Il est donc indispensable de rechercher si ces derniers font de cet enjeu du vivre ensemble une priorité dans leurs choix politiques et stratégiques.

Le portrait social de la France dressé par Jean Viard dans son dernier ouvrage<sup>3</sup> ne peut laisser indifférent. Il permet de mesurer à quel point les deux principaux espaces de socialisation qu'étaient dans la première moitié du siècle dernier le travail et l'enracinement dans un territoire ne jouent plus ce rôle. Le travail ne représente plus aujourd'hui que 16 % du temps de vie éveillé contre

70 % à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, tandis que le trajet quotidien est en moyenne de 45 kilomètres contre cinq dans les années 50.

Le délitement des anciennes sociabilités doit donc faire place à la mise en œuvre de nouveaux modes d'action pouvant favoriser l'émergence d'autres liens sociaux au-delà de la seule consommation de liens choisis à travers des réseaux sociaux (Inter-

1 D'après un sondage réalisé pour le compte de L'Express par TNS Sofres. cf L'Express du 19 janvier 2013.

2 Selon un sondage exclusif du journal Le Monde (Ipsos Public Affairs) publié le 25 janvier 2013, on relève que seuls 22% des français déclarent pouvoir faire confiance aux autres.

3 Jean Viard, *Nouveau portrait de la France : La société des modes de vie*, Éditions de l'Aube, Paris, 2011.

net) ou des communautés d'origine (ethniques ou religieuses). Or si l'État est indiscutablement le mieux à même de produire des réglementations aptes à favoriser la cohésion sociale, la création d'un climat de confiance et de solidarités de proximité entre les habitants ne peut être que l'affaire du local. Une tâche qu'il faut maintenant mener dans un contexte de crise que la plupart des observateurs n'hésitent plus à qualifier de crise sociétale, car elle n'est plus seulement de nature économique, elle est aussi relationnelle et identitaire : fragilisation de l'individu face au monde du travail, accroissement de la solitude et de l'exclusion et perte de repères contribuent à une véritable atomisation du tissu social.

Face à cette hausse des périls d'un nouveau genre, l'émergence de la notion de vivre-ensemble dans le débat public est encourageante. D'autant plus qu'elle débouche sur un concept plus opérationnel et de plus en plus usité par les professionnels : celui de « développement social »<sup>4</sup>. Il s'agit pourtant d'une démarche particulièrement exigeante puisqu'elle vise pour revitaliser liens sociaux et solidarités naturelles à la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques bien au-delà des politiques sociales et à l'implication réelle des divers acteurs locaux des territoires concernés (institutions, professionnels et habitants).

La démarche va donc concerner l'ensemble des collectivités locales, mais plus spécifiquement les communes en milieu urbain. En effet, si depuis la première

vague de décentralisation (1984) puis la seconde (2004), les conseils généraux sont fortement mobilisés pour la protection des publics vulnérables quels que soient les territoires, leur intervention s'avère plus aléatoire en zone urbaine, lorsqu'il s'agit de s'adresser à toute la population pour éviter l'émiettement du tissu social.

En effet, les villes sont généralement mieux outillées pour agir sur ce terrain-là, grâce à leurs politiques sociales, confortées par toutes leurs autres politiques (culture, sport, jeunesse, habitat, transports, etc.). De plus, la forte légitimité des maires auprès des habitants leur permet d'agir plus directement sur la performance de l'engagement civique des habitants. Autrement dit, en zone urbaine, rien de déterminant ne peut se faire sur le terrain du développement social sans les villes, à condition bien évidemment qu'elles y associent leurs partenaires traditionnels que sont les Départements, les caisses d'allocations familiales, les centres sociaux, et de façon plus générale, le monde associatif et les habitants.

C'est pourquoi l'Odas, fortement engagé depuis sa création dans la promotion du développement social, s'est attaché dès 1993 à mener des enquêtes auprès des grandes villes, visant à identifier la manière dont les maires conçoivent le « vivre-ensemble » et les leviers dont ils disposent pour le renforcer. Ce qui permet de mieux cerner leurs organisations internes et leur collaboration avec les organismes extérieurs.

---

<sup>4</sup> « Développement social » : mode de traitement territorial visant au maintien actif dans notre société des populations fragilisées non seulement par la précarité matérielle ou la différence culturelle, mais aussi par l'âge, le handicap, l'isolement, etc. Cette approche pourrait être définie comme une nouvelle réponse publique visant à irriguer l'ensemble des politiques publiques d'une aspiration volontariste à la reconstruction du lien social. Il ne s'agit pas seulement d'accompagner des familles en situation de précarité par la voie d'actions collectives, mais bien de s'appuyer sur l'ensemble des forces vives d'un territoire pour en renforcer la cohésion. Ainsi, cette référence forte au territoire permet-elle d'enraciner le lien social dans une communauté de projet.

# I. Sur les priorités de l'action municipale

Entre 2006, date de la précédente enquête menée par l'Odas sur des thèmes similaires<sup>5</sup>, et 2011, le paysage de l'action municipale a profondément changé suite aux dernières élections locales, avec une modification importante des rapports de force entre les diverses formations politiques.

C'est pourquoi on pouvait s'attendre à ce que la comparaison entre les résultats des deux enquêtes révèle

de profonds changements. Et pourtant il n'en est rien. Les tendances observées en 2006 perdurent, ce qui laisse à penser que les choix locaux sont de nature plus pragmatique qu'idéologique et avant tout imprégnés de la réalité du contexte, dont on sait qu'il n'a guère changé, sinon pour s'aggraver dans ses aspects économiques, relationnels et identitaires.

## La lutte contre la précarité économique toujours perçue comme prioritaire

Il est clair que la question économique reste incontournable et que, lorsqu'on demande aux maires ce qui paraît le plus important pour le bien-être de leurs concitoyens (graphique 1 page suivante), l'emploi est cité en premier<sup>6</sup>. De plus, lorsqu'on leur demande ce qui leur paraît le plus important du point de vue de l'action municipale pour préserver le vivre-ensemble (graphique 2 page suivante), leur réponse s'oriente également vers l'emploi, puisque « insertion des jeunes » et « lutte contre le chômage » occupent les deux premières places.

Tout au plus peut-on noter une légère diminution du score de la lutte contre le chômage entre 2006 (questionnaire adressé fin 2004) et 2012 (adressé fin 2010), comme si les villes étaient plus nombreuses à estimer qu'elles ont peu d'influence en la matière. Cette interrogation trouve écho dans les questions sur les partenariats, où il est mentionné que les relations avec l'État en matière d'emploi et d'insertion ne se sont pas améliorées, voire plutôt dégradées depuis six ans (voir page 13).

Les maires continuent donc bien d'exprimer un très fort attachement à la lutte contre la précarité économique qui ne peut fructifier que grâce à un haut niveau d'emploi. La priorité donnée à la lutte contre

la précarité se vérifie également dans la place qu'occupe l'habitat dans leur vision de ce qui s'avère décisif pour le bien-être de leurs concitoyens. L'habitat, qui recouvre dans l'étude à la fois les équipements de quartier et le logement social, est mentionné comme seconde condition à satisfaire pour le bien-être des habitants.

De même qu'on n'omettra pas de signaler la progression du score de la prévention/santé, qui montre la réactivité des maires face à la détérioration de l'accessibilité aux soins pour certaines personnes isolées (SDF notamment) et même pour certaines familles.

Enfin, cette importance accordée à la lutte contre la précarité économique se vérifie dans la hiérarchisation des délégations d'élus concourant de façon déterminante à la préservation du vivre-ensemble (graphique 3 page suivante). Ainsi, c'est la délégation en matière de solidarité et d'action sociale qui est citée en premier par 54% des villes interrogées.

Un constat qui révèle par ailleurs une profonde évolution des domaines d'intervention traditionnels des communes. C'est le cas notamment du soutien aux personnes âgées, qui était considéré en 1985<sup>7</sup> comme la préoccupation première des maires (presque toutes les villes avaient alors une

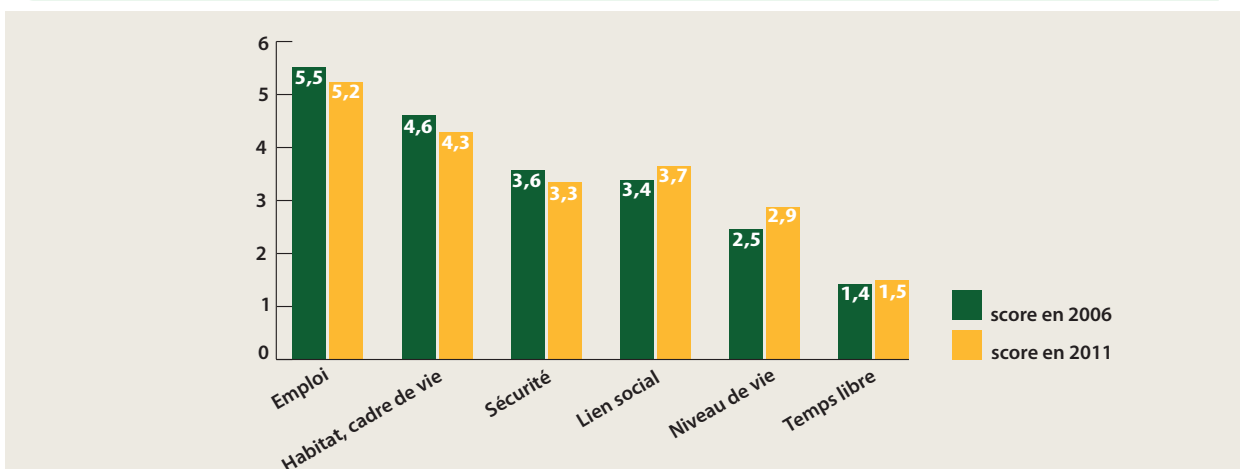
5 Lettre de l'Odas - *Les Maires et le vivre-ensemble - Les nouveaux contours de l'action publique en matière de solidarité* - Avril 2007.

6 Pour mémoire, selon l'étude de l'Odas de 1993 la précarité économique n'apparaît comme une toute première priorité qu'à compter de 1989, ce qui confirme bien que les maires déclinent leurs priorités en fonction de l'évolution des besoins, puisque la crise de l'emploi n'est apparue qu'à compter des années 1980. cf Les Cahiers de l'Odas - *Les mutations de l'action sociale communale* - Octobre 1993.

7 Dans l'enquête de l'Odas de 1993 (op.cit), certaines questions ont été posées de façon rétrospective.

Score calculé sur les réponses pondérées de 6 à 1 selon leur priorité

**Graphique 1 : Qu'est-ce qui vous paraît le plus important aujourd'hui pour le bien-être de vos concitoyens (sans lien direct avec vos responsabilités de maire) ?**



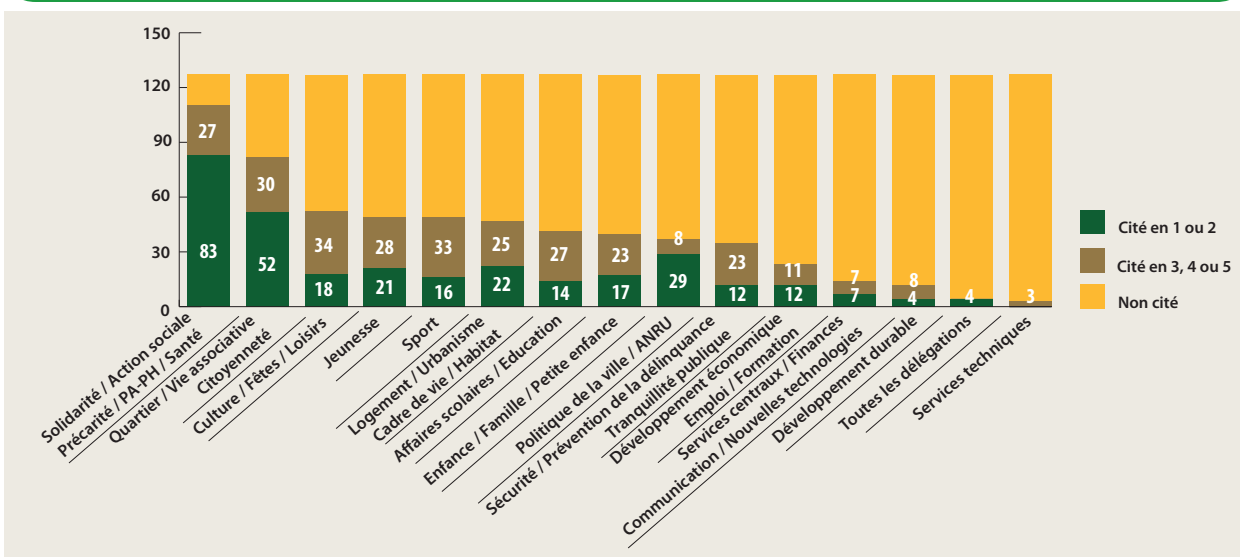
Score calculé sur les réponses pondérées de 9 à 1 selon leur priorité

**Graphique 2 : Du point de vue de l'action municipale, qu'est-ce qui vous paraît le plus important aujourd'hui pour préserver le vivre-ensemble ?**



Nombre de villes ayant cité la délégation (127 villes ayant répondu)

**Graphique 3 : Selon vous, quelles sont les principales délégations d'élus concernées par le vivre ensemble ? (jusqu'à 5 citations possibles)**



délégation spécifiquement consacrée aux personnes âgées), aujourd'hui seules 32 % des villes citent cette délégation. C'est d'abord la résultante de l'élévation du niveau de vie des retraités, qui se vérifie à travers la réduction considérable du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse, mais c'est aussi lié à la prise en compte par les Départements de la perte

d'autonomie avec la mise en œuvre de l'Allocation personnalisée d'autonomie.

Dorénavant les villes concentrent leur effort sur la gestion d'équipements (EPAHD, foyers-logements, clubs-restaurants...) ou la mise en place de services (téléalarme, portage de repas...) qui demandent une forte proximité.

## L'impact des précarités relationnelle et identitaire<sup>8</sup> de plus en plus fortement ressenti

Pour ceux qui en douteraient encore, la sensibilité des maires sur la question de la qualité du lien social dans leur ville s'avère de plus en plus perceptible dans leur vision de ce qui est important aujourd'hui pour le bien-être des habitants. En effet, le thème du lien social progresse dans les déclarations des responsables municipaux entre 2006 et 2011, au point de prendre la troisième place dans la hiérarchie des réponses sur ce qui paraît importer pour le bien-être des populations (graphique 1). Alors que, corrélativement, le thème de la sécurité régresse de la troisième à la quatrième place. Une évolution qui confirme que les maires pourraient dorénavant privilégier les dynamiques de développement social sur celles de prévention de la délinquance, sur lesquelles leur compétence a été pourtant reconnue à travers l'affirmation de leur responsabilité sur le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

D'ailleurs, lorsqu'ils répondent sur les axes prioritaires de l'action municipale, le score de la prévention contre les incivilités et les violences régresse, alors que les dynamiques de lutte contre l'isolement social progressent. Tandis qu'on remarque par ailleurs une forte augmentation du score du soutien aux parents, que l'on peut rapprocher du succès auprès des Villes des programmes de réussite éducative, mis en œuvre dans huit villes sur dix.

Il semblerait donc que les élus soient de plus en plus nombreux à considérer que le traitement des incivilités, de la petite délinquance, de l'ambiance d'insécurité, passe nécessairement par la consolidation des liens sociaux et le rétablissement d'une vision collective de l'avenir.

Cette interprétation se trouve consolidée par l'importance que prend le concept de participation citoyenne, qui englobe la démocratie participative, le soutien à la vie associative ainsi que l'animation de la vie des quartiers.

D'ailleurs, il faut souligner l'importance prise par cette délégation. Elle est citée dorénavant par les deux tiers des villes comme une délégation particulièrement concernée par le vivre-ensemble. En outre, on note à travers les informations recueillies sur les intitulés des délégations d'élus une approche plus large du concept de participation.

En effet, en 2006 la notion de participation était généralement rattachée à celle de politique de la ville. Aujourd'hui elle est rattachée à des missions plus larges, comme la famille et la jeunesse. On peut aussi relever d'autres intitulés de délégations comme : « Finances, évaluation des politiques et dialogue citoyen », « Affaires sociales et démocratie participative », « Solidarité familiale et vie des quartiers », « Cohésion sociale et grands projets »... Certes, ceci peut indiquer un regroupement opportuniste, mais peut aussi suggérer l'amorce d'une nouvelle perception de la relation aux habitants dans la structuration de l'action municipale.

On constate donc que le souci de « co-élaboration » ou de « co-production » progresse, même s'il faut franchir des obstacles souvent soulignés dans les commentaires des personnes ayant répondu au questionnaire, comme celui de la faible participation des jeunes (de 16 à 25 ans) aux instances de concertation ou les risques de détournement voir d'accapement de la démarche par des groupes insuffisamment représentatifs.

<sup>8</sup> Par « précarité relationnelle », on entend le démantèlement du tissu social, avec l'accroissement des postures de défiance, d'indifférence, et la régression des solidarités naturelles. Par « précarité identitaire », on entend la régression des repères éducatifs, des valeurs d'identification à un projet collectif, de tout ce qui structure une identité de projet pour contrebalancer les replis sur des communautés d'origine ou d'intérêt.

## II. Sur l'implication des services

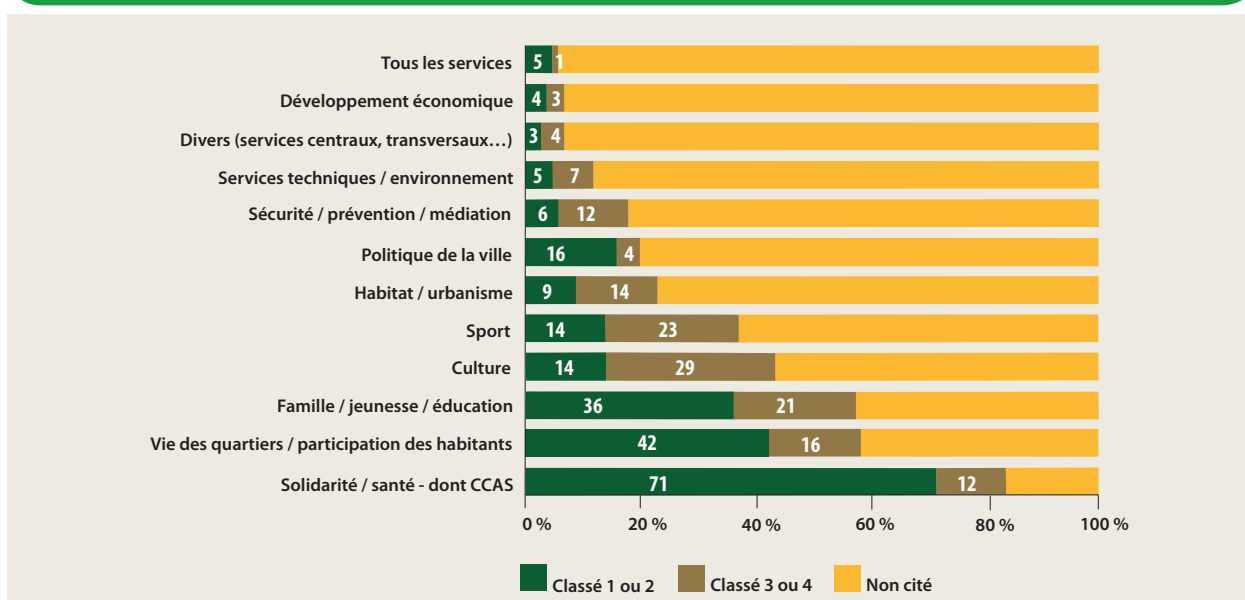
Cette répartition des priorités municipales se vérifie également lorsque l'on analyse les réponses des villes concernant les quatre services les plus concernés par le vivre-ensemble.

Bien que l'on constate une volonté d'agir au-delà des seules sphères de la solidarité, les responsabilités envers les plus fragiles continuent d'imprimer fortement

l'action municipale. Comme si les maires ne pouvaient concevoir le renforcement du vivre ensemble sans préserver impérativement la cohésion sociale. Ce qui permet d'affirmer que le local reste soucieux de conjuguer la devise républicaine dans ses trois dimensions en percevant la Fraternité comme une solidarité de droit, consolidée par une solidarité d'implication <sup>9</sup>.

*Classement par ordre d'importance*

**Selon vous, quels sont les quatre principaux services de la ville qui participent au renforcement du vivre-ensemble dans votre commune ?**



### Le rôle incontournable des services de solidarité

En effet, les services dits « sociaux » (centre communal d'action sociale et lutte contre l'exclusion), qui peuvent apporter leur soutien à divers publics (bénéficiaires du RSA, sans domicile fixe, personnes en perte d'autonomie...), sont mentionnés en première ou deuxième position par près des trois quarts (71 %) des villes comme contribuant de façon déterminante au vivre-ensemble.

Cet attachement à la cohésion sociale se vérifie par ailleurs concrètement en matière d'insertion, puisque les villes utilisent dorénavant très majoritairement la clause

d'insertion dans les marchés publics (93 % des répondants) et soutiennent des chantiers d'insertion (73 % des répondants).

On peut noter que les villes de province ont beaucoup plus largement développé ce type d'instrument (96 % des répondants ont une clause d'insertion dans leurs marchés publics, et 75 % des chantiers d'insertion) que les villes d'Ile-de-France (81 % ont la clause d'insertion et 59 % des chantiers d'insertion). De même, les villes recourent de plus en plus fréquemment aux travailleurs so-

<sup>9</sup> C'est d'ailleurs ce qui explique que deux tiers des grandes villes de France ont signé en 2004 sur proposition du Collectif Appel à la Fraternité, une charte de la fraternité les engageant à élaborer un véritable projet de développement social.

ciaux. Dorénavant, neuf villes sur dix disent employer des assistants sociaux et/ou des conseillers en économie sociale et familiale et près de six villes sur dix des agents d'insertion.

Dans le premier cas, ces travailleurs sociaux sont affectés au soutien à la grande précarité, mais aussi à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Dans le second cas, il s'agit principalement d'occuper les

fonctions d'insertion dans les missions locales ou dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Enfin, on peut noter la volonté d'un nombre croissant de maires de répondre autant que faire se peut aux attentes spécifiques des publics soumis à des contraintes importantes en matière d'emploi, avec par exemple l'aménagement des horaires dans les établissements d'accueil des jeunes enfants.

## L'ancrage croissant du CCAS dans l'organisation municipale

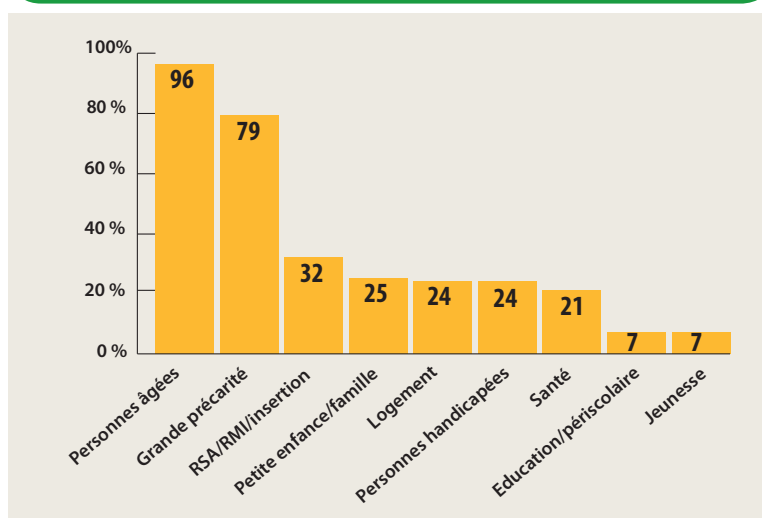
Cette reconnaissance du rôle des services de solidarité dans leur contribution au vivre ensemble concerne principalement le centre communal d'action sociale (CCAS), en raison de la diversification croissante des responsabilités qui lui sont confiées.

Dans les années 1990, le CCAS apparaissait comme l'instrument principal de la commune sur les terrains de la perte d'autonomie liée à l'âge et de la grande précarité. Cette situation se maintient dans ses grandes lignes : la réponse à l'urgence (aides légales et facultatives, accès aux droits...) est toujours l'apanage du seul CCAS dans la quasi totalité des villes interrogées, au même titre que l'aide aux personnes âgées (aide à domicile, logements foyers, téléalarme, portage des repas etc.). Cependant, avec les nouvelles exigences sociales, les domaines d'in-

tervention des CCAS ont été amenés à s'étendre et à se diversifier. La responsabilité de leur CCAS en matière d'insertion est citée par une ville sur trois, même si depuis l'instauration du RSA, cette responsabilité s'est amoindrie<sup>10</sup>. De même, la compétence logement dans sa dimension sociale (FSL notamment) est évoquée par un quart des villes. Ce qui n'est pas négligeable car cette compétence, qui n'est que facultative, n'est mise en œuvre que dans une minorité de villes. En d'autres termes, quand la compétence logement social est exercée, elle est confiée principalement au CCAS. En revanche, il se confirme que l'accueil de la petite enfance et les activités périscolaires, bien qu'exercées par toutes les villes, ne sont confiés au CCAS que par un quart d'entre elles pour la petite enfance, et par moins d'une sur dix pour le périscolaire.

*En proportion de villes ayant cité le domaine de compétence*

### Quels sont les champs couverts par le CCAS ? (question ouverte)



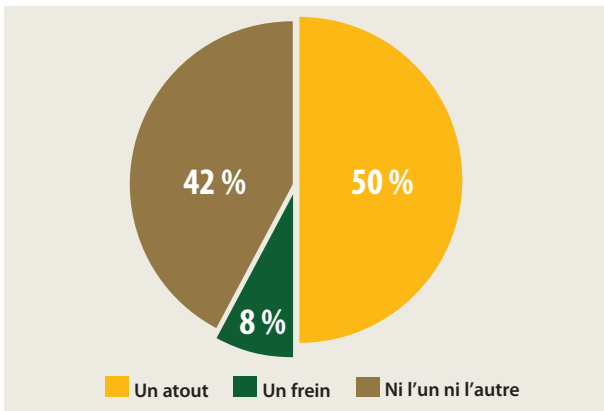
<sup>10</sup> L'Odas publiera prochainement une étude sur le RSA faisant état notamment des relations entre les Départements et les Villes en matière d'insertion.

La diversification des prérogatives des CCAS s'accompagne inévitablement d'un plus net ancrage aux services municipaux. Alors que le statut d'autonomie est préservé, le responsable du CCAS est rattaché à l'encadrement municipal. On assiste donc à une « municipalisation » de fait des CCAS. Alors qu'en 1993, seules 56 % des communes avaient placé le CCAS sous l'autorité du directeur général des services, moins de vingt ans plus tard, ce taux est passé à plus de 70 %.

Autrement dit, seule une petite minorité de villes entretient un cloisonnement étanche, ce qui peut expliquer que l'autonomie juridique du CCAS ne soit plus perçue comme un obstacle à la cohérence de l'action municipale. En 2006, 20 % des villes considéraient le statut d'autonomie juridique du CCAS comme un frein à la performance. En 2011, ce pourcentage tombe à moins de 8 %, et ceci que les personnes interrogées soient des « généralistes » (cabinet du maire) ou des « spécialistes du social » (adjoint au social ou directeur de la solidarité). Ce consensus sur l'autonomie des CCAS n'atténue pas pour autant le souci de veiller à ce que le maintien d'une administration parallèle à la mairie n'entraîne pas de

*En proportion de villes (141 villes ayant répondu)*

**Pour la performance des politiques municipales, l'autonomie du CCAS est-elle selon vous :**



surcoûts (informatique, ressources humaines...). Car c'est sur ce type de risque que se sont appuyés un certain nombre de parlementaires à l'automne 2011 pour présenter une proposition de loi visant à la suppression des CCAS, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

## L'ouverture de l'action sociale au développement social

L'action sociale reste donc bien une compétence importante et opérationnelle des villes, mais elle est de moins en moins considérée comme la seule à soutenir la cohésion sociale. Les villes revendiquent de plus en plus une responsabilité sociétale plutôt que sociale. On peut ainsi entrevoir un repositionnement informel des responsabilités municipales de l'action sociale vers le développement social.

L'enquête montre ainsi que le « vivre-ensemble » représente dorénavant pour les maires une affaire d'animation de la vie locale, dans sa dimension éducative, participative, culturelle, sportive... On note ainsi que le service en charge de la vie des quartiers est cité en première ou deuxième position par plus de quatre villes sur dix comme participant activement au renforcement du vivre-ensemble (graphique page 6). Ce qui la place en deuxième position dans les services participant au renforcement du vivre ensemble.

De même les services de la jeunesse et des affaires scolaires, sont cités par près de quatre villes sur dix comme contribuant au renforcement du vivre-ensemble en première ou deuxième position. D'ailleurs, les services

*Classement moyen sur le total des réponses  
Évolution entre 2006 et 2012*

**Services participant le plus au renforcement du vivre-ensemble**

	Classement en	2006	2011
Solidarité / Santé		1	1
Vie des quartiers / Participation des habitants		3	2
Famille / Jeunesse / Éducation		2	3
Culture / Fêtes		5	4
Sport		4	5
Habitat / Logement / Urbanisme		8	6
Politique de la ville		7	7
Sécurité / Prévention / Médiation		6	8
Services techniques / environnement		10	9
Services centraux ou transversaux			10
Développement économique		9	11



municipaux veillent à ce que les activités périscolaires ou les centres de loisirs puissent offrir désormais une gamme de prestations particulièrement favorables à la socialisation et à l'éveil culturel de l'enfant.

Toujours à cette fin, on remarque une forte progression des actions de « soutien aux parents », que l'on peut rapprocher de l'adhésion massive aux programmes de réussite éducative (PRE), qui concernent huit villes sur dix. Toutefois, ce succès n'est pas le même selon la situation géographique de la ville, puisque le dispositif PRE a été mis en place dans 86 % des villes de province, mais seulement 55 % des villes d'Ile-de-France.

Enfin le score de la politique de la ville s'avère positif, si on prend en considération le fait que seul un tiers des villes questionnées sont réellement concernées par cette dernière. Or dans leur grande majorité, celles-ci placent la politique de la ville dans les deux premières délégations ou services contribuant au vivre-ensemble. De plus l'articulation entre la politique de la ville et la politique sociale semble s'amplifier par rapport à la précédente enquête, puisque dorénavant on observe qu'une même délégation porte à la fois sur la solidarité et la politique de la ville dans une dizaine de grandes villes et villes moyennes (Arras, Aubagne, Belfort, Le Havre, Mérignac, Pessac, Rennes, Roubaix, Suresnes, Toulouse).

## Le rôle croissant de l'observation

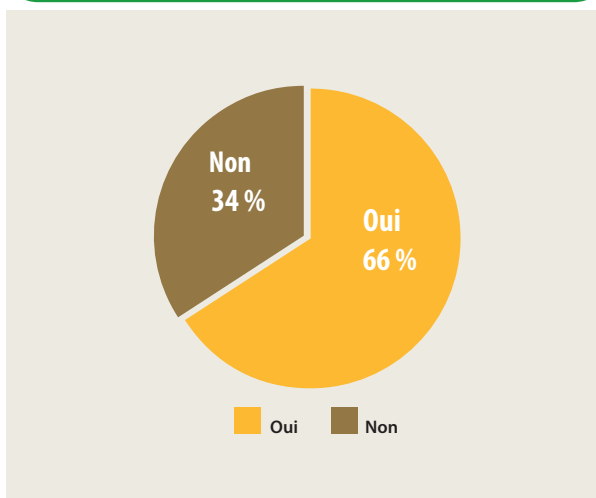
L'évolution des priorités et des organisations municipales perdrait en effectivité si elle ne s'accompagnait d'une perception plus aiguë du rôle de l'observation dans la définition des politiques sociales. C'est ce qu'a signifié en 1995 la modification du code de l'aide sociale et de la famille en confiant aux CCAS la réalisation des analyses des besoins sociaux (ABS).

Effectivement, l'enquête révèle un mouvement en ce sens avec trois types de résultats particulièrement significatifs.

Ainsi, les deux tiers des villes réalisent dorénavant des ABS qui sont présentées aux élus de la ville concernés (dans 77 % des cas) et aux autres services communaux (pour 65 % des cas). Plus de la majorité (60%) des villes interrogées procèdent à l'articulation entre leur ABS et les diagnostics de quartiers. Enfin, 40% des villes ou des EPCI dont elles font partie déclarent avoir monté un observatoire social transversal.

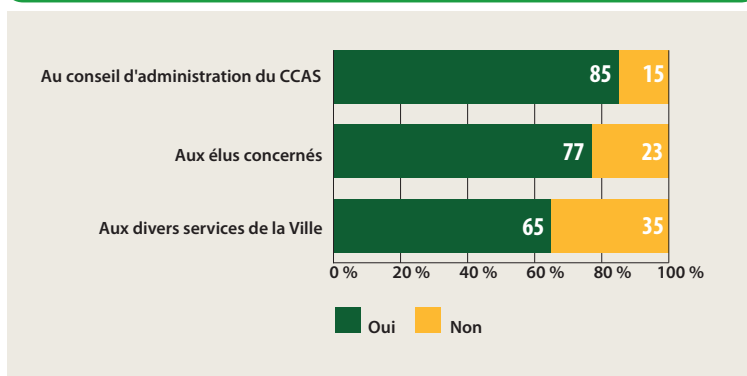
En proportion de villes (92 villes ayant répondu)

### Votre CCAS réalise-t-il une enquête annuelle des besoins sociaux (ABS) ?



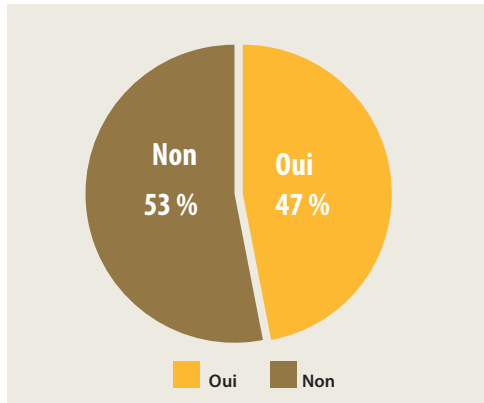
En proportion de villes (70 villes ayant répondu)

### Lorsque l'ABS a été faite, est-elle présentée en séance :



En proportion de villes (77 villes ayant répondu)

**Les diagnostics territoriaux de la politique de la ville sont-ils articulés avec l'ABS ?**



On assiste donc bien à un mouvement prometteur vers l'observation. Mais il reste que celle-ci s'oriente essentiellement vers l'observation de la seule précarité économique, alors que la problématique sociale évolue de plus en plus vers les questions de liens et de repères éducatifs. Il va donc falloir très vite donner un nouveau contenu aux ABS, plus ouvert sur la description des liens familiaux, de la mobilité, de l'isolement...

C'est ainsi que pourront se concrétiser des relations plus déterminantes avec les autres partenaires du territoire dans un mouvement axé sur le partenariat d'observation comme préalable à un partenariat de conviction et d'action.

### III. Sur la coopération interinstitutionnelle

Le vivre ensemble ne peut plus être l'affaire des seules politiques sociales, comme il ne peut et n'a jamais pu être l'affaire des seules politiques municipales. C'est la complémentarité entre toutes les politiques publiques qui peut consolider la cohésion sociale. Il faut donc

s'interroger sur le contenu des coopérations organisées sur le territoire grâce à l'intercommunalité et avec les autres collectivités publiques et institutionnelles œuvrant en faveur du mieux vivre-ensemble.

#### Intercommunalité : le social n'est guère sollicité

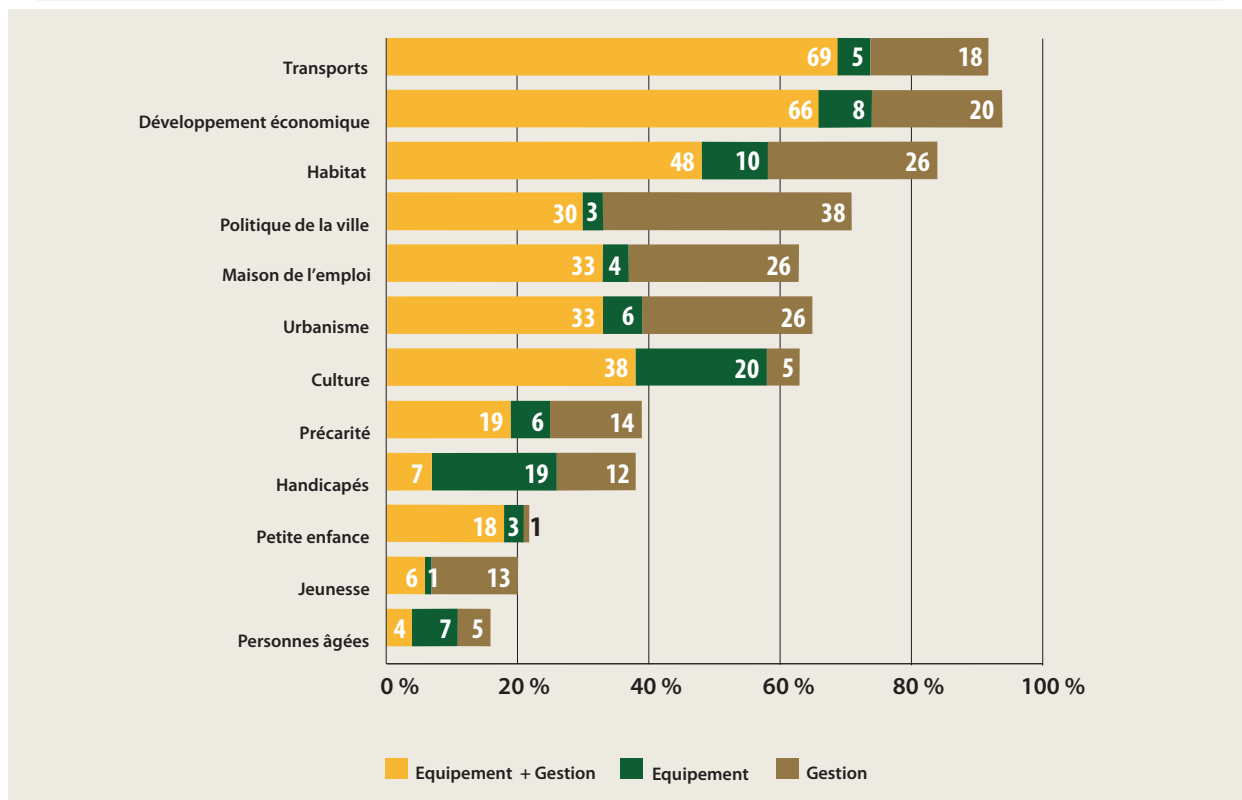
Le développement de l'intercommunalité est une réalité une fois de plus confirmée par cette enquête. Au moment où elles ont répondu, une ville sur dix seulement n'appartenait pas à un EPCI. Plus précisément, 20% font partie d'une communauté urbaine, 65% d'une communauté d'agglomération, et 5% d'une

communauté de communes. Rappelons qu'au 1<sup>er</sup> juin 2013, la totalité des communes françaises seront membre d'un EPCI.

Bien évidemment, ce sont les politiques dites structurantes qui sont les domaines les plus fréquemment cités, ainsi que la politique de la ville et les maisons de

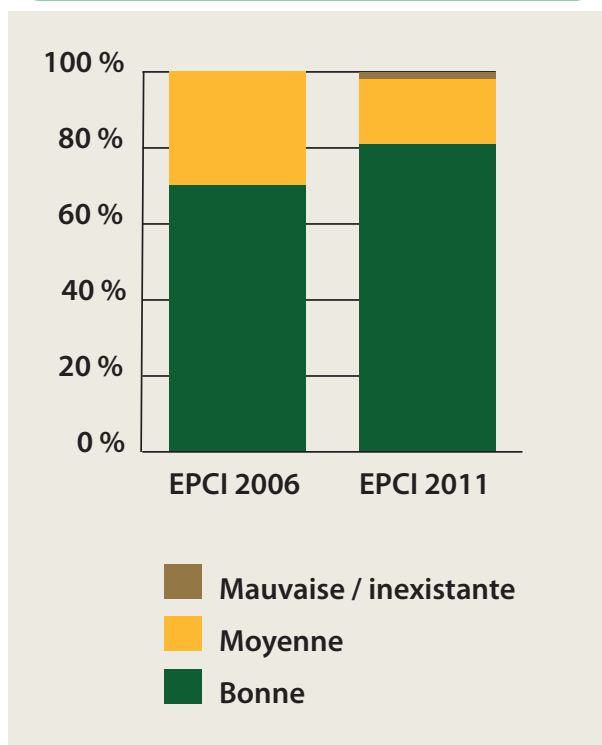
*En proportion de villes*

**Quels sont les domaines transférés à l'intercommunalité ?  
(préciser : pour la gestion uniquement / les équipements uniquement / les deux)**



En proportion de villes. Comparaison des réponses entre 2006 et 2011, 53 villes ayant répondu les deux années

### Quelle appréciation portez-vous sur la relation de la Ville avec son EPCI ?



l'emploi. Ces résultats n'étonneront guère, puisqu'il s'agit là pour une part des compétences obligatoires des communautés<sup>11</sup>, et pour une autre part de politiques qui nécessitent d'être pensées, conçues et financées au niveau d'une agglomération.

Ainsi, l'Odas observe que les villes se reposent surtout sur l'intercommunalité pour les sujets du développement économique, des transports et de l'habitat (plus de huit villes sur dix), un peu moins en ce qui concerne l'urbanisme, les maisons de l'emploi et la culture (six villes sur dix). Les politiques de soutien aux populations restent quant à elles majoritairement du ressort exclusif de la ville : lutte contre la précarité et soutien aux personnes handicapées ne concernent l'intercommunalité que dans trois villes sur dix. Et pour ce qui est de la petite enfance, la jeunesse et les personnes âgées, les maires semblent plus réticents à se dessaisir de leurs

responsabilités, puisqu'à peine plus d'une ville sur dix recourt régulièrement à l'intercommunalité dans ces domaines.

Parmi les domaines d'intervention ciblant directement les interactions humaines, seule la culture fait figure d'exception (63% des villes ont des actions communes avec leur intercommunalité dans ce domaine), mais ceci est dû à l'importance des équipements en la matière. De même on peut supposer que les équipements sportifs, non évoqués dans ce questionnaire, auraient sans doute fait l'objet de la même tendance.

On peut citer le cas isolé d'une ville qui a effectué le transfert à l'intercommunalité du plus grand nombre des compétences de son CCAS (petite enfance, coordination des politiques personnes âgées, santé publique, urgence sociale et hébergement d'urgence). Mais cela fait encore figure d'exception.

Enfin, on peut noter que l'intercommunalité agit encore essentiellement sur le plan du développement et de la gestion des équipements, et non sur celui de l'observation. Parmi les 165 villes interrogées seules 20 font état d'un observatoire social transversal dans leur EPCI. On peut donc penser que, d'une manière générale, l'intercommunalité apparaît davantage comme un outil de mutualisation des moyens permettant d'optimiser la construction et la gestion des équipements que comme un outil permettant de penser et de concevoir des politiques. Cela doit bien entendu nous interpeller et nous conduire à analyser les effets de ce mode de gouvernance sur l'animation de la politique de la ville. Par ailleurs, si l'on souhaite donner à l'intercommunalité une véritable ambition, on ne peut penser son avenir sans se poser la question de son élection au suffrage universel. Une évolution qui semble aujourd'hui engagée avec la loi du 16 décembre 2010 et la préparation d'une nouvelle loi de décentralisation.

Pour finir sur une tonalité plus positive, on peut relever que la perception par les responsables municipaux de la qualité du partenariat avec l'EPCI s'est améliorée depuis cinq ans : en effet, parmi les villes ayant répondu les deux années à cette question, sept sur dix estimaient avoir de bonnes relations avec leur intercommunalité en 2006, et elles sont aujourd'hui huit sur dix.

11 Pour mémoire, les communautés de communes ont deux compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace et le développement économique. Les communautés d'agglomération ont pour compétences obligatoires la politique de l'habitat, les transports et la politique de la ville (dont la prévention de la délinquance). Les communautés urbaines, enfin, sont responsables du transport, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville. Les compétences plus « humaines », en particulier les « politiques d'action sociale d'intérêt communautaire » peuvent leur être transférées de façon facultative.

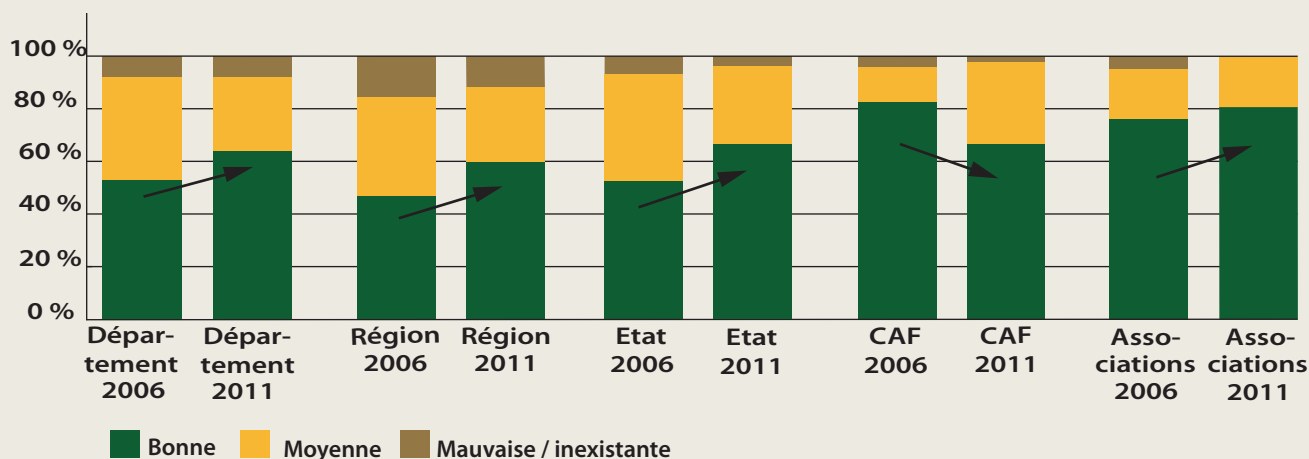
## Partenariat : les lignes bougent

Si la collaboration avec les autres partenaires, qu'ils soient institutionnels ou associatifs, s'est longtemps entendue comme une simple pacification des zones frontières entre les compétences des uns et des autres, aujourd'hui il s'agit de plus en plus de cofinancer des dispositifs. Ceci peut en partie expliquer la régression perçue par les villes de la qualité du partenariat avec les CAF entre 2006 et 2011, qui serait essentiellement due au désengagement financier des CAF. En 2006, plus de huit villes sur dix considéraient

comme bonnes les relations avec la CAF, alors qu'elles ne sont plus que sept sur dix dans ce cas aujourd'hui. Pour tous les autres partenaires institutionnels : Département, Région, État et associations partenaires, les villes interrogées lors des deux enquêtes successives de l'Odas perçoivent une amélioration des relations. L'appréciation globale portée par les responsables municipaux sur la qualité du partenariat peut varier selon la taille ou selon la localisation des villes interrogées. A noter en particulier que ce sont les villes

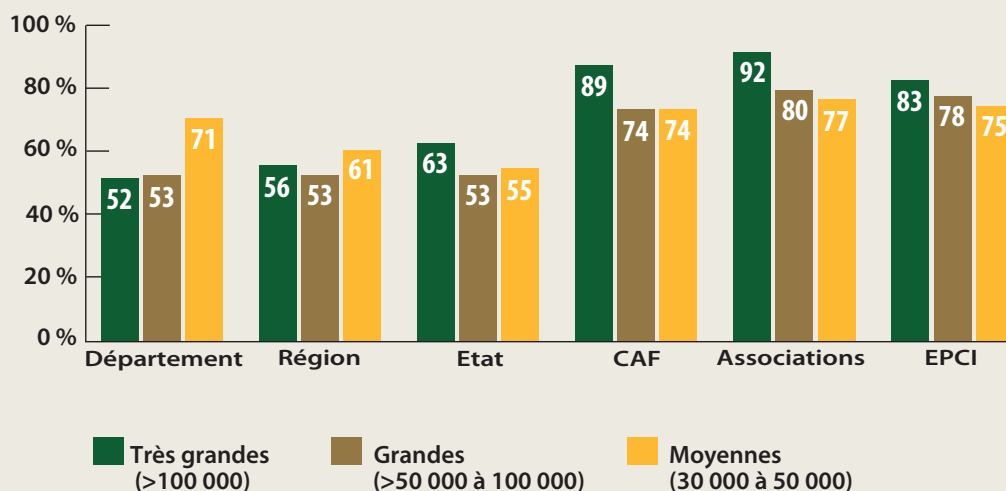
*En proportion de villes. Comparaison des réponses entre 2006 et 2011 (58 villes ayant répondu les deux années)*

### Quelle appréciation portez-vous sur la relation de la ville avec les partenaires suivants ?

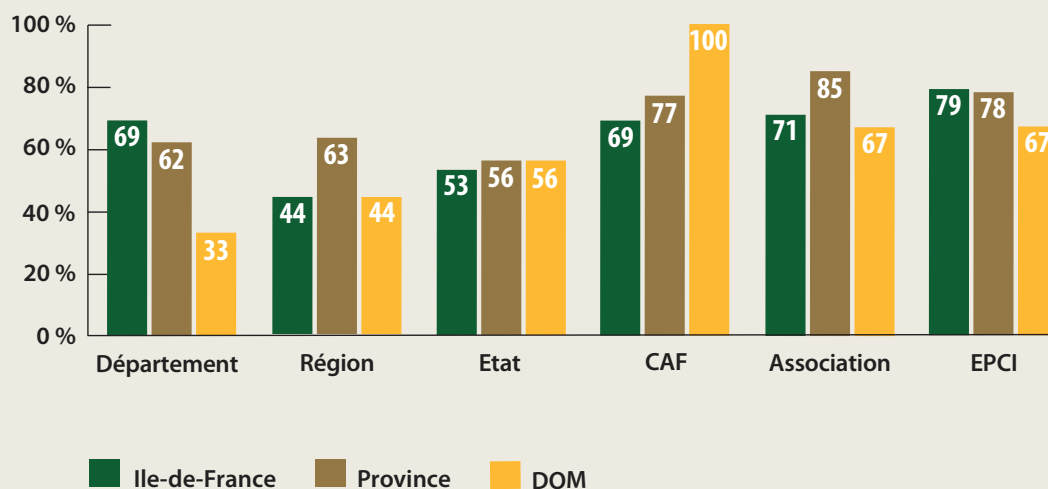


*Proportion de villes estimant avoir de bonnes relations avec le partenaire*

### Taux de bonnes relations, selon la taille des villes



## Taux de bonnes relations, selon la localisation des villes



les moins grandes de l'échantillon (celles de 30.000 à 50.000 habitants) qui sont les plus nombreuses à affirmer que leurs relations sont bonnes avec les Départements.

Toutefois, cette appréciation globalement encourageante devient plus nuancée quand on pose la question selon le domaine d'intervention.

Ainsi dans le domaine de l'insertion, de nombreuses villes signalent une dégradation des relations avec l'État depuis six ans. Les relations avec Pôle Emploi semblent quant à elles bien souvent inexistantes, ou tout au moins peu formalisées. Concrètement, si en 2006, 80 % des villes exprimaient l'intention de piloter une maison de l'emploi, six ans plus tard elles sont moins de 30 % à le faire. D'ailleurs la moitié des villes n'ont pas répondu à la question sur l'évolution du partenariat avec Pôle Emploi. Avec les Départe-

ments on observe le même constat : un tiers des villes seulement trouvent suffisante l'articulation entre les politiques municipales et départementales. Ainsi bien peu de villes sont associées au pacte territorial d'insertion, alors qu'elles sont très majoritaires (85 % des réponses exprimées) à souhaiter y être associées.

Dans les politiques de soutien à l'autonomie, les villes font état du même désir de renforcer le partenariat avec le Département. Deux tiers d'entre elles sont à l'heure actuelle associées aux schémas gérontologiques départementaux, mais parmi elles plus de la moitié souhaiteraient y être impliquées davantage. Et 70 % de celles qui n'y sont pas associées souhaiteraient l'être.

En somme, ces constats traduisent une volonté de consolider les liens entre partenaires, comme si la crise faisait de l'entraide une nécessité davantage ressentie dans la recherche de performance.

## En conclusion,

Comme le montrent les résultats de cette enquête, les maires se positionnent en tant qu'éclaireurs et acteurs déterminants du vivre-ensemble. Situés en première ligne dans cette période de crise, les élus municipaux sont de plus en plus nombreux à prendre la mesure de la gravité, non seulement de la crise économique, mais aussi de la crise relationnelle et identitaire qui accentue la déliquescence du lien social, comme le montrent les résultats de cette enquête.

En effet, leur perception du mal-être collectif de nos concitoyens les amène à considérer qu'il trouve ses sources non seulement dans la régression de l'offre d'emploi mais aussi dans la déliquescence des liens de voisinage, entre les générations, entre les cultures... La vulnérabilité qui en résulte les conduit donc tout naturellement à démarginaliser la problématique sociale pour qu'elle devienne l'affaire de toutes les politiques municipales avec le souci d'y impliquer de plus en plus les habitants. Le développement social pourrait donc s'inscrire plus formellement dans la culture municipale des prochaines années. Et trouver ainsi toute sa place

dans la promotion du développement durable, notamment à travers les agendas 21.

Mais ces résultats encourageants ne doivent pas masquer les difficultés de l'entreprise, comme le montre la recherche-action engagée durant la même période par l'Odas auprès de sept villes fortement impliquées dans la préservation de la cohésion sociale de leur territoire<sup>12</sup>. On y découvre notamment les effets négatifs sur la cohérence des actions menées, d'une trop large dispersion des responsabilités politiques et administratives.

Une réalité qui ne favorise guère la coopération avec les autres partenaires locaux, alors que se vérifie chaque jour la redondance de certaines démarches et une trop grande opacité et complexité des dispositifs sociaux. En somme, les intentions d'agir mieux et ensemble se renforcent mais le passage d'une action publique segmentée à une action globale peine à se concrétiser en raison de la résistance des habitudes et des intérêts catégoriels. Avec toutefois la perspective que la crise, en durcissant les enjeux, rende le monde institutionnel plus perméable au changement.

## Méthodologie

L'Odas effectue depuis 1993 des enquêtes auprès des Villes, afin d'interroger les responsables municipaux sur les orientations de leur action et sur la place qu'ils donnent au thème du vivre-ensemble. Ces enquêtes nous permettent d'identifier régulièrement l'évolution en profondeur des finalités et stratégies des équipes municipales.

Le dernier volet de cette enquête a été envoyé fin 2010. 164 villes de plus de 30.000 habitants ont répondu au questionnaire, soit 60 % des villes de cette catégorie. Le questionnaire était construit en trois parties : les priorités de l'action municipale ; l'organisation et les actions engagées ; le partenariat.

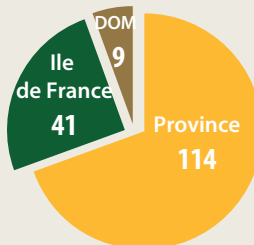
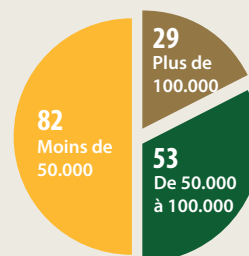
Les villes de plus de 100.000 habitants ont répondu plus massivement (70 %) que les villes de 50.000 à 100.000 habitants et celles de 30.000 à 50.000 habitants. De même les villes de province (65 %) ont un meilleur taux de réponse que celles de l'Ile-de-France.

### Caractéristiques des personnes ayant répondu à l'enquête

Les réponses données peuvent varier selon la fonction des interlocuteurs ayant répondu : 52 % d'entre eux sont des « généralistes » de l'action municipale (DGS, cabinet du maire...) et 48 % des « spécialistes du social » (DGA solidarité, CCAS...).

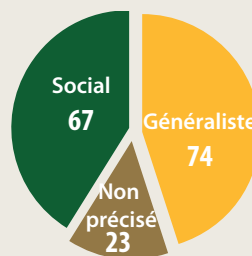
## Etude réalisée par l'Odas en 2010-2012

### Nombre de villes ayant répondu selon leur nombre d'habitants



### Nombre de villes ayant répondu selon leur localisation géographique

### Nombre de personnes ayant répondu à l'enquête selon leur profil



<sup>12</sup> Cahier de l'Odas - Les villes et la cohésion sociale. À paraître

# DIALOGUE DES CULTURES POUR UN NOUVEAU PROJET SOCIAL LOCAL

Faire de la diversité des origines, des parcours,  
des territoires et des âges, le levier du vivre-ensemble

INSCRIVEZ-VOUS  
DÈS MAINTENANT

Consultez  
le programme sur  
[www.odas.net](http://www.odas.net)  
rubrique  
Rencontres 2013

Lundi 1<sup>er</sup> et mardi 2 juillet 2013  
Palais du Pharo - Marseille

## 9<sup>èmes</sup> RENCONTRES nationales de l'Odas



Organisées en partenariat avec :



Avec le soutien de :



Informations et inscriptions :  
Christine Dussaut - Tél. : 01.44.07.02.52 - Mail : [secretariat@odas.net](mailto:secretariat@odas.net)