

JANVIER 2026

note

COHÉSION

La montée en puissance des politiques sociales intercommunales

ENSEIGNEMENTS ET RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE NATIONALE



EDITO

Les enjeux de cohésion sociale occupent une place importante dans notre action publique, quelque soit notre mandat, municipal ou intercommunal.

Qu'il s'agisse de répondre aux besoins du quotidien des habitants ou de préparer nos territoires aux grandes évolutions en cours et à venir, ces défis nous imposent d'agir dans tous les domaines, de mobiliser toutes les compétences de nos collectivités.

Dans ce contexte, l'intercommunalité trouve sa place, avec singularité : une approche transversale et intégrée des sujets, une vision et une capacité d'action à l'échelle du bassin de vie, une attention portée à la coordination des acteurs...

Intercommunalités de France a souhaité, en partenariat avec l'ADGCF, dresser un état des lieux de la manière dont les intercommunalités portent et pilotent les politiques de cohésion sociale, quelles relations elles tissent avec les autres acteurs, quelles ressources elles mobilisent, quels enjeux elles envisagent pour le prochain mandat.

Tels sont les objectifs de cette enquête dont vous trouverez ci-après les principaux enseignements à retenir.

Anne Terlez, vice-présidente d'Intercommunalités de France

Méthodologie de l'enquête

Diffusée entre juillet et septembre 2025, 117 intercommunalités ont participé à l'enquête nationale, réparties ainsi : 2/3 sont des communautés de communes et 1/3 d'intercommunalités urbaines, issues de quinze régions différentes, de l'Hexagone et des Outre-mer.

LA COHÉSION SOCIALE VUE PAR LES INTERCOMMUNALITÉS RÉPONDANTES

80 % des intercommunalités répondantes affirment que les enjeux de cohésion seront les **enjeux premiers du prochain mandat**.

75 % affirment que ces politiques sont les politiques **les plus en articulation avec les communes**.

87 % soulignent que les **politiques de cohésion sociale se complexifient**.

EN UN COUP D'OEIL

Les principaux enjeux de cohésion sociale qui ont marqué le mandat 2020-2026

- Les enjeux **d'accès aux soins et de lutte contre les déserts médicaux** sont prioritairement évoqués par les répondants.
- Viennent ensuite les enjeux de **mobilité et de logement** (manque d'offre locative, adaptation aux besoins sociaux et au vieillissement).
- Les répondants citent également les questions de **gouvernance** (au sein du bloc local et avec les partenaires) ainsi que **les situations de vulnérabilité, économique et sociale, des habitants** (persistante voire augmentation de la précarité, des situations sociales de plus en plus complexes, l'isolement social).
- Les jeunesse, sous l'angle de la prévention et sous l'angle de l'attractivité et du maintien des jeunes sur le territoire.
- **L'accès aux droits et les dynamiques démographiques territoriales.**

Les démarches structurantes en matière de politiques sociales intercommunales

90 % des répondants sont signataires d'une **convention territoriale globale**, qui est à la fois un outil de pilotage stratégique et un outil de pilotage financier et technique pour 50% des répondants.

50 % des répondants ont réalisé une **analyse des besoins sociaux** à l'échelle de leur intercommunalité.

La montée en puissance des dynamiques d'observatoires sur la cohésion sociale : si les observatoires sur les politiques de cohésion sociale sont surtout des démarches en cours, lorsqu'elles sont déjà en place, elles trouvent leurs « origines » à partir de :

- **La petite enfance**, avec les données des CAF ou les remontées des relais petite enfance pour établir des perspectives selon les besoins des familles, l'analyse du nombre de naissances, la fréquentation des établissements... Avec, depuis la loi pour le Plein emploi et la nouvelle autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, un volet « régulation » de l'implantation des nouveaux établissements pour lequel les observatoires sont de plus en plus utiles ;
- **Les politiques habitat**, pour élargir l'observatoire de l'habitat déjà existant vers un observatoire de l'habitat et de la cohésion sociale.

Le plan local pour l'habitat est le document de planification le plus fréquemment cité comme intégrant un volet ou des actions spécifiques en direction de publics vulnérables : accès au logement des jeunes, personnes précaires, adaptation du parc à la perte d'autonomie, lutte contre la précarité énergétique, accompagnement à la rénovation...

Les principaux enjeux de cohésion sociale pour le territoire dans les prochaines années

- Les enjeux de **santé** restent prioritairement et majoritairement évoqués par les répondants, avec quelques nuances : **l'importance d'avoir une offre adaptée pour les personnes âgées et vieillissantes devance l'accès aux soins**. Pour les secteurs sanitaire et médico-social, des enjeux et inquiétudes communes, notamment concernant l'attractivité des métiers.
- Si les enjeux de logement et de mobilité demeurent en même position, ils sont suivis de très près par **les enjeux des dynamiques démographiques**, pourtant très peu évoqués au mandat précédent. Les répondants sont plus nombreux désormais à identifier les enjeux de vieillissement et de perte de population, ou de la baisse de la natalité : quelle prise en compte de l'évolution démographique sur l'offre de services ? Quelle cohabitation entre les populations ?
- Sur la **situation économique et sociale**, on observe un basculement avec des inquiétudes portant davantage sur la situation des collectivités, dans le sens de leur **capacité à répondre à la situation dégradée des habitants**.
- Les enjeux de jeunesse, d'accès aux droits et de gouvernance (notamment entre intercommunalité et communes) sont évoqués de manière équivalente.



DANS LE DETAIL

Les compétences cohésion sociale les plus exercées

1. Petite enfance (78 % des répondants)
2. Jeunesse (63 %)
3. Aide à la mobilité (62 %)
4. Action sociale (60 %)
5. Santé (57 %)

A noter, la présence d'un Centre intercommunal d'action sociale (CIAS) pour 30 % des répondants.

« Les logiques de co-production et de transversalité transforment profondément la façon de concevoir et de conduire l'action publique locale. »

Les documents structurants

L'analyse des besoins sociaux (ABS)

- 52 % des intercommunalités répondantes ont élaboré une ABS à l'échelle de l'intercommunalité.

- Il s'agit d'un futur projet pour 12 % d'entre elles.

La convention territoriale globale (CTG)

- L'enquête témoigne d'un engagement fort de l'intercommunalité dans la dynamique des CTG : 90 % des répondants portent une CTG aux côtés de leur Caf.
- Il s'agit d'un renouvellement pour 57 % d'entre eux, et d'une première CTG pour 31 %.
- A noter que pour 50 % des répondants, il s'agit à la fois d'un outil de pilotage stratégique et d'un outil de pilotage financier et technique.

Le projet social de territoire

- Pour 42 % des répondants, c'est la CTG qui fait office de projet social de territoire.
- 19 % ont intégré un volet « cohésion sociale » au sein du projet de territoire.
- 16 % ont consacré un document spécifique, sous différentes formes : « projet social de territoire » en tant que tel, ou Projet éducatif de territoire (PEDT) ou Projet éducatif et social de territoire.

Si les observatoires sur les politiques de cohésion sociale sont surtout des démarches en cours (un projet auquel 33 % des répondants réfléchissent, une démarche en cours de mise en place pour 22 %), lorsqu'elles sont déjà en place, elles trouvent leurs « origines » ou du moins les premières convergences de diagnostics et trajectoires territorialisées à partir :

- **Des politiques de petite enfance** avec les données Caf, les remontées des RPE, pour établir des perspectives selon les besoins des familles, l'analyse du nombre de naissances, la fréquentation des établissements... « Des groupes de pilotages thématiques sont établis, avec les différents partenaires institutionnels, associatifs, les élus y participent » ;
- **Des politiques de l'habitat**, pour élargir l'observatoire de l'habitat déjà existant vers un observatoire de l'habitat et de la cohésion sociale. Aussi, lorsque les documents de planification des intercommunalités répondantes intègrent un volet cohésion sociale et/ou des actions à destination des publics vulnérables (c'est le cas pour 50 % d'entre elles), **il s'agit majoritairement du plan local pour l'habitat** : accès au logement des jeunes, personnes précaires, adaptation du parc à la perte d'autonomie, lutte contre la précarité énergétique, accompagnement à la rénovation...

Les projets à venir : les actions ou domaines de compétences sur lesquels l'intercommunalité pourrait être amenée à évoluer

Des actions intercommunales toujours plus nombreuses et diversifiées en matière de politiques sociales.

- La **santé** (développement des contrats locaux de santé, des maisons pluriprofessionnelles de santé) ;
- Les **jeunesse** (**déploiement du service public de la petite enfance**, diversification de l'offre d'accueil du jeune enfant et travail sur la parentalité, développement de politiques éducatives voire prise de la compétence scolaire) ;
- L'**habitat** (**mise en place d'une foncière locale**, accès au logement d'urgence) ;
- Le **développement des maisons France services** ;
- Les enjeux de gouvernance (schéma de mutualisation, renforcement de l'observation, de la coordination et l'animation pour favoriser l'articulation des actions de l'ensemble des partenaires).

Des retours témoignent de la prise en compte des **enjeux des transitions justes**, à travers « une démarche alimentaire mutualisée avec une cantine scolaire et l'aide aux filières de production locales » ou bien « la prise de compétence eau potable : se posera dans les années à venir la question de la tarification sociale de l'eau ».

L'action de l'intercommunalité s'étend de plus en plus, y compris sur des domaines dont le chef de file est déjà clairement identifié : « **Remplacer la défection de l'Etat par le développement des services**, pallier le manque de travailleurs sociaux sur le territoire pour les personnes en difficulté et concernant l'aide sociale à l'enfance », « Renouvellement de la délégation RSA pour le compte du département », « Politique de soutien aux projets à destination des enfants et personnes en situation de handicap ».

Quels sont les principaux enjeux de cohésion sociale du territoire qui ont marqué votre mandat 2020-2026 ?

Santé

Les enjeux d'accès aux soins et de lutte contre les déserts médicaux sont prioritairement et majoritairement évoqués par les répondants. « Pilotage des politiques de santé et de solidarité à l'échelle du bassin de vie que représente l'intercommunalité ».

Mobilité

« La mobilité en milieu rural reste problématique et les transports collectifs ou à la demande ne s'avèrent pas adaptés à des territoires vastes, peu denses et dans l'incapacité de financer de tels services ».

Logement

- Un manque d'offre locative ;
- Des enjeux d'adaptation aux « besoins sociaux qui accompagnent la livraison de nouveaux programmes d'habitation, et la capacité à répondre administrativement et budgétairement à cette demande » ; et des enjeux d'adaptation au « vieillissement et maintien à domicile dans un habitat adapté, avec une politique tarifaire mesurée » ;
- La question du parcours de l'usager dans une politique de l'habitat.

Gouvernance

- Au sein du bloc local, avec les communes et l'enjeu de faire émerger et perdurer une approche transversale. Dans cette perspective des dynamiques intéressantes sont citées dans l'enquête :

développer une ingénierie de projet pour soutenir le bloc local, renforcer le lien avec les communes et les habitants à travers une meilleure participation citoyenne.

- Avec les partenaires locaux et « aller vers une convergence des partenariats ».

Situation économique et sociale

Si les répondants expriment des inquiétudes au regard des contraintes budgétaires des collectivités et des impacts sur le maintien des services à la population, les enjeux et inquiétudes portent majoritairement sur la situation des habitants, avec le constat d'une augmentation et d'une « diversification » des situations de pauvreté, d'effondrement des revenus des ménages, taux de chômage important.

« Une **précarité persistante** (monétaire, sociale, alimentaire), un **isolement social** (public jeune et personnes âgées) et le **contexte d'inégalité environnementale** (publics plus exposés aux conséquences du changement climatique) ».

C'est pourquoi, dès cet endroit de l'enquête, les répondants remontent les orientations de l'intercommunalité sur ces enjeux :

- « Améliorer la cohésion sociale et le vivre ensemble » ;
- « Contribuer à l'employabilité des personnes, à l'autonomie des personnes en situation de précarité sociale pour un accès à la formation, emploi, modes de transport, logement ».

Jeunesses

Puis, les enjeux concernant les jeunesse, avec une entrée plutôt « attractivité et/ou maintien » des jeunes sur le territoire, notamment par le « développement de formations sur notre territoire pour garder nos jeunes » et « une réflexion pour maintenir une offre éducative de proximité ». Les répondants évoquent également la **précarité étudiante** et promeuvent le développement d'une **approche préventive** permettant un accompagnement adapté pour un « public jeune en rupture ».

Accès aux droits

Vient ensuite l'accès aux droits, dans une logique d'équité de l'accès aux services entre les habitants « **l'accès de tous aux services, à la culture et aux droits, compte tenu de l'éloignement géographique et parfois social sur un territoire rural** ».

Quels seront les principaux enjeux de cohésion sociale qui se poseront à votre territoire et à ses habitants dans les prochaines années ?

Offre de santé adaptée au vieillissement de la population

Les enjeux de santé restent majoritairement évoqués par les répondants, avec quelques nuances : l'importance de proposer une offre adaptée pour les personnes âgées et vieillissantes devance l'accès aux soins : « *Maintien de l'EHPAD avec l'enjeu d'une accessibilité financière* », « *développement de services à domicile avec une grande difficulté à renouveler les agents de ces services* ». Pour les secteurs sanitaire et médico-social, des enjeux et inquiétudes communes portent sur **l'attractivité des métiers de ces secteurs**.

Dynamiques démographiques

Si les enjeux de logement et de mobilité demeurent en même position, ils sont suivis de très près par **les enjeux de dynamiques démographiques**, pourtant parmi les moins évoqués lors du mandat précédent. Les répondants sont plus nombreux désormais à identifier les enjeux de vieillissement, de perte de population, ou de baisse de la natalité, et les impacts sur l'offre de services.

« Maintenir le niveau de service à la population dans le contexte financier actuel. »

Maintenir des services publics de qualité dans un contexte financier contraint

Sur la question de la situation économique et sociale des habitants, on observe un basculement avec des inquiétudes portant davantage sur **la situation des collectivités et leur capacité à répondre à la situation dégradée des habitants** :

- « *Décision de maintenir ou pas le niveau de service à la population dans le contexte financier actuel et dans le contexte que l'Etat nous imposera* », avec l'inquiétude concernant des investissements en ressources humaines pour « *soutenir et entretenir cet effort essentiel de cohésion du corps social* » ;
- Des inquiétudes concernant les partenaires, acteurs de proximité auprès des habitants : « *Nous avons un centre social qui fait du très bon travail et que nous soutenons mais pas à la hauteur de leurs besoins car nous avons-nous-mêmes nos propres limites en termes de budget...* »

Jeunesses, accès aux droits et enjeux de gouvernance

Les enjeux de jeunesse, d'accès aux droits et de gouvernance sont évoqués de manière équivalente. Les enjeux de gouvernance concernent davantage le lien avec les communes et l'importance de « *rassembler les communes au sein de l'intercommunalité* » à travers des projets concrets comme « *la mise en place d'une solidarité financière entre l'intercommunalité et les communes pour le financement des services petite enfance, enfance, jeunesse* » ou justement, l'élaboration d'un projet social : « *Pour notre territoire il sera nécessaire de définir un projet social global entre l'intercommunalité, les communes et le département* ».

Projet social de territoire et démocratie locale

Un projet social qui peut être ressource dans le renouvellement de l'action publique locale : « *La signature du Territoire éducatif rural démontre à quel point les logiques de co-production et l'exigence de transversalité transforment profondément la façon de concevoir et de conduire l'action publique locale* ».

À PROPOS D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Intercommunalités de France est une association nationale d'élus représentant les intercommunalités auprès des pouvoirs publics nationaux. Elle accompagne ses adhérents par la mise à disposition de l'expertise de son équipe.

L'association fédère aujourd'hui près d'un millier d'intercommunalités de toutes catégories juridiques : **17 métropoles, 205 communautés d'agglomération, 11 communautés urbaines, 10 établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, 720 communautés de communes**, qui représentent près de **80 % de la population française**.

EN SAVOIR PLUS : www.intercommunalites.fr

Contact technique

Marie Morvan, conseillère cohésion sociale – m.morvan@intercommunalites.fr