

Démographie et gestion d'une collectivité locale

Par Gilbert GAUER

Un citoyen conscient, *a fortiori* un élu, est préoccupé de la population de son pays : «il n'est de richesse que d'hommes» (Jean Bodin). Il sait que du nombre de Français dépend pour une grande part la place de la France dans le Monde. Les actifs font sa richesse, les jeunes son dynamisme.

Quelles sont les réactions d'un Conseil Municipal et d'un Maire vis-à-vis de la démographie ? Dans quelles mesures la démographie présente un intérêt permanent, concret ou simplement intellectuel ou sporadique ?

La commune, c'est bien entendu un territoire ; c'est aussi et surtout une population, et le rôle des Maires est d'essayer de contribuer, dans la mesure de leurs moyens, à l'épanouissement de leur population.

CONNAÎTRE LA POPULATION

Le premier problème, pour le Maire, est d'abord de connaître l'effectif de la population de sa commune. Pour cela, il a des instruments qui ne sont pas toujours très précis. Il dispose des recensements et le Maire sait bien comment ils sont faits, puisqu'il en assure la surveillance. Il en connaît les difficultés ainsi que leur marge d'erreur.

Pour corriger et suivre les évolutions entre les recensements, il consulte l'état civil, qui constitue seulement un indicateur relatif. Le Maire peut susciter également des sondages réguliers, mais certains mouvements lui échappent puisque, maintenant, il n'y a plus obligation de déclarer les changements de domicile. Les mouvements migratoires ne peuvent être appréciés par le Maire qu'au jugé ; il organise l'accueil des nouveaux arrivants pour découvrir où ils se sont implantés. Tout ceci n'est pas d'une très grande précision.

Le Maire essaie aussi de connaître la pyramide des âges de la population de sa commune, renseignement

capital puisqu'il devra faire face aux besoins de tous ordres en équipements et en gestion pour les différentes catégories de population. . . Cette tâche pose des problèmes assez importants.

DÉMOGRAPHIE ET ENSEIGNEMENT

L'enseignement en est l'illustration la plus évidente. Pour créer des écoles, pour élaborer la carte scolaire, le Maire doit connaître le nombre des élèves, des enfants scolarisables. Cette recherche est relativement aisée puisque l'école est obligatoire. La démographie conduit donc l'action du Maire dans l'immédiat, ce qui est relativement facile, mais aussi à moyen et à long terme, ce qui est beaucoup plus difficile.

La ville de Meudon a expérimenté la marge d'écart très considérable d'appréciation de l'évolution de la population scolaire, il y a une dizaine d'années. Alors que la population française régressait, il a été proposé, d'après l'étude d'un inspecteur départemental, la création de 10 classes scolaires primaires à Meudon-ville et 10 classes à Meudon-la-Forêt. Dans le même temps, on commençait dans d'autres communes à fermer des classes. Monsieur Gérard-François Dumont a fait tout à l'heure remarquer que l'une des grosses difficultés des Maires, pour apprécier l'évolution démographique de leur commune, est l'écart considérable entre le moment où les enquêtes sont faites et celui où leurs résultats sont publiés. Bien entendu, la sagesse était de refuser l'offre d'ouverture de ces 20 classes. Mais, par contre, à la même époque, la ville de Meudon avait un besoin précis d'un C.E.S. (Collège d'Enseignement Secondaire), ce que les statistiques de l'Académie ne faisaient pas ressortir de façon suffisamment nette. Aussi, la Municipalité de Meudon a dû, comme elle ressentait les véritables besoins sur le terrain, transférer les crédits de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire, par

un tour de passe-passe, d'ailleurs. Au même endroit ont été simultanément édifiées, juxtaposées, deux écoles primaires qui, le lendemain de leur terminaison, étaient transformées en collège secondaire. Cet exemple éclaire l'importance de la démographie pour un cas extrêmement précis et concret.

Toujours dans le domaine de l'enseignement, les élus locaux, tous les ans, doivent rappeler les réalités au corps enseignant, qui prévoit l'avenir qu'il souhaite, et souvent aux parents d'élèves, qui ne connaissent pas bien l'évolution démographique et se bercent volontiers de rêves. Les uns et les autres interprètent souvent l'évolution de la population de façon erronée pour exiger le maintien d'un nombre de classes qui n'a plus sa raison d'être. Ainsi, la ville de Meudon a choisi d'être réaliste : alors que les enfants étaient dispersés dans six groupes scolaires, il est apparu nécessaire de n'en maintenir que cinq en les consolidant. L'évolution démographique montrait que, à très court terme, les six groupes perdraient encore des classes et deviendraient des groupes squelettiques dans lesquels il y aurait de moins en moins d'émulation et dans lesquels les chefs d'établissement auraient de moins en moins de facilités pour faire face à leurs obligations.

La Municipalité a subi des attaques vigoureuses des irresponsables qui raisonnaient selon la fameuse formule du «n'y a qu'à. . .». La ville a cependant dû fermer un groupe scolaire du fait des perspectives démographiques. Ceci est un autre exemple très concret de l'importance des faits démographiques.

LA COMPOSITION DE LA POPULATION

Une Municipalité doit également examiner les problèmes posés par l'effectif de la population âgée. Les communes ont pris conscience que des besoins nouveaux se faisaient jour pour le 3^{ème} âge : leurs besoins

élémentaires sont désormais satisfaits, mais les aider à éviter la solitude, leur faciliter une retraite digne et agréable, étaient un autre impératif, non moins essentiel. Mais pour combien d'anciens ? À nouveau, l'étude de la pyramide des âges indique aux élus s'il s'avère nécessaire de créer des clubs, d'organiser des maisons de repos, des restaurants... et à quelle époque il faut prendre les dispositions dictées par son étude.

La méconnaissance de l'évolution démographique des anciens est dommageable. Ainsi, elle a conduit, ces dernières années, à constater, sans pouvoir réagir à court terme — lacune considérable — l'augmentation de la longévité.

Il est évident qu'une quatrième catégorie est née, le quatrième âge, avec ses servitudes : difficultés parce que la famille est dispersée, difficultés parce que les équipements sanitaires et sociaux nécessaires n'existent pas... Dans la région parisienne, se pose le problème du quatrième âge, c'est-à-dire de l'accueil des personnes âgées qui ont des difficultés à se mouvoir, notamment. Ceci était prévisible depuis un certain nombre d'années mais n'a pas été véritablement pris en compte.

Connaître la composition sociologique de la population d'une commune est également important. Négliger ces données, pendant un certain temps, a conduit à concentrer, par exemple, des proportions de travailleurs immigrés qui posent des problèmes de cohabitation. Il faut être très franc et le dire : au-delà d'une certaine proportion d'immigrés dans une commune se créent des antagonismes. Quelle que soit la bonne volonté des élus — il est facile de les traiter de racistes — il devient alors beaucoup plus difficile et beaucoup plus important de concevoir une répartition équilibrée des populations.

LES MIGRATIONS ALTERNANTES

Étudier le problème de la population active s'impose. Ceci conduit à prendre des dispositions ou au moins à participer aux dispositions prises pour assurer le meilleur équilibre entre le travail et le lieu de résidence.

Dans une commune comme Meudon, dont la population active est d'environ 22 000 personnes et le nombre d'emplois sur place de 10 000, se pose le problème des migrations alternantes. 12 000 personnes, tous les jours, quittent Meudon par nécessité professionnelle pour y revenir. Cette réalité conditionne la conception de la commune sur les transports en commun, mais aussi sur les voies d'accès de transit et de circulation dans la commune.

La cité qui compte autant de migrations journalières ne peut pas se payer le luxe de conserver, à tout prix, sous prétexte de pittoresque, toutes ses petites rues, ses petits étranchements.

L'IMPORTANCE DU PLAN D'OCCUPATION DES SOLS

Connaître l'insertion de la population dans le tissu urbain est un autre élément d'une analyse démographique. On peut apprécier la répartition des pavillons et des immeubles telle qu'elle existe, mais il est indispensable que des études démographiques fassent entrevoir l'avenir, cet avenir sur lequel les élus peuvent intervenir. Dans ce domaine, le plan d'occupation des sols (P.O.S.) est l'acte politique le plus important pour une commune. Il engage son devenir pour au moins une dizaine d'années.

À Meudon, nous avons fait une expérience intéressante. La Municipalité a essayé d'élaborer le P.O.S. en faisant participer les habitants (jamais assez, pour une partie de la population) : enquêtes, informations, notamment par la diffusion du bulletin municipal qui présentait les plans possibles, expositions, débats, création d'une commission extra-municipale... Il s'est dégagé un courant très précis qui souhaitait une stabilité de l'effectif de la population de Meudon, soit environ 55 000 personnes.

Les habitants, se sentant très bien, craignaient l'aventure, voulaient conserver les mêmes espaces verts, leur résidence dans le même environnement. Dès qu'on bâtissait sur un terrain constructible, il y avait une levée de bouclier importune, sur le thème un peu égoïste : «Je suis bien, que personne ne me dérange». Cela a conduit le Conseil Municipal à

diminuer les coefficients d'occupation des sols. Mais des personnalités locales, de bonne foi et techniquement compétentes, ont pris leurs règles à calcul et ont décrété qu'à tel C.O.S., correspondait tel effectif de population. Malheureusement, l'avenir d'une population ne se fait pas à la règle à calculer. Il s'est avéré, par un sondage, que les suppositions de ces honnêtes techniciens conduisaient à des catastrophes et que Meudon perdrait 20 % de sa population.

Or, pour une commune comme Meudon, il n'est pas possible de supporter une perte de 20 % de sa population. Celle-ci signifierait des équipements inoccupés ou sous-occupés, donc non rentables socialement. Les emprunts, contractés depuis une génération pour assurer le paiement des équipements, pèseraient sur une population moindre. Selon le principe de l'impôt qui est de répartition, des contributions demandées aux citoyens deviendraient trop lourdes... Une étude démographique peut fournir les éléments de tels risques. Ceci est capital parce que la commune, qui réalise des équipements, les gère aussi. Et la gestion des équipements doit être financièrement possible pour que les impôts ne soient pas trop pesants.

DÉMOGRAPHIE ET ÉQUIPEMENTS

Ce problème peut être illustré par un exemple. La population, dans son ensemble, a souhaité très vivement avoir des équipements pour apprendre à nager aux enfants. Des piscines ont été construites. Mais au lieu d'établir une concertation générale entre les communes, chaque population voulant sa piscine, des piscines ont été créées dans chacune des communes. Il y a évidemment toujours des distorsions entre le désir et sa satisfaction. Certains de ceux qui souhaitaient des piscines et qui rêvaient de beaucoup d'eau, n'aimaient l'eau que dans... l'anisette !

La fréquentation des piscines est insuffisante et presque chaque commune absorbe un million de déficit, bon an, mal an, dans la gestion de sa piscine. Il aurait fallu faire des études socio-démographiques. Cela n'a pas été fait, et grève désormais lourdement les budgets des communes.

Heureusement pour les patinoires, une étude a été faite. Elle a montré qu'il n'était pas souhaitable de multiplier les patinoires, chacune devant être innervée par au moins 150 000 habitants. Ainsi, le déficit de gestion des patinoires est limité.

Le maire est ainsi confronté en permanence avec les problèmes démographiques, par ceux posés par la population existante, comme par ceux posés par le devenir de celle-ci.

ÉTUDIER LES COMPOSANTES

L'étude de la population doit être réalisée jusque dans ses composantes socio-économiques et politiques. Je suis un modéré : je crois que, quand on a des idées, il faut les défendre et je trouve coupable les gens qui ne prennent pas les moyens de les dé-

fendre. Il faut qu'une commune, dans sa composante socio-économique, soit équilibrée. D'ailleurs, les élus communistes l'ont très bien compris ; ils recherchent la solution qui assurera leur réélection, ils se sont arrangés pour disposer des affectations de logement et conforter ainsi leur électorat.

Il est indispensable d'avoir une composition équilibrée de la population, indispensable de surveiller le territoire pour que les implantations se fassent raisonnablement. Ainsi, il faut éviter d'enfermer dans un quartier-ghetto des immigrés. Il ne faut pas avoir d'un côté des quartiers d'H.L.M. et, de l'autre, des quartiers bourgeois. Il faut assurer un certain mélange de population, les uns pouvant avoir des influences sur les autres et réciproquement. Tous doivent avoir un excellent environnement et se mieux connaître.

A tout instant de la vie municipale, on retrouve des problèmes démographiques et la nécessité de connaître sa population dans l'existant et dans l'avenir, professionnel, socio-économique et politique.

Ainsi, pour le budget d'aide sociale, plus il y a des cas sociaux, plus ce budget sera lourd. Vouloir le bien-être de tous est impératif, mais il faut savoir où l'on va et connaître sa population pour pouvoir faire face aux équipements sociaux souhaités à juste titre, afin d'éviter toute surimposition fiscale.

L'ensemble des exemples donnés montre qu'à tout moment, l'élu local rencontre des problèmes de population. La démographie est le guide de tous les actes d'un Maire (1).

G.G.

(1) Au cours du débat qui a suivi la communication de Gilbert Gauer, Gérard-François Dumont a précisé les données démographiques de Meudon. La population de cette commune était de 50 623 habitants au recensement de 1968 et de 52 806 habitants au recensement de 1975 ; les naissances domiciliées ont évolué ainsi de 1968 à 1979 : 917 en 1968, 921 en 1971, 907 en 1972, 867 en 1973, 740 en 1974, 712 en 1975, 644 en 1976, 688 en 1977, 626 en 1978, 648 en 1979 ; l'indice de fécondité était de 2,26 en 1968, 1,75 en 1975 et peut être estimé à 1,69 en 1979. La population de Meudon n'assure donc pas le simple remplacement des générations (il faudrait 2,1, de fécondité).

Ce texte est libre de reproduction sous réserve de conserver l'indication des sources et notamment du site web www.population-demographie.org - © 2005 Population et Avenir

Mots-clés *Key words* : Démographie, population, territoire, collectivité territoriale, commune, état civil, recensement, migrations, enseignement, quatrième âge, urbanisme, géographie, monde, Europe, France, Hauts-de-Seine, Meudon

Ce texte de Gilbert Gauer, *démographie et gestion d'une collectivité territoriale*, a paru dans le livre *L'enjeu démographique*, Paris, Éditions de l'A.P.R.D. (Association Pour la Recherche et l'information Démographique).

Bibliographie pour aller plus loin :

- Dumont (Gérard-François), *Les populations du monde*, Paris, Armand Colin, 2^e édition, 2004. (<http://www.population-demographie.org/infos4.htm>)
- Dumont (Gérard-François), *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Éditions Ellipses, 2004. (<http://www.population-demographie.org/infos4.htm>)
- Dumont (Gérard-François) et Wackermann (Gabriel), *Géographie de la France*, Paris, Éditions Ellipses, 2002. (<http://www.population-demographie.org/infos4.htm>)
- Dumont (Gérard-François), *La population de la France, des régions et des TOM-DOM*, Paris Éditions Ellipses, 2000. (<http://www.population-demographie.org/infos4.htm>)
- Dumont (Gérard-François), *Démographie. Analyse des populations et démographie économique*, Paris, Éditions Dunod, 1992.