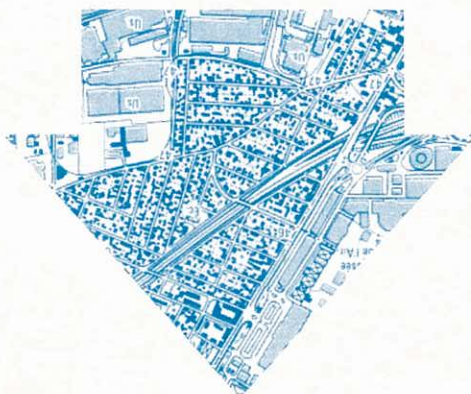


Les Cahiers de l'Odas



Villes et insertion



Étude réalisée auprès des villes de plus de 30 000 habitants

novembre 1995

LES AUTRES PUBLICATIONS DE L'ODAS

Santé et Précarité : du droit à la réalité

Éditions ENSP, 1991

Grand âge et dépendance

Éditions ENSP, 1992

L'action sociale décentralisée : bilan et perspectives

Odas Éditeur, éd. 1992 et 1993 (épuisées)

L'observation de l'enfance en danger : constats et recommandations

Odas Éditeur, 1993 (épuisé)

Les mutations de l'action sociale communale

Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1993 (épuisé)

L'action sociale, dix ans de décentralisation

Odas Éditeur, 1994

Villes, personnes âgées et emplois de proximité

Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1994

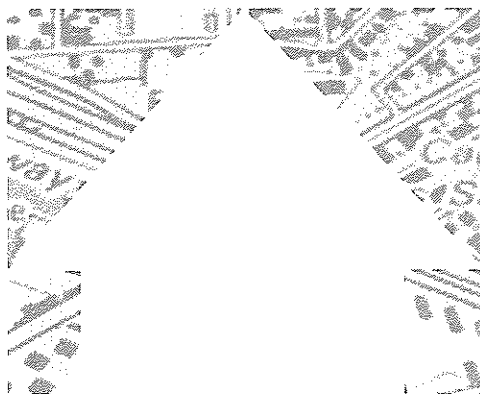
Vieillesse et cohésion sociale : mieux observer pour mieux décider

Odas Éditeur, 1995

Les Cahiers de l'Odas



*Villes
et
insertion*



Étude réalisée auprès des villes de plus de 30 000 habitants

Avertissement

PRÉSENTATION DE L'ENQUÊTE

L'enquête dont les résultats sont présentés ici s'inscrit dans le cadre d'une démarche d'observation et d'analyse de l'action sociale des villes. Notion aux contours flous, peu cadrée par des obligations légales, fortement évolutive car répondant aux attentes d'une population dont les problèmes se diversifient et s'aggravent, l'action sociale est présente au sein de plusieurs axes d'intervention de la ville et tout particulièrement dans l'accueil de la petite enfance, dans la lutte contre la pauvreté et la précarité et dans le soutien aux personnes âgées.

Une investigation préliminaire, menée en 1993 avec un groupe d'élèves de l'ENA avait permis de mettre en évidence l'évolution des priorités des décideurs communaux et les transformations en cours en matière d'organisation au sein des grandes villes. Mais il fallait aller plus loin et mesurer l'ampleur réelle du mouvement.

Une série d'enquêtes sera donc programmée pour cerner plus concrètement le contenu, l'organisation et le volume de l'action sociale communale. La première et présente enquête porte sur les politiques d'insertion et de lutte contre la pauvreté. D'autres enquêtes porteront en 1995 et 1996, sur l'aide aux personnes âgées, l'accueil de la petite enfance, l'organisation des services et du travail social et sa déclinaison par quartiers.

Bien que l'on sache que de nombreuses villes faiblement peuplées se sont engagées avec succès dans la définition de réponses au problème de l'exclusion l'enquête a été, par souci d'homogénéité, limitée aux villes de plus de 30 000 habitants, et à la ville la plus importante du département, lorsque celui-ci ne possède pas de commune de cette taille.

261 villes répondant à ces critères (hors Paris) ont été interrogées. 183, soit 70%, y ont répondu. L'enquête a été réalisée en étroite collaboration avec l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale (ANCCAS). Les résultats ont été analysés par le groupe de travail permanent "Action sociale communale" de l'Odas, composé de responsables élus et administratifs de grandes villes et villes moyennes ou de leurs CCAS. La composition de ce groupe, la méthode de pondération des résultats, ainsi que les résultats bruts de l'enquête figurent en annexe.

Les résultats de l'enquête confirment l'ampleur du mouvement de mutation de l'action sociale communale et le caractère prioritaire que revêt aujourd'hui la lutte contre l'exclusion sociale. Toutefois, la quantification financière des actions n'est possible que dans des cas limités en raison de la diversité des modes de gestion des équipements sociaux par les villes. L'implication des villes est bien réelle mais son impact financier reste à mesurer.

Remerciements

L'Odas tient à remercier vivement les membres de son groupe de travail permanent sur l'Action sociale communale et l'Association nationale des Cadres communaux d'action sociale - ANCCAS - qui ont activement participé à la rédaction de cette étude :

Ville de BESANCON : Mme Rina DUPRIET, Directeur général du CCAS
Ville de CANNES : Mme Jeanne MESLIER de ROCAN, Maire-adjoint, Délégué aux Affaires sociales
Ville de CANNES : M. Alain VIVET, Directeur du CCAS
Ville de CERGY : Mme Jacqueline MAGNE, Secrétaire général adjoint chargé de l'action sociale
Ville d'ÉPINAY-SUR-SEINE : M. Jean-Yves VAYSSIÈRES, Maire-adjoint
Ville de GRENOBLE : Mme Geneviève TCHIDÉMIAN, Maire-adjoint, délégué aux Affaires sociales
Ville de GRENOBLE : M. Jacques PERROTIN, Directeur général du CCAS
Ville d'ISSY-LES-MOULINEAUX : M. François QUÉLENNEC, Secrétaire général
Ville de NÎMES : Mme Dominique BLAZY, Directeur des Affaires Sociales et du CCAS
Ville de NÎMES : M. Jacques KIMPE, Directeur général des services
Ville de LAVAL : M. Jean LAOUR, Secrétaire général adjoint chargé de l'action sociale
Ville de NANCY : M. Jean-Marie SCHLÉRET, Maire-adjoint
Ville de NANCY : Mme Marie-Claire AUBE-LESOT, Directeur du Développement
Ville de NANTES : M. Gérard BRAUD, Directeur de l'Action sociale et du CCAS
Ville de PARIS : Mme Monique SASSIER, Responsable du Bureau des Actions de Prévention
Ville de PAU : Mme le Docteur Lydie LABORDE, Vice-Président de l'UNCCASF
Ville de RENNES : M. Jean-Jacques PENÉ, Directeur général de la Solidarité et de la Santé
Ville de ROUBAIX : M. Georges VOIX, Responsable de l'Observatoire urbain
Ville de STE-GENEVIÈVE-DES-BOIS : M. Jean-Marc GILONNE, Secrétaire général adjoint, chargé des Affaires sociales
Ville de STRASBOURG : M. Joël SCHERRER, Secrétaire général adjoint, chargé des Affaires sociales
Ville de TOULOUSE : M. Marc GAUCI, Directeur du CCAS
Ville de TROYES : M. le Docteur DELATOUR, Vice-Président du C.M.A.S.
Ville de TROYES : Mme Claudie JACQUIER, Chargée de mission au CMAS
Ville de VERSAILLES : Mme Jeannette COVAL, Directeur du CCAS
Université de Paris I : Mme Viviane TCHERNONOG, Directeur de recherche au LES
Ministère des Affaires Sociales : Mme Dominique ALLAIN, Chargée d'études et des statistiques

L'Odas exprime sa vive gratitude aux responsables élus et administratifs de ces villes qui donnent la possibilité à leurs collaborateurs de réaliser dans la durée ces travaux.

La saisie et le traitement informatique des questionnaires ont été assurés par Laurent BAUDOIN, Responsable informatique du CCAS de GRENOBLE auquel l'Observatoire exprime sa profonde reconnaissance.

La rédaction finale a été réalisée par Claudine PADIEU et Jean-Louis SANCHEZ, assistés tout particulièrement par Jean-Marc GILONNE.

L'exploitation et l'analyse des résultats de l'enquête ont été réalisés, sous la direction des auteurs, par Anne GERARDIN, Alexis HLUSZKO et James KUPERMINC.

LISTE DES VILLES AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE

Agen, Aix-en-Provence, Ajaccio, Albi, Alençon, Amiens, Angers, Anglet, Angoulême, Annecy, Annonay, Argenteuil, Arras, Asnières-sur-Seine, Aubagne, Aubervilliers, Auch, Aulnay-sous-Bois, Aurillac, Auxerre, Avignon, **B**agneux, Bagnolet, Bastia, Bayonne, Beauvais, Belfort, Besançon, Béziers, Blois, Bordeaux, Boulogne-Billancourt, Boulogne-sur-Mer, Bourg en bresse, Bourges, Brest, Brive-la-Gaillarde, Bron, **C**aen, Cagnes-sur-Mer, Calais, Carcassonne, Castres, Cergy, Châlons-en-Champagne, Chambéry, Champigny-sur-Marne, Charleville-Mézières, Chartres, Châteauroux, Châtellerauld, Châtenay-Malabry, Chelles, Cherbourg, Choisy-le-Roi, Cholet, Clamart, Clermont-Ferrand, Colmar, Corbeil-Essonnes, Courbevoie, Creil, Créteil, **D**ieppe, Dijon, Dôle, Douai, Draguignan, Drancy, Dreux, Dunkerque, **É**chirolles, Épinay-sur-Seine, **F**ontenay-sous-Bois, Fréjus, **G**ap, Gennevilliers, Grenoble, **I**ssy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, **L**a Ciotat, La Roche-sur-Yon, La Seyne-sur-Mer, Laval, Le Blanc-Mesnil, Le Cannel, Le Chesnay, Le Havre, Le Mans, Le Puy-en-Velay, Lens, Liévin, Lille, Limoges, Lorient, Lyon, **M**âcon, Manosque, Mantes-la-Jolie, Marcq-en-Barœul, Marignane, Marseille, Martigues, Massy, Meaux, Melun, Mende, Mérignac, Metz, Millau, Montluçon, Montpellier, Montrouge, Mulhouse, **N**ancy, Nanterre, Nantes, Neuilly-sur-Seine, Nevers, Nîmes, Niort, Noisy-le-grand, **O**rléans, **P**amiers, Pau, Périgueux, Perpignan, Pessac, Poissy, Poitiers, **Q**uimper, **R**eims, Rennes, Rezé, Rillieux-la-Pape, Roanne, Romans-sur-Isère, Rosny-sous-Bois, Roubaix, Rouen, Rueil-Malmaison, **S**aint-Brieuc, Saint-Chamond, Saint-Dizier, Saint-Étienne, Saint-Germain-en-Laye, Saint-Herblain, Saint-Malo, Saint-Maur-des-Fossés, Saint-Nazaire, Saint-Ouen, Salon-de-Provence, Sarcelles, Saumur, Savigny-sur-Orge, Sète, Sevrans, Sotteville-les-Rouen, Strasbourg, **T**alence, Tarbes, Thionville, Toulon, Toulouse, Tourcoing, Tours, Tremblay-en-France, Troyes, **V**alenciennes, Vandœuvre-les-Nancy, Vannes, Vaulx-en-Velin, Verdun, Vierzon, Villefranche-sur-Saône, Villejuif, Villeneuve-d'Ascq, Viry-Châtillon, Vitrolles, **W**attrelos.

INTRODUCTION	page 9
--------------------	--------

<i>Section I</i> LA DIVERSIFICATION DES AXES D'INTERVENTION	page 13
--	---------

I L'ACCUEIL ET LE SUIVI SOCIAL	page 13
--------------------------------------	---------

A/ Les dispositifs légaux	page 14
---------------------------------	---------

B/ L'urgence	page 18
--------------------	---------

II LA PRÉVENTION	page 21
------------------------	---------

A/ Prévention et santé	page 21
------------------------------	---------

B/ Prévention et délinquance	page 23
------------------------------------	---------

III LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'INSERTION PROFESSIONNELLE	page 26
--	---------

A/ La structuration et la promotion de l'offre d'emploi	page 27
---	---------

B/ Le soutien aux dispositifs locaux d'insertion professionnelle	page 28
--	---------

C/ L'identification d'une nouvelle offre de services	page 30
--	---------

<i>Section II</i> LES STRATÉGIES D'ACTION	page 33
---	---------

I L'APPROCHE GLOBALE AUTOUR D'UNE MISSION : L'EMPLOI	page 34
---	---------

A/ L'articulation externe	page 34
---------------------------------	---------

B/ L'articulation interne	page 36
---------------------------------	---------

II L'APPROCHE GLOBALE AUTOUR D'UN PUBLIC : LES JEUNES	page 37
--	---------

A/ Les caractéristiques de la démarche	page 38
--	---------

B/ L'impact de la démarche	page 41
----------------------------------	---------

CONCLUSION	page 43
------------------	---------

ANNEXES	page 45
---------------	---------

INTRODUCTION

La mutation de notre société s'accélère : elle est de plus en plus urbanisée, de plus en plus âgée, et les structures familiales changent.

Or, cette évolution n'est pas neutre sur le plan de l'action sociale. Les besoins concernant l'accueil des jeunes enfants et le soutien aux personnes âgées confrontées à des situations d'isolement et de dépendance se sont ainsi considérablement renforcés ces dernières années. De plus, cette pression des besoins, liée essentiellement à l'évolution des structures familiales et démographiques, s'accroît à un moment où le contexte social se dégrade en raison de l'extension du chômage et de la précarisation générale de l'emploi.

Parmi les trois millions de personnes actuellement privées d'emplois, 36% sont des chômeurs de longue durée. Les plus touchés sont les jeunes de moins de 25 ans, dont de nombreux diplômés : selon le CEREQ, 11,5% des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur étaient au chômage deux ans et demi après leur sortie de l'université.

La précarité atteint donc des catégories de population épargnées jusqu'à présent, ce qui explique la forte progression du nombre de bénéficiaires du RMI. Celui-ci s'élève aujourd'hui à près de 850 000 personnes en métropole, et sa progression annuelle moyenne a été de l'ordre de 18% ces trois dernières années avec un léger fléchissement en 1995.

Cette crise est enfin d'autant plus pernicieuse que la société urbanisée ne favorise guère le jeu naturel des solidarités familiales ou de voisinage qui restent susceptibles d'atténuer certaines formes d'exclusion. La crise s'étend et ses symptômes s'aggravent.

Les pouvoirs publics sont donc confrontés à une forte amplification des risques sociaux, tout particulièrement dans les grandes villes, qui concentrent la majeure partie des situations d'exclusion.

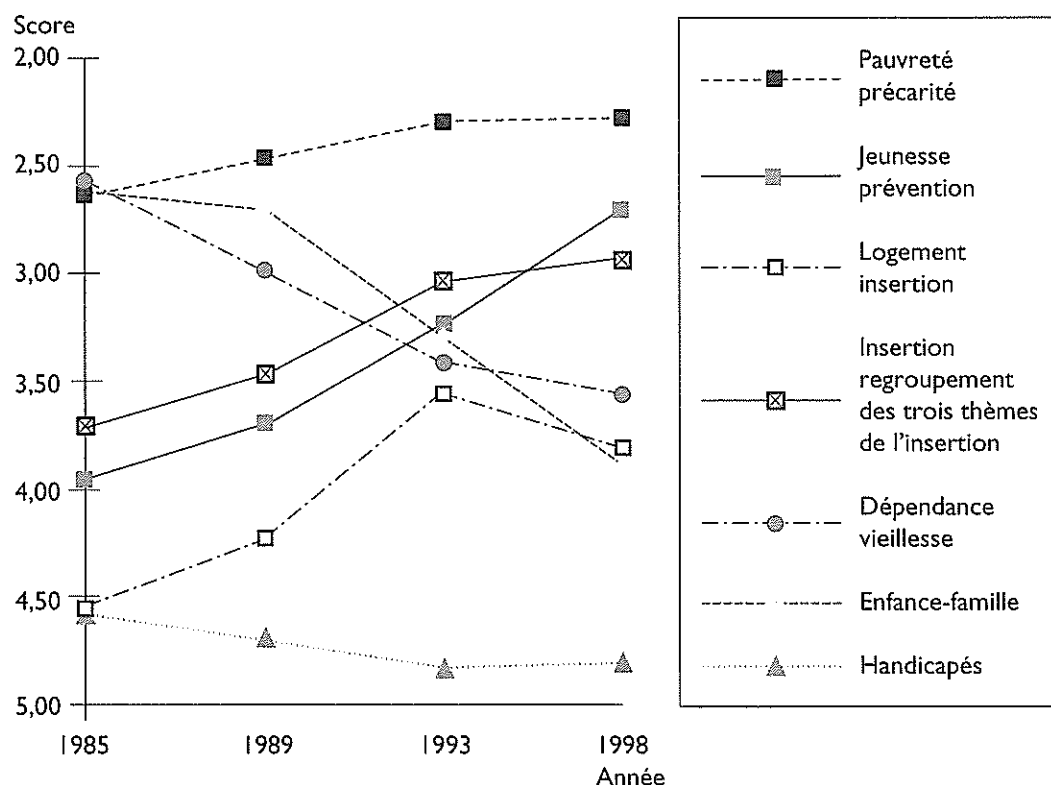
Or, si les Maires, témoins directs et médiateurs pressentis de cette population, entendent majoritairement accroître leurs efforts en matière sociale, ils vont très vite se heurter à la faiblesse de leur marge de manœuvre financière. Comme les autres collectivités publiques, les communes se trouvent aujourd'hui confrontées à une situation qualifiée "d'effet de ciseaux": leurs dépenses d'exploitation tendent à progresser plus vite que leurs recettes. Cela se traduit bien évidemment par une réduction de l'épargne disponible des communes, qui diminuera de 14% en 1995. Les dépenses d'action sociale vont se trouver tout naturellement dans une position de concurrence par rapport à d'autres types de dépenses dont certaines contribuent également à préserver la cohésion sociale (urbanisme, logement, culture...).

Les Maires doivent donc tout naturellement hiérarchiser leurs priorités d'intervention en matière sociale et s'attaquer plus directement aux problèmes les plus brûlants. On notera ainsi que si l'intérêt des maires pour le développement des politiques publiques dans le domaine des personnes âgées s'exprime de plus en plus concrètement, et si la diversification de l'offre de garde d'enfants se renforce, leurs priorités vont tendre à se déplacer vers d'autres objectifs.

En 1993, une première enquête de l'Odas effectuée auprès de toutes les villes de plus de 50 000 habitants faisait apparaître une profonde évolution des priorités des Maires en matière d'action sociale. Alors qu'en 1985, le thème "dépendance-vieillesse" apparaissait comme la première priorité en matière d'intervention sociale, il n'occupait plus que le quatrième rang en 1993, tandis que s'affirmait la forte prédominance des thèmes "pauvreté-précarité" et "jeunesse-prévention". Plus récemment, une enquête de la SOFRES, réalisée pour le Secours catholique en avril 1995, confirmait que les maires plaçaient majoritairement la lutte contre l'exclusion sociale sous toutes ses formes en tête de leurs priorités d'action.

Hierarchie des priorités des communes en matière d'action sociale

Source : Enquête ENA - Traitements complémentaires : Odas, 1993



Note : plus le score d'un thème est proche de « 1 », plus ce thème est prioritaire.

On peut donc penser que, malgré la diversité des situations et l'hétérogénéité des volontés locales, il s'agit là d'une tendance forte, dont il convient maintenant de mesurer la portée opérationnelle.

La présente étude s'inscrit dans cet objectif. On a ainsi pu vérifier que le caractère prioritaire accordé par les Maires à la lutte contre l'exclusion sociale se traduisait concrètement par une diversification des axes d'intervention (et donc des politiques) et une évolution des logiques d'action (et donc des organisations).

Section I

LA DIVERSIFICATION DES AXES D'INTERVENTION

Longtemps, l'intervention des villes dans la lutte contre la pauvreté et la précarité s'est essentiellement développée autour de leurs responsabilités en matière d'aide sociale et de réponses à l'urgence. Si un certain nombre de villes avaient très tôt fait preuve d'une remarquable capacité d'innovation en s'engageant dans des expériences comme celle du revenu minimum garanti, ce mouvement ne pouvait être considéré comme caractérisant l'action sociale communale.

Avec l'extension des poches de pauvreté et de précarité, c'est aujourd'hui l'ensemble des villes qui souhaitent s'engager dans un processus de diversification de leurs actions. Cette diversification se vérifie dans les trois principaux domaines d'intervention des communes en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : l'accueil et le suivi social, les actions de prévention, l'organisation d'une offre d'insertion.

I - L'ACCUEIL ET LE SUIVI SOCIAL

L'accueil et le suivi social constituent une fonction généralement assurée par les CCAS, qui ont dû s'adapter ces dernières années à l'évolution du public et des dispositifs dont ils ont la responsabilité en matière d'instruction des dossiers. Le contenu et la mise en œuvre des modes d'accueil des publics en difficulté tendent à évoluer dans la plupart des villes, non seulement en ce

qui concerne les interventions dans les dispositifs légaux de lutte contre la pauvreté et la précarité, mais aussi en ce qui concerne les actions facultatives en matière de réponses aux situations d'urgence.

A/ Les dispositifs légaux

La responsabilité première des villes concernant le RMI et l'aide médicale porte sur l'instruction des dossiers. La volonté de participer à l'effort de prise en charge globale des personnes concernées les conduit de plus en plus fréquemment à accompagner la phase d'instruction d'un suivi social.

1 - Le RMI

Il faut souligner le poids du RMI dans les villes. Sur les 850 000 bénéficiaires du RMI (France métropolitaine), la moitié se trouvent dans les villes de plus de 30 000 habitants (hors Paris), avec un taux par habitant beaucoup plus élevé que dans les communes moins peuplées : soit 23 pour mille habitants contre 9 pour mille dans les communes plus petites¹.

Ces données confirment le caractère urbain prédominant du RMI. Or, cette forte implantation des bénéficiaires du RMI dans les villes a tout naturellement des incidences sur le fonctionnement des services communaux d'action sociale. En effet, la mairie apparaît souvent comme le "guichet" le plus accessible aux personnes en situation de précarité ; elle va donc jouer un rôle déterminant dans l'instruction des dossiers et un rôle croissant dans le suivi social.

a) L'instruction des dossiers

Dès 1990, la Délégation interministérielle au RMI (DIRMI) constatait qu'une majorité de dossiers étaient instruits par les CCAS. Qu'en est-il aujourd'hui ? Cette tendance s'est-elle maintenue malgré l'absence souvent constatée de moyens adaptés à la continuité entre l'accompagnement administratif et l'accompagnement social ?

Selon les résultats de la présente étude, le nombre de dossiers traités dans les villes de plus de 30 000 habitants était d'environ 120 000 en 1993, soit en moyenne 7 dossiers pour 1 000 habitants. Ce taux n'est lié à la taille de la ville ni à sa situation géographique. Le nombre de dossiers traités par les villes a augmenté de plus de 30% en un an, ce qui semble indiquer le maintien, voire le renforcement de leur rôle en matière d'instruction.

Il faut enfin noter que si 8% des villes de l'échantillon n'instruisent que très peu de dossiers, un tiers d'entre elles en traitent un nombre relativement plus important que la moyenne. On peut donc considérer que les villes sont bien repérées dans leur fonction d'instruction des dossiers de RMI et qu'il semble, selon un certain nombre de commentaires qualitatifs provenant aussi bien de villes que de départements, qu'elle concerne principalement des personnes isolées, sans enfants ou sans domicile.

b) Le suivi social

La mise en œuvre du suivi social des bénéficiaires du RMI par les villes s'est heurtée dès 1990 à l'inadaptation du personnel à cette nouvelle mission d'insertion.

Les assistantes sociales, au demeurant peu nombreuses et inégalement présentes dans les villes, étaient souvent chargées de missions spécialisées vers des publics ciblés (comme par exemple les personnes âgées), et donc assez peu familiarisées aux aspects d'une prise en charge globale de la personne ².

Le RMI a donc provoqué une importante mutation des modes traditionnels d'intervention des villes, dont l'enquête réalisée par l'Odas en 1993 permettait de mesurer l'ampleur. Ainsi 78% des villes de plus de 50 000 habitants déclaraient avoir procédé à une réorganisation récente de leurs services. La mise en place du RMI était alors citée comme l'une des raisons de cette restructuration pour les trois quarts des villes interrogées, et comme en étant le facteur déclenchant pour près de la moitié d'entre elles.

² Sur 696 000 bénéficiaires du RMI au 31/12/93 en métropole, l'enquête de l'Odas permet d'estimer que 370 000 bénéficiaires se trouvaient dans les villes de plus de 30 000 habitants hors Paris (un certain nombre de villes ignorent le nombre de bénéficiaires du RMI sur leur territoire. Les unes ont indiqué le nombre total des bénéficiaires du département, d'autres celui des dossiers instruits au CCAS).

Ce mouvement d'adaptation aux missions d'accompagnement semble se préciser. Dans l'ensemble des communes de toutes tailles, et tous services confondus, le nombre d'assistantes sociales serait aujourd'hui de l'ordre de 5 000³.

Il est en outre notable que ce mouvement de restructuration n'est pas achevé. Dès à présent, quelques informations qualitatives permettent de penser que les deux mouvements déjà relevés en 1993 se poursuivent :

- d'une part, on assiste à un recrutement de personnels pour des tâches de suivi social, effectué soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations,
- d'autre part, on observe une réorientation des missions du personnel social "disponible" vers des missions d'insertion. L'exemple de la ville de Besançon est sur ce point particulièrement significatif.

2 - L'aide médicale

Bien que les villes n'aient aucune responsabilité légale sur l'amélioration des modes d'accès aux soins, elles sont de plus en plus nombreuses à y contribuer.

a) L'instruction des dossiers

Les CCAS des villes de plus de 30 000 habitants instruisent au total 670 000 dossiers d'aide médicale par an, ce qui représente près de la moitié de leur activité administrative.

On pouvait s'attendre, avec la réforme sur l'aide médicale de 1992, aboutissant à une diversification des organismes instructeurs, à ce que le nombre de dossiers instruits par les CCAS diminue. Or, il n'en est rien : le nombre de dossiers d'aide médicale instruits par les villes a augmenté de 10% l'année suivante.

On peut y voir encore une fois un signe du rôle privilégié des villes comme lieu d'orientation pour le nombre croissant de personnes en difficulté.

³ Voir sur ce point l'enquête UNCASSF de 1990 auprès des CCAS.

Il faut enfin noter que la progression du nombre de dossiers instruits par les villes a été plus importante en région parisienne (hors Paris) qu'en province, soit 22% en région parisienne en un an contre 7% en province.

Il s'agit là d'un phénomène de rattrapage : les villes de région parisienne hors Paris connaissaient des taux de dossiers d'aide médicale instruits par habitant beaucoup plus faibles qu'en province. La tendance est à une harmonisation progressive qui n'est pas encore achevée : les villes de province ont instruit, en 1993, 44 dossiers pour 1 000 habitants contre 41 pour 1 000 en 1992, et les villes d'Ile-de-France hors Paris 33 pour 1 000 habitants en 1992 contre 26 pour 1 000 en 1993.

Cette augmentation générale du nombre de dossiers est partiellement compensée dans certains départements par l'instauration d'une carte santé annuelle et familiale censée limiter le nombre de procédures. Ainsi, un tiers des villes ont enregistré une baisse d'activité, dont 7% une baisse supérieure à 20%. On peut d'ailleurs penser que cette tendance pourrait s'amplifier notamment si les réformes envisagées par l'État en matière d'extension de la protection sociale se concrétisaient.

En dehors de cette exception, on peut donc considérer que le rôle d'instructeur du CCAS continue de progresser sous la pression des besoins sociaux (RMI et aide médicale). Si l'on ajoute à ces activités les 200 000 dossiers correspondant aux autres formes d'aide sociale légale et les 580 000 dossiers d'aide facultative, liée elle aussi à la pression de la pauvreté, on arrive à 96 dossiers instruits par an pour mille habitants. Pour donner un ordre de grandeur, 15 dossiers sont instruits par jour ouvrable dans une ville de 30 000 habitants, et 50 dans une ville de 100 000 habitants.

b) L'amélioration des modes d'accès aux soins

Malgré les progrès considérables en matière d'accès aux soins, certains problèmes demeurent pour des publics fortement marginalisés. Si le mouvement associatif s'avère très mobilisé pour faire face à ces problèmes, on sait que très souvent ces initiatives souffrent d'un déficit de coordination et de promotion. Les communes peuvent là jouer un rôle important que certaines n'hésitent pas à dépasser en soutenant la création de consultations

adaptées. Ainsi, on peut noter qu'une ville sur cinq propose des consultations et soins gratuits pour les toxicomanes. Enfin, certaines villes organisent des dispositifs de gratuité ou créent des points d'accueil adaptés :

- soins gratuits pour les jeunes, notamment à Albi et Villefranche-sur-Saône (mutuelles jeunes), Bourg-en-Bresse et Grenoble (carte-santé jeunes),
- création de points d'accueil adaptés à des populations marginalisées, notamment à Amiens, Annonay, Dieppe.

B/ L'urgence

Bien que la notion d'urgence soit particulièrement imprécise, on peut en cerner le contenu par le mode de traitement qui lui est apporté. Il s'agit d'apporter une réponse immédiate à une situation de détresse. L'aide devra donc être très concrète et momentanée, tout en favorisant l'intégration de la demande dans une véritable démarche d'insertion.

Les réponses à l'urgence concernent essentiellement deux types d'interventions : l'hébergement et les aides en espèces ou en nature.

1 - L'hébergement d'urgence

S'il est vrai que l'État a organisé sur l'ensemble du territoire une réponse importante à travers les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) et l'allocation logement à caractère temporaire (ALT) ⁴, il n'en demeure pas moins certain que le rôle des communes en la matière est considérable, tant dans la phase d'orientation que dans la phase de mise en place de réponses adaptées.

⁴ Les dispositifs CHRS représentent 30 000 places d'accueil financées sur les crédits d'aide sociale légale de l'État. Le dispositif de l'ALT offre à travers un conventionnement avec des associations la possibilité de bénéficier temporairement de chambres ou d'appartements. Les premières conventions ont été signées en juin 1993. En septembre 1994, le parc utilisé était de 1 645 chambres et de 713 logements.

a) L'orientation et les mesures d'accompagnement

Face à la progression des situations d'extrême précarité, une forte majorité de villes participent aux efforts de restructuration de l'accueil des personnes en difficulté, engagés presque partout en partenariat étroit avec les services de l'État et le mouvement associatif.

On peut ainsi noter que dans les deux tiers des villes existent des services d'orientation, d'information et de suivi des sans logis, que les communes soutiennent dans neuf cas sur dix. La moitié de ces services sont municipaux. Les autres sont gérés par des associations, aidées par les villes. On relève là encore une différence entre les villes de province les plus peuplées, qui disposent toutes de ce type de services, et les villes moins importantes ainsi que celles d'Ile-de-France, qui n'en disposent que pour 50% d'entre elles.

Afin d'intégrer ces initiatives dans une démarche d'aide globale, les villes contribuent par ailleurs à la création de services d'accueil de jour (vestiaires, cafétéria, douche...) ou "boutiques de la solidarité", qui se sont également multipliées. Il en existe dans six villes sur dix. Les mairies les soutiennent là encore dans neuf cas sur dix, mais la part de la gestion directe par le CCAS est ici réduite à une structure sur quatre, les trois autres étant associatives.

b) L'organisation d'une offre complémentaire de celle de l'État

La réponse permanente à l'urgence est aujourd'hui relativement bien structurée. 40 000 places permanentes d'hébergement des sans abris sont disponibles sur l'ensemble de la France, essentiellement gérées par des associations et financées par l'État. Les communes s'y investissent assez peu. En effet, elles ne gèrent elles mêmes sur leur territoire que 17% de ces places et ne subventionnent que 15% des places associatives⁵.

Leur intervention est beaucoup plus importante en ce qui concerne l'accueil en hiver, qui nécessite bien évidemment des places supplémentaires et une

⁵ Ces données ne représentent que des ordres de grandeur, les villes ayant eu des difficultés à distinguer l'accueil d'urgence de l'accueil temporaire, et l'ayant donc fait de manière approximative.

attention renforcée. Selon une récente enquête ministérielle ⁶, le nombre de places supplémentaires d'accueil disponibles en hiver s'élèverait à 11 400 places, sur l'ensemble du territoire national. L'enquête de l'Odas permet d'estimer que l'ensemble des villes de plus de 30 000 habitants (Paris exclu) disposeraient de 7 000 places, soit 60% de l'ensemble des places d'hiver.

Ces 7 000 places sont soit prises en charge directement par les communes (28%), soit subventionnées par celles-ci (55%).

Les modalités de cet accueil d'urgence sont très variées : achat ou location d'appartements, réhabilitation de locaux communaux, financement de places en surnombre en CHRS ou FJT, nuitées d'hôtels... La plupart des villes ne qualifient pas leur hébergement temporaire de façon précise. Toutefois, certaines d'entre elles identifient des publics spécifiques : familles, sinistrés, détenus sortant de prison et souvent les publics jeunes. Un tiers des villes de province et une ville d'Ile-de-France sur dix évoquent en effet la mise en place d'un hébergement temporaire pour les jeunes. Le problème du logement des jeunes se pose souvent dans un premier temps en termes d'urgence. Les jeunes sans ressources sont en grande majorité hébergés chez leurs parents ou amis, mais peuvent se retrouver rapidement à la rue sans aucune aide.

Les rapports entre l'hébergement d'urgence et les dispositifs ou démarches d'insertion sont assez rares, sauf dans le cas spécifique des jeunes (liaisons avec la mission locale, comité local pour le logement autonome des jeunes, etc.). Quelques villes font figurer le logement d'urgence dans le contrat-ville. Deux villes seulement (Alençon et Strasbourg) évoquent une articulation réelle avec le FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement) et le plan départemental pour le logement des plus démunis.

De même, les liens entre l'hébergement d'urgence et le logement social sont assez rares. Seuls une dizaine de CCAS ont établi des rapports opérationnels avec un OPAC (Office public d'aménagement et de construction) ou un OPHLM (Office public des HLM).

⁶ Direction de l'Action sociale *Bilan des plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Situation au 31-XII-1994.*

2 - Les aides facultatives du CCAS

Presque aussi élevé que celui des dossiers d'aide médicale, le nombre des dossiers d'aide facultative s'élève à 580 000 (35‰ habitants) avec un éventail très ouvert : une ville sur six connaît un taux inférieur à 10‰, une sur six un taux supérieur à 60‰. Il semble que si en Ile-de-France, les CCAS ont encore actuellement une activité plus faible que ceux de province en ce qui concerne les dossiers de RMI et d'aide médicale, elle est plus importante en ce qui concerne l'aide facultative.

Cette aide a augmenté de 7% en un an ; elle est en moyenne en 1993 de 800 francs par dossier, ce qui représente un peu plus de 450 millions de francs pour l'ensemble des villes de plus de 30 000 habitants (hors Paris). Elle est massivement liée au problème du logement. 75% de ces aides portent sur des impayés ou des compléments de loyer. 86% des villes règlent des impayés EDF ; 63% aident à l'accès au logement. La subsistance de base, en chèques ou bons alimentaires est assurée dans 69% des villes.

Si les aides aux impayés sont uniformément réparties, on relève par ailleurs :

- que l'aide à l'accès au logement est plus fréquente dans les villes les plus peuplées,
- que la distribution de bons alimentaires est plus fréquente dans les villes de province de moins de 50 000 habitants.

II - LA PRÉVENTION

C'est dans la continuité des démarches de lutte contre l'exclusion sociale évoquées précédemment que les villes ont accru ces dernières années leurs actions de prévention dans le domaine de la santé et dans celui de la lutte contre la délinquance.

A/ Prévention et santé

En dehors de leurs obligations légales, les communes ne dissocient pas l'aspect santé des problématiques de l'insertion. L'exclusion sociale est

d'ailleurs souvent à l'origine des initiatives communales en matière de santé alors que leurs compétences en ce domaine sont limitées ⁷.

La plupart de leurs actions ⁸ s'articulent concrètement avec les dispositifs de développement social urbain et d'insertion : RMI, politique de la ville. Deux communes sur trois déclarent mener des actions en matière de santé.

Toutefois, au regard des résultats de la présente enquête, on note que les communes ne sont que rarement pilotes dans ces actions et interviennent plutôt comme relais de l'action étatique ou départementale, ou accompagnent ces actions.

Plus précisément, les villes participent aux actions de prévention et d'information engagées dans un cadre partenarial lorsqu'elles concernent des publics prioritaires. Une ville sur trois cite des actions dans ce sens (expositions, cassettes, affiches, points d'information dans les quartiers défavorisés ou auprès des missions locales).

Ainsi, on note que la plupart des villes participent financièrement aux actions de lutte contre le SIDA, la toxicomanie, et dans une moindre mesure l'alcoolisme. Toutefois, les sommes attribuées varient beaucoup d'une ville à l'autre. Les budgets consacrés à ces actions sont ainsi rarement supérieurs à 100 000 F, et, pour la moitié des villes, compris entre 50 et 100 000 F. Il faut toutefois noter l'effort particulier porté à la lutte contre la toxicomanie : une ville sur dix a procédé à la création d'un point d'écoute pour accueillir les toxicomanes et leurs familles.

⁷ Les communes ont surtout des compétences légales en matière d'hygiène publique qu'elles exercent généralement en s'appuyant sur un service communal d'hygiène et de santé (article L 772 Code Santé Publique). Les communes de plus de 20 000 habitants ont également des compétences en matière de protection générale de la santé publique (mesures de désinfection, politique de vaccination).

⁸ Voir la Revue trimestrielle du Haut comité de la santé publique *Actualité et dossier en santé publique* n°5/7 : Les collectivités locales et la santé publique.

On peut enfin noter l'investissement plus construit d'une trentaine de villes en France, dont Montpellier, Nancy, Rennes et Toulouse qui se sont engagées dans une démarche globale de promotion de la santé dans le cadre d'un réseau "villes-santé" : elles mettent en place des expérimentations en lien avec la politique de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en cherchant à favoriser les partenariats et la participation des citoyens aux actions de santé.

Dans l'avenir, une question peut reprendre une certaine actualité : celle de la gestion des centres de PMI par les villes. On sait que seuls une vingtaine de départements ont passé des conventions avec des villes dans ce sens, et, bien qu'il s'agisse de situations antérieures à la crise, il est sans doute souhaitable d'analyser les avantages et inconvénients de ce type de gestion.

B/ Prévention et délinquance

La prévention de la délinquance est un enjeu particulièrement sensible pour les villes, qui disposent d'une structure partenariale organisée à cet effet : le Conseil communal de prévention de la délinquance. Il s'agit de parvenir à la mise en œuvre concertée d'actions de prévention, soit en recourant à des équipes spécialisées, soit en engageant des actions de soutien collectif.

1 - Le Conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD)

Les CCPD ont été institués par le décret 83-459 du 8 juin 1983, à la suite du rapport Bonnemaïson, concluant à la nécessité de l'existence de lieux de rencontre et d'expression pour tous les acteurs concernés par les actes délinquants et leurs conséquences. On comptait 820 CCPD à l'échelle de la France entière en 1993, mais leur impact sur la prévention de la délinquance semble aujourd'hui diversement apprécié⁹. Il est vrai que la difficulté de la démarche est grande en raison de la diversité des logiques présentes : celle de la sécurité publique, celle des institutions judiciaires, et celle de l'action sociale.

⁹ Selon le rapport de synthèse sur la Prévention de la délinquance et territoires à l'heure du XI^{ème} plan (DIV), malgré leur forte implantation "Les CCPD n'auraient pas été le véritable creuset d'une intégration de la prévention et de la répression".

Les résultats de la présente étude semblent confirmer cette appréciation nuancée. En effet, si la très grande majorité des villes de plus de 30 000 habitants disposent d'un Conseil communal de la prévention et de la délinquance (90%), la généralisation du dispositif n'entraîne pas l'adhésion de tous sur son utilité. Si 64% des villes le considèrent comme très utile, 27% d'entre elles sont réservées et 10% l'estiment peu utile. Ce sont surtout les villes les moins peuplées et celles d'Ile-de-France qui marquent leur réserve.

Cette opinion peut être rapprochée des résultats d'une autre enquête de l'Odas menée auprès des départements. Celle-ci montre que si les départements participent à 95% au Conseil départemental de la prévention et de la délinquance, 58% d'entre eux considèrent qu'il est moyennement utile et 17% peu utile. Seuls 25% le jugent très utile.

2 - La prévention spécialisée

On entend par prévention spécialisée les actions qui tendent à *réduire la fréquence de certains comportements, par ailleurs incriminés par la loi pénale, mais aussi "d'incivilités", qui elles ne sont pas toujours des délits, en recourant à d'autres solutions que la sanction pénale*¹⁰.

Il existe au niveau national 320 associations gestionnaires de 563 équipes de prévention spécialisée, dont les personnels sont communément appelés "éducateurs de rue". Ces équipes sont très largement financées par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), et sont généralement gérées par des associations. Seuls quinze départements, moyennement ou peu peuplés, n'ont aucun recours au monde associatif¹¹. La prévention spécialisée s'exerce particulièrement dans les quartiers difficiles, eux-mêmes situés le plus souvent dans les villes les plus peuplées.

¹⁰ Définition proposée dans l'ouvrage de recherche *Les politiques de prévention*, éditions l'Harmattan, 1991.

¹¹ Enquête Odas sur l'insertion des jeunes dans les départements et recensement des équipes par le Conseil technique de la prévention.

L'enquête de l'Odas permet de vérifier cette large implantation. On peut ainsi noter que 78% des villes interrogées disposent d'une équipe de prévention spécialisée sur leur territoire.

L'aide apportée à ces "clubs" par les villes se traduit sous forme de subventions dans 45% des cas, de prêts de locaux dans 30% des cas, et enfin de mise à disposition de personnel dans 13% des cas. Les subventions s'élèvent au total aux environs de 50 millions de francs et sont en général proportionnelles à la population de la ville, quelles que soient sa taille et sa situation géographique.

L'accroissement des problèmes dans les quartiers pouvait laisser prévoir un développement de ce secteur. Il semble que deux facteurs entravent cette évolution : les difficultés rencontrées pour évaluer ce type d'action d'une part et une concertation entre institutions concernées plutôt insuffisante d'autre part.

Ainsi, sur l'ensemble des villes, seules 32% déclarent être satisfaites de la concertation existant avec le département dans ce domaine, 38% sont moyennement satisfaites et 30% estiment la concertation inexistante. C'est évidemment le cas de la plupart des villes qui ne participent pas au dispositif. Mais même parmi les villes versant une subvention, 16% déclarent la concertation inexistante. Un certain désengagement des communes n'est donc pas à exclure, comme semble l'indiquer, pour l'ensemble des villes la stagnation des subventions communales entre 1993 et 1994.

Notons enfin que quatre villes ont leur propre équipe de prévention spécialisée, alors que leur département n'en finance aucune en dehors de ses propres services. Il s'agit de Carcassonne, Châteauroux, Dôle et Niort.

3 - Les autres actions de prévention

76% des villes déclarent mener régulièrement des actions "Opération Été Jeunes". Parmi celles-ci, on note une forte participation des villes d'Ile-de-France. En général, cette mobilisation est importante, car ce sont des actions dont on peut mesurer l'impact. Parallèlement, une enquête de l'Odas sur

l'insertion des jeunes ¹², menée auprès de départements, permet de constater que 52% des départements financent des opérations de ce type. Parmi ces derniers, s'ils sont près de 20% à être réservés, 70% estiment ces opérations très utiles.

Ainsi peut-on vérifier à nouveau que les menaces de désocialisation pesant sur les adolescents et les jeunes adultes constituent aujourd'hui une préoccupation prioritaire des collectivités locales.

III - LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'INSERTION PROFESSIONNELLE

Bien que la responsabilité de la lutte contre le chômage soit bien identifiée comme relevant du champ de compétence de l'État, les maires, dans leur grande majorité, estiment devoir s'impliquer en la matière ¹³. Ils répondent ainsi à l'aspiration de leurs concitoyens, dont la majorité attendent de leurs élus qu'ils participent à la recherche et au développement d'activités. Dans un récent sondage ¹⁴, on peut vérifier qu'il s'agit bien là d'une priorité d'action que les populations souhaitent voir engager par les élus locaux.

Cette préoccupation est d'ailleurs intégrée depuis de nombreuses années dans le champ d'intervention des villes ¹⁵.

La montée du chômage les conduit aujourd'hui à développer leurs initiatives dans trois directions :

- la structuration et la promotion de l'offre d'emploi,
- le soutien aux dispositifs locaux d'insertion professionnelle,
- l'identification d'une nouvelle offre de services.

¹² Cf. *supra*.

¹³ Cf. L'implication des collectivités locales dans la lutte contre le chômage *Première synthèse* n° 77, janvier 1995 - Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

¹⁴ Enquête IPSOS-Le Moniteur, mai 1995.

¹⁵ Les lois de décentralisation de 1982 avaient déjà conforté la légitimité des interventions des collectivités locales en matière économique et sur un total national de 10,8 milliards de francs en 1989, plus de la moitié des interventions économiques des collectivités territoriales étaient ainsi effectuées par les communes sous forme d'aides directes (en complément des aides régionales à la création d'entreprises et à l'emploi) et d'aides indirectes (d'initiative locale : reventes, location de bâtiments, garanties d'emprunts etc.).

A/ La structuration et la promotion de l'offre d'emploi

Tout en soulignant le caractère subsidiaire de leur intervention dans un champ de compétence strictement étatique (l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi), les villes organisent de plus en plus fréquemment des lieux de rencontre de l'offre et de la demande en matière d'emploi, en y associant notamment les acteurs de l'insertion professionnelle.

Plus concrètement, presque une ville sur deux déclare avoir mis en place un lieu d'accueil innovant pour orienter et accompagner les personnes se trouvant en phase d'insertion économique. Il s'agit le plus souvent de structures qui font de l'accueil et, au-delà, du suivi personnalisé avec une aide à la recherche d'emploi : atelier pédagogique, soutien pour la rédaction de curriculum vitae, aide aux transports pour la recherche d'emploi, téléphone et affranchissement, etc. Certaines de ces structures organisent parfois des antennes déconcentrées dans les quartiers (Angoulême, Lille, Nantes).

La mise en place d'une aide plus soutenue pouvant s'identifier au suivi de parcours d'insertion est en revanche plus rare. Dans cette hypothèse, les villes s'appuient le plus souvent sur des organismes habilités, en passant par exemple une convention d'Appui personnalisé à l'emploi (APE) avec l'ANPE comme à Avignon ou à Troyes.

Parmi les expériences innovantes, on peut citer celle d'Auxerre avec la Maison d'information professionnelle (le Phare). Il s'agit d'un lieu unique regroupant les différents acteurs locaux de l'insertion sociale et économique (formation professionnelle, mission locale, associations intermédiaires). Il a pour but d'offrir des services d'accompagnement de façon plus continue. L'association qui gère cette Maison regroupe les collectivités publiques (Conseil régional, Conseil général, administrations de l'État), et les milieux professionnels (union patronale, syndicats). Cette démarche se caractérise donc par un partenariat particulièrement ouvert. Notons que d'autres expériences du même type se développent, notamment celles d'Asnières et de Rueil-Malmaison. Il faut enfin relever le caractère original de la Maison de la création d'emplois à Nîmes qui fonctionne sur le principe du bénévolat de personnes âgées se mettant au service des plus défavorisés.

B/ Le soutien aux dispositifs locaux d'insertion professionnelle

On connaît l'attachement des élus locaux au développement économique de leurs cités. Or, l'aide aux structures d'insertion, avec son double volet économique et social, s'inscrit pour les villes dans leur action en faveur de l'emploi. C'est pourquoi on ne sera pas surpris de noter que les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les régies de quartier et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification trouvent auprès de deux tiers des villes un soutien important.

Cette aide s'effectue sous forme de subventions dans 52% des cas, de prêts de locaux dans 36% des cas, de passations de marchés privilégiés dans 23% des cas, et enfin de mise à disposition de personnel dans 18% ¹⁶.

Les villes de province interviennent sensiblement plus que celles d'Ile-de-France. Ainsi, par exemple, la passation de marchés privilégiés concerne 28% des villes de province et seulement 11% des villes d'Ile-de-France.

A côté de ces aides à des structures constituées, les villes mettent de plus en plus en place des chantiers-école : trois villes de province de plus de 50 000 habitants sur quatre, une ville de moins de 50 000 habitants sur deux, et une ville d'Ile-de-France sur trois. Au total, ce type d'interventions permettait déjà de créer plus de 4 000 emplois en 1993.

La majorité des villes (57%) déclarent être disposées à accroître si nécessaire leur aide aux structures constituées, et tout particulièrement aux chantiers-école.

A côté de ces aides aux structures, la très grande majorité des villes (85%) recourent à des contrats emploi solidarité (CES). Seules quelques villes déclarent en effet refuser, pour des raisons de principe, d'employer des personnes dans ce cadre, ou de soutenir des structures d'insertion, estimant que la charge en revient à l'État seul. C'est notamment le cas en région parisienne, où le pourcentage de villes ayant recours à des CES n'est que de 63%.

¹⁶ L'enquête de la SOFRES donne des pourcentages nettement plus importants. Mais elle avait classé parmi les structures d'insertion les chantiers-école et surtout les Missions locales et PAIO qui sont systématiquement aidées -voir 2ème partie.

Toutefois malgré cette large participation au dispositif, le nombre de contrats passés par les villes de plus de 30 000 habitants est assez peu élevé.

Ainsi l'ensemble des villes interrogées (qui représentent 30% de la population française) employaient fin 1994 environ 17 000 personnes dans le cadre de contrats emploi solidarité contre 100 000 pour l'ensemble des communes françaises¹⁷. Le recours des villes de plus de 30 000 habitants à ce type de contrats est donc nettement moindre que dans les communes moins peuplées.

On peut relever à cet égard que la situation est très contrastée entre les villes de moins de 100 000 habitants et les autres, les premières ayant un taux de recours au CES deux fois plus important que les secondes. Cette information tend à démontrer que des possibilités importantes de développement de ce type d'emplois existent dans les grandes agglomérations.

C'est ce que semblent confirmer les résultats concernant les villes d'Ile-de-France, dont le taux de recours aux contrats emploi solidarité est encore deux fois plus faible que dans les villes de province, bien que l'on note une progression importante du nombre de contrats. Il y a donc là un gisement potentiel d'emplois d'utilité collective, à condition que l'on puisse mieux organiser l'intégration de ce type de contrats dans une dynamique d'insertion.

On connaît les limites du recours au dispositif des CES dans une démarche d'insertion. Malgré la possibilité de "consolider" ces emplois, les conditions de rémunération offertes aux titulaires de CES et les faibles perspectives ouvertes sur leur avenir professionnel sont fort éloignées d'une situation de salariat classique. Les CES, en l'état actuel de la réglementation, ne peuvent donc constituer qu'une étape dans un parcours d'insertion.

Avec l'apparition des contrats d'initiative locale, le problème se posera peut-être différemment demain. Il faut enfin rappeler que ce recrutement s'effectue souvent sous forme de mise à disposition dans les associations.

¹⁷ Statistiques CES du CNASEA, stock en fin de mois ; période traitée du 1-1-95 au 30-6-95 : 440 000 bénéficiaires au total.

C/ L'identification d'une nouvelle offre de services

Avec le développement attendu des emplois de proximité, un nouvel enjeu se dessine aujourd'hui pour les villes. En effet, selon la plupart des observateurs, plusieurs dizaines de milliers d'emplois pourraient être créés à l'avenir dans ce secteur, en permettant le recrutement d'une main d'œuvre peu qualifiée moyennant toutefois un effort de formation particulièrement adapté et soutenu. Or, les villes peuvent jouer un rôle important dans la rencontre entre une offre à développer et une demande qui doit être mieux repérée.

Dans les études les plus récentes, notamment celle de la CEE, quatre grands secteurs sont ainsi identifiés, dont chacun se décline en autant de services générateurs d'emplois ¹⁸ :

- Vie quotidienne :
 - Services à domicile (personnes âgées, ménage etc.)
 - Garde des enfants
 - Technologies de l'information et de la communication
 - Aide aux jeunes en difficulté et insertion
- Amélioration du cadre de vie :
 - Amélioration du logement
 - Sécurité
 - Transports collectifs locaux
 - Revalorisation des espaces publics urbains
 - Commerces de proximité
- Culture et loisirs
 - Tourisme
 - Audiovisuel
 - Valorisation du patrimoine culturel
 - Développement culturel local

¹⁸ En termes d'emploi, la population active occupée reste stable à 22 millions. Le secteur tertiaire y prédomine depuis longtemps : 41 % sont occupés dans le commerce et les services marchands, 28% dans les services non marchands qui ont créé en un an 107 000 emplois nouveaux. Autrement dit, les collectivités publiques et le monde associatif jouent un rôle de plus en plus important dans les créations d'emplois.

- Environnement
 - Gestion des déchets
 - Gestion de l'eau
 - Protection et entretien des zones naturelles
 - Réglementation, contrôle de la pollution et des installations

Ces diverses pistes de développement de l'emploi de proximité ont généralement toutes été identifiées par les villes. Il ressort en effet de l'étude que les principaux métiers développés ou subventionnés par les communes en matière de services de proximité recouvrent ces quatre domaines.

Toutefois, il est rare que ces perspectives aient été systématiquement analysées. Si une ville sur deux a pris des initiatives pour identifier de nouveaux emplois, il semble que c'est surtout le domaine des services aux personnes concernant la vie quotidienne qui ait fait l'objet d'études approfondies. En outre, il s'agit généralement de démarches assez empiriques reposant sur une concertation avec les professionnels des associations et des services concernés. Seules 34 villes (sur les 180 ayant répondu à l'enquête), ont directement interrogé la population sur ses besoins et ses attentes. Il s'agit dans la plupart des cas d'enquêtes auprès des personnes âgées, plus exceptionnellement de la population de certains quartiers, ou encore d'enquêtes s'adressant aux utilisateurs de certains services en vue de l'extension et de l'amélioration de ces services.

Il faut enfin noter que ces enquêtes ne s'effectuent pas toujours sur des échantillons offrant toutes les garanties d'une véritable étude de marché. On peut donc considérer que même si le processus d'identification d'emplois paraît bien engagé, il serait utile que soit étendu le champ de recherche d'emplois nouveaux. Un vaste chantier pourrait s'ouvrir dans les prochaines années pour identifier plus concrètement les attentes quantitatives et qualitatives en matière de services de proximité dans les divers domaines porteurs. Cela semble possible car la motivation des villes est bien réelle. 45% d'entre elles considèrent comme innovant de participer à la création de services de proximité ou d'associations mandataires, et 9% seraient prêtes à soutenir la formation des intéressés.

On peut donc penser que dans la recherche et l'offre d'activités nouvelles, les villes pourraient jouer un rôle encore plus important, ce qui semble d'autant plus souhaitable que leur intervention peut plus facilement s'adapter aux publics prioritaires. L'adéquation de leurs efforts de recrutement aux objectifs de lutte contre l'exclusion sociale est en effet aujourd'hui démontrée ¹⁹.

¹⁹ Ainsi, une étude de la DARES concernant les entrées en 1992 dans les mesures de la politique de l'emploi démontre que les quartiers les plus en difficulté bénéficient moins des emplois aidés dans le secteur marchand (qui sont pourtant ceux qui se sont le plus développés sur le plan national) que des stages et des contrats emplois solidarité qui sont eux mis en œuvre dans le secteur non marchand et dans le secteur public.

Section II

LES STRATÉGIES D'ACTION

Accompagnant l'extension de leur champ d'intervention en matière d'action sociale, les villes procèdent depuis quelques années à une remise en cause importante de leurs modes d'intervention traditionnels. Deux facteurs y ont contribué.

D'une part, les lois de décentralisation de 1982, en renforçant la marge d'initiative des élus, ont mis l'accent sur leurs responsabilités politiques. Il va falloir prouver la capacité d'adaptation aux contraintes d'un environnement extrêmement mobile sur le plan social, institutionnel et financier. Le rôle du gestionnaire s'estompe derrière celui du politique.

D'autre part, la prise en charge d'un public plus nombreux et plus exigeant dans un contexte de crise du financement public appelle nécessairement la recherche de synergies entre les différents acteurs au détriment de logiques de pouvoir quelle qu'en soit la légitimité. Avec le rôle du politique se renforce celui du médiateur.

C'est donc autour de la notion de cohérence que va s'organiser tout naturellement la volonté d'optimisation des réponses en matière d'action sociale. C'est d'autant plus souhaitable que l'on sait que les actions ont longtemps été engagées sans réelle coordination des acteurs et sans recherche de complémentarité, qu'il s'agisse des territoires, des domaines d'intervention ou des publics.

Certes, avec les premières orientations de la politique de la ville, la coordination des acteurs trouve enfin un cadre de développement. Mais le processus s'engage essentiellement autour d'un territoire, et l'action sociale n'y figure que de façon accessoire.

Il faut d'ailleurs rappeler que les maires indiquaient lors de la première enquête de l'Odas en 1993 que la politique de la ville n'avait joué qu'un rôle secondaire dans la restructuration de l'action sociale communale.

Plus récemment, la nouvelle génération des contrats de ville évoque davantage l'intérêt d'une coordination des actions en matière d'action sociale, mais il est encore trop tôt pour mesurer leur pertinence sur ce point. 78% des villes ont passé un contrat de ville, dont 88% en province et 48% en région parisienne. On sait par ailleurs que la notion de territoire s'est considérablement modifiée dans les contrats de ville : on est passé du quartier à l'agglomération.

Enfin et surtout, ce mouvement de structuration de la réponse autour du territoire est plus directement impulsé par l'État que par les collectivités locales, même si les villes y ont toute leur place et que les départements s'y associent de plus en plus fréquemment.

C'est pourquoi il semble plus juste d'étudier la dynamique du mouvement communal d'organisation de la réponse sociale autour d'une mission, l'emploi, et autour d'un public, les jeunes.

I - L'APPROCHE GLOBALE AUTOUR D'UNE MISSION : L'EMPLOI

Le rapprochement du social et de l'économique, qui constitue une préoccupation forte des élus, est longtemps resté à un niveau expérimental. Aujourd'hui, cette démarche s'affirme comme de plus en plus opérationnelle dans une majorité de villes, avec une démarche visant à la mobilisation de tous les acteurs en interne et en externe autour du concept d'insertion économique.

A/ L'articulation externe

L'articulation externe tend à se développer autour des dispositifs légaux. On note ainsi que la plupart des villes ayant passé un contrat de ville font figurer l'insertion économique dans leurs objectifs. Plus significatif encore, elles sont

aujourd'hui nombreuses à avoir organisé un Plan local d'insertion Economique (PLIE) : 47% des villes, trois villes de plus de 50 000 habitants sur quatre, une ville de moins de 50 000 habitants sur deux, et une ville d'Ile de France sur quatre.

L'intérêt de ces plans est de permettre, par le recours à une démarche transversale s'appuyant sur un partenariat organisé dans le cadre d'une commune ou d'un groupement de communes, d'engager des actions à forte dimension opérationnelle. La mobilisation des ressources sociales et de financements provenant de différents partenaires peut en effet contribuer efficacement au soutien des entreprises d'insertion et des associations intermédiaires, à la création de postes d'insertion dans les PME et dans des entreprises de travail temporaire, et à l'accompagnement des salariés en insertion.

Ce dispositif, répondant à une attente prioritaire des élus, a donc très vite rencontré une réelle adhésion des villes, d'autant plus qu'il était accompagné, à son origine, de l'affectation de financements importants en provenance du Fonds social européen. Cette adhésion des villes correspond généralement à une forte implication des services de l'État concernés par l'emploi. Les départements y sont fréquemment présents, notamment les plus peuplés d'entre eux.

Toutefois, certains problèmes restent posés. Le premier concerne l'adéquation des territoires d'intervention. Il est rare que les découpages géographiques des Commissions locales d'insertion (CLI) coïncide avec celui des PLIE. La nécessaire complémentarité des actions d'insertion prévues par le Plan départemental d'insertion (PDI) et celles du PLIE sera donc plus difficile à obtenir. Or, si la plupart des communes participent au PDI, il est encore assez rare que les politiques d'insertion s'engagent en cohérence.

Par ailleurs, on avait déjà pu relever dans une première enquête (*cf. supra*) que les relations fonctionnelles entre Conseils généraux et villes étaient très inégales. La volonté d'harmoniser les territoires constituera probablement dans l'avenir un test de la volonté d'articulation entre les politiques des villes et des départements.

Il faut maintenant espérer que la dynamique de concertation et d'harmonisation des actions qui est le fondement des PLIE survivra à la diminution des crédits européens.

B/ L'articulation interne

L'approche globale de l'action ne peut concerner les seuls rapports entre partenaires institutionnels. Il convient de rechercher si cette articulation se vérifie également en interne.

Le domaine de l'insertion économique concerne différents services communaux. Il convient d'y ajouter les associations para-municipales auxquelles les villes ont souvent recours, en raison de leur souplesse dans une matière complexe. Enfin, bien que développant leur action dans un cadre d'autonomie politique et juridique, il faut relever que les missions locales et les PAIO sont considérées par de nombreuses communes comme un outil important de leurs politiques. Elles sont en effet citées comme l'un des instruments de leur politique d'insertion économique par trois villes sur quatre.

Plus précisément, on peut schématiquement distinguer trois modes d'intervention :

- 25% des villes n'ont pas de services particulièrement affecté à l'insertion économique ou s'appuient sur la seule mission locale. Dans cette hypothèse on peut penser que le niveau d'intervention de la commune est peu développé.
- 55% des villes s'appuient sur divers services pour engager des actions mais sans aller jusqu'à la coordination réelle de leurs activités. On peut également noter que parmi ces villes, une sur cinq engage ses actions autour d'une politique de développement social urbain.
- enfin, 20% des villes développent de façon encore plus structurée cette coordination autour d'un "pôle emploi-insertion" regroupant l'ensemble des acteurs du social et de l'économique : la mission locale, le CCAS, le service du développement économique et les associations para-municipales.

Ce pôle emploi-insertion est construit deux fois sur trois autour d'une structure para-municipale. Dans les autres cas, la coordination s'effectue autour d'un service insertion-emploi ou d'un chargé de mission. Généralement, ce pôle a pour fonction première de gérer le PLIE et, de plus en plus souvent, d'être le support juridique ou technique d'une "maison de l'insertion et de l'emploi" pouvant regrouper PAIO, mission locale, cercle de recherche d'emploi, centre de ressources, cellule de coordination emploi-formation...

Enfin, il convient de noter que le renforcement de ces démarches de type transversal s'effectue de façon très diversifiée. L'importance de la commune peut expliquer certains choix mais il semble surtout que l'implantation géographique de la ville soit déterminante. Ainsi, on peut relever que le CCAS (ou le service de l'action sociale) joue un rôle important dans la mise en œuvre des politiques de la ville ou des politiques d'insertion économique, dans six villes sur dix en province et seulement dans trois villes sur dix en région parisienne. Le décloisonnement entre le social et l'économique semble donc mieux engagé en province qu'en région parisienne.

II - L'APPROCHE GLOBALE AUTOUR D'UN PUBLIC : LES JEUNES

Les interventions destinées à la jeunesse constituent aujourd'hui une priorité des maires dans la lutte contre l'exclusion. En outre, les menaces de désocialisation pesant sur les adolescents et les jeunes adultes constituent une problématique de type nouveau, qui appelle des réponses adaptées. C'est à cette fin que sera créé le réseau d'accueil des missions locales et des PAIO qui devaient engager auprès des jeunes en difficulté une action sociale globale intégrant les dynamiques d'emplois et d'accompagnement social. Le pari était ambitieux. Il semble pourtant avoir passé avec succès le cap de l'extension du réseau à l'ensemble des villes du territoire. Il est vrai que l'impact de ce dispositif est perçu comme positif par l'ensemble des partenaires concernés, et a fortement contribué au décloisonnement des interventions dans ce domaine d'action.

Ce choix d'une approche globale fortement structurée s'avère-t-il encore adapté aujourd'hui ?

A/ Les caractéristiques de la démarche

Cette démarche est caractérisée par une très large participation des villes au réseau des PAIO et missions locales, qui s'est accompagnée au nom de la même logique d'intervention, d'un investissement croissant dans les Fonds d'aide aux jeunes (FAJ).

1 - Le réseau des PAIO et missions locales et les villes

Les missions locales et les PAIO sont un guichet d'orientation, une "tête de réseau" ayant comme principal objectif de s'attaquer aux différentes facettes de l'insertion avec les partenaires compétents. Leur développement a été rapide (*Cf. fiche annexe*), mais avec le transfert progressif de la formation professionnelle des jeunes aux régions (loi quinquennale sur l'emploi) et la disparition des programmes PAQUE, elles entrent depuis lors dans une zone de forte turbulence.

Il faut pourtant aujourd'hui reconnaître qu'une réalité s'impose avec force : ce réseau constitue une des rares traductions concrètes d'un partenariat réussi dans le domaine social autour d'une logique d'intervention globale. En effet, alors qu'il a été lancé par l'État, les villes s'y sont pleinement investies et la pertinence du dispositif semble plutôt bien perçue.

Ainsi, la quasi totalité des villes participent à une mission locale ou à une PAIO (95%) alors que cette proportion n'était en 1992 que de 60%. Seules quelques villes de la région parisienne n'y participent pas (85% de participation contre 100% en province).

La transformation progressive des PAIO en missions locales se vérifie : deux tiers des villes ont une mission locale, un tiers une PAIO (*Cf. annexes : descriptif du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes*).

La participation des villes se traduit très concrètement par un soutien financier sous forme :

- de subventions dans 74% des cas
(quasiment 100% des cas en région parisienne),

- de prêts de locaux dans près de 63% des cas,
- de mises à disposition de personnel dans 42% des cas.

Globalement, le montant des subventions versées par les villes de plus de 30 000 habitants s'élève à 80 millions de francs et a augmenté de plus de 7% entre 1993 et 1994. Ces subventions représentent en moyenne 8,5 francs par habitant dans les villes qui subventionnent leurs missions locales, mais avec une forte disparité entre la région parisienne (16 francs par habitant) et la province (7 francs par habitant).

D'autre part, en province le montant moyen est plus faible dans les villes de plus de 100 000 habitants (5,5 francs par habitant) que dans les autres (9 francs par habitant).

2 - Les Fonds d'aide aux jeunes et les villes

Les Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), souvent gérés par les missions locales ou les PAIO, sont une autre illustration d'une volonté partenariale bâtie autour des besoins d'un public, celui des jeunes en grande difficulté.

Plus précisément, les Fonds d'aide aux jeunes créés par la loi de 1993 relative au revenu minimum d'insertion et à la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et l'exclusion professionnelle, ont une double finalité.

Ils doivent à la fois permettre un dépannage d'urgence et soutenir la construction d'un parcours d'insertion comportant l'attribution d'un revenu minimum (en attendant des ressources plus importantes liées à une formation ou à un emploi), et le financement partiel de mesures d'accompagnement.

L'instauration de ces fonds obligatoires pour les départements fait suite au développement de fonds facultatifs négociés avec des collectivités locales de tous niveaux géographiques mis en place dans le cadre de la loi sur le retour à l'emploi de 1989.

La transformation du dispositif a freiné dans un premier temps la mobilisation communale, mais la pression des besoins réamorce le mouvement de participation des villes.

L'enquête permet d'observer une extension de la participation des villes aux FAJ en 1994 : près de trois villes sur quatre y participent.

Par ailleurs, d'après l'enquête de l'Odas sur l'insertion des jeunes menée auprès des Conseils généraux dans 80% des départements, les communes participent au financement des FAJ.

La participation est plus faible en Ile-de-France, où un tiers des villes participent aux FAJ, un tiers était en négociation au moment de l'enquête, le dernier tiers n'envisageant pas de participation.

Parmi les villes ayant mentionné une participation au FAJ, celle-ci est en moyenne de 1,5 franc par habitant, avec une échelle allant de 0,2 franc à 6 francs par habitant. On peut donc estimer la participation des villes de plus de 30 000 habitants aux FAJ à 17 millions de francs (+5% d'augmentation de 1993 à 1994).

Diverses villes signalent, au delà des secours d'urgence et des aides traditionnelles aux transports dans le cadre de la recherche d'emploi (remboursement des déplacements), l'existence de "revenus d'insertion jeunes" (Arras, Brive, Charleville-Mézières, Cholet, Nantes) dont la cohérence avec les FAJ reste à préciser.

La mobilisation des villes autour des FAJ est donc bien réelle et devrait se poursuivre avec le développement du dispositif dans tous les départements, et tout particulièrement les plus peuplés.

Malgré leur forte extension institutionnelle, la réussite des FAJ reste encore à démontrer. Il est souvent précisé par les villes que le passage d'un système facultatif à un système obligatoire, d'un système orienté vers les villes à un système contraignant pour les départements, a pu atténuer l'intérêt d'un de ses fondements initiaux : contribuer au rapprochement de l'économie et du social en favorisant l'articulation du réseau des missions locales et des autres acteurs du social.

B - L'impact de la démarche

1 - L'impact sur le partenariat

La plupart des acteurs concernés par l'insertion des jeunes portent sur le partenariat un regard positif, ce qui laisse penser que le partenariat a trouvé là un terrain de développement particulièrement prometteur.

La démarche a fortement contribué à l'amélioration du partenariat dans ce domaine et a accentué le mouvement de restructuration de l'action sociale des villes dans le sens du décroisement.

L'implication déterminante des villes dans les missions locales ayant pu être vérifiée, on ne s'étonnera pas de leur appréciation majoritairement positive du dispositif. Elles sont 50% à le considérer comme très efficace et 43% comme moyennement efficace. Seules 7% le considèrent comme peu efficace.

De même, les départements sont majoritairement favorables à ce dispositif : 55% le considèrent comme très utile, 41% moyennement utile et seuls 4% le jugent peu utile. Il faut d'ailleurs noter qu'un département sur deux le soutient financièrement alors que leur rôle est moins bien identifié par les textes.

Enfin, on peut noter que l'opinion des DDASS sur la qualité du partenariat avec les villes en matière d'insertion des jeunes est également plutôt favorable : deux DDASS sur trois déclarent que les relations sont bonnes, et s'accompagnent de réunions régulières dans trois cas sur quatre.

2 - L'impact sur l'organisation interne

L'insertion des jeunes est prioritairement orientée vers la recherche d'emploi ou de formation, et la politique d'insertion économique²⁰ des villes est prioritairement destinée aux jeunes. Aussi, n'est-il pas surprenant de retrouver généralement dans la mise en œuvre de ces deux types de missions

²⁰ Enquête de la Direction de l'action sociale, Ministère des affaires sociales : *L'action sociale des services décentralisés DDASS et DRASS : Le pôle social*, 1995. À noter que les proportions sont les mêmes en matière d'accueil d'urgence, de politique de la ville et de prévention de la délinquance, et un peu moins bonnes dans les autres domaines.

les mêmes services. Toutefois, il faut signaler que 45% des villes disposent également, pour leur politique d'insertion des jeunes, d'un service ou d'un office de la jeunesse. Enfin, l'éventail des actions est plus ouvert pour l'insertion des jeunes, qui comporte aussi des actions de prévention, de santé, de culture et de sport.

La coordination des fonctions apparaît donc là aussi comme un objectif prioritaire. Deux types de coordination interne semblent se développer. La première concerne l'organisation d'une articulation forte autour de la mission locale ou de la PAIO, du "service jeunesse" et du CCAS, dans 28% des cas.

La seconde concerne l'organisation d'une articulation forte entre la mission locale et le "service jeunesse", ou la mission locale et le CCAS, dans 40% des cas. Dans les autres cas, c'est généralement la mission locale qui intervient seule, ou exceptionnellement le CCAS.

On note donc une forte évolution par rapport à 1993. L'implication des CCAS n'apparaissait que dans un cas sur quatre, alors qu'en 1995 elle apparaît dans un cas sur deux. De même, le service jeunesse qui agissait seul dans un cas sur trois n'agit pratiquement jamais seul aujourd'hui.

Il faut noter cependant que derrière cette volonté de coordination qui s'affirme très nettement, les collaborations peuvent être plus ou moins actives. On a pu ainsi relever qu'entre CCAS et mission locale, les réunions de coordination sont régulières dans 30% seulement des cas, irrégulières dans 46% des cas et inexistantes dans 24% des cas. Or, il faut relever que les taux sont identiques, que le CCAS participe ou non à la mise en œuvre de la politique en direction des jeunes.

Il reste donc à réduire dans l'avenir le décalage, souvent relevé à l'occasion d'études faites sur le territoire, entre l'intervention et l'action.

CONCLUSION

Corrélativement à l'instauration du dispositif RMI et à l'extension de la précarisation vers un public beaucoup plus large, le paysage de l'action sociale communale s'est profondément modifié ces dernières années. Déjà perceptible en 1992, la mutation de l'action sociale communale s'exprimait alors de façon encore très inégale. Le rapprochement de l'économique et du social était notamment perçu comme très largement expérimental.

Aujourd'hui, cette mutation s'affirme comme une réalité incontournable, avec notamment l'extension et la diversification des actions des villes en matière de lutte contre l'exclusion. Certes, l'ampleur des mouvements financiers correspondant à cette évolution est plus réduite et inégale. On peut estimer l'effort financier consenti par les villes de plus de 30 000 habitants en matière d'action sociale à 7,3 milliards de francs ²¹ sur 115 milliards de dépenses brutes de fonctionnement. Il n'en demeure pas moins vrai que la très grande majorité des communes sont aujourd'hui bien engagées dans cette direction, ce qui se traduit très concrètement par la mise en place d'une organisation adaptée à ces nouvelles missions.

Cette évolution se traduit en outre par une forte implication des villes dans les dispositifs partenariaux concernant les services de l'État, les organismes de protection sociale et les associations. En ce qui concerne le partenariat avec les départements et les régions, ce mouvement paraît en revanche plus limité, ce qui semble traduire encore une fois les difficultés de collaboration fonctionnelle déjà mentionnées (*voir tableaux en annexe*).

²¹ Se répartissant comme suit : 4 milliards de francs pour les contingents d'aide sociale, 0,45 milliard pour les aides facultatives, 0,15 milliard pour les actions en direction des jeunes (missions locales, fonds d'aide aux jeunes, prévention spécialisée). À ces 4,6 milliards, il convient d'ajouter le déficit des équipements gérés par les CCAS (concernant essentiellement les jeunes enfants) pour un montant de 2,7 milliards. Il s'agit là bien sûr d'une approche très globale, en raison des modes de gestion très variés de ces activités et des différences d'imputation budgétaire d'une ville à l'autre.

Or, ces dernières risquent de s'accompagner dans les rapports entre villes et départements de la tension engendrée par les très grandes inégalités et la forte progression des contingents d'aide sociale, qui malgré leur disparité concernent tout particulièrement les grandes villes de province.

On voit donc bien se préciser dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale la place de l'action sociale communale. On observe aussi la persistance des obstacles à la mise en synergie des actions. Il semble donc de plus en plus souhaitable que les villes, qui apparaissent souvent comme le premier échelon de la chaîne de solidarité dans la lutte contre l'exclusion sociale, trouvent à l'occasion du débat sur l'aménagement du territoire la reconnaissance de leur rôle.

Cela devrait contribuer à lever une contradiction aujourd'hui de plus en plus perceptible entre un citoyen souhaitant une forte implication des communes et un environnement législatif et réglementaire qui ne les y engage guère.

Les enjeux ne sont pas seulement institutionnels, ils touchent à la conception même du devoir de solidarité. Celui-ci ne trouvera sa pleine efficacité que dans le nécessaire compromis entre solidarité collective et responsabilité individuelle, que seule une action sociale de grande proximité peut favoriser.

ANNEXES

MÉTHODOLOGIE

Ont été interrogées toutes les villes de plus de 30 000 habitants, ainsi que la ville la plus peuplée des départements n'ayant pas de commune atteignant ce seuil de population.

Seules trois villes des DOM ont répondu, dont deux à la Réunion. Ceci est insuffisant pour assurer la représentativité. Aussi les exploitations ont-elles été effectuées à partir des 180 réponses métropolitaines, représentant 251 villes et 16,3 millions d'habitants.

L'estimation nationale a été effectuée à partir du postulat selon lequel chacune des quatre classes de villes ("moins de 50 000 habitants", "50 000 à 100 000 habitants", "plus de 100 000 habitants", "Ile-de-France") était homogène et bien représentée par les réponses. En province, cette hypothèse semble vérifiée en raison des forts taux de réponses. 78% pour les villes de moins de 50 000 habitants, 86% pour les villes de 50 à 100 000 habitants 91% pour les villes de plus de 100 000 habitants.

En Ile-de-France (55% de réponses), les réponses sont bien réparties entre tous les départements (Seine-et-Marne : 3 réponses sur 3 ; Yvelines : 4 sur 11 ; Essonne : 4 sur 6 ; Hauts-de-Seine : 12 sur 20 ; Seine-Saint-Denis : 11 sur 22 ; Val-de-Marne : 7 sur 12 ; Val-d'Oise : 3 sur 5).

Les réponses obtenues ont été pondérées par la population de chaque classe, soit :

Parmi les 16,3 millions d'habitants des 251 villes enquêtées :

- avec 3 570 000 habitants, les 101 villes de province de moins de 50 000 habitants représentent 22% de la population et 40% du nombre des villes enquêtées ;
- avec 2 410 000 habitants, les 36 villes de province de 50 000 à 100 000 habitants représentent 15% de la population et 14% du nombre des villes enquêtées ;

- avec 6 440 000 habitants, les 34 villes de province de plus de 100 000 habitants représentent 39% de la population et 14% du nombre des villes enquêtées ;
- avec 3 930 000 habitants, les 80 villes d'Ile-de-France représentent 24% de la population et 32% du nombre des villes enquêtées.

Pour estimer nationalement l'existence d'une action, comme par exemple l'existence d'un PLIE, l'estimation a été effectuée en fonction du nombre de réponses positives sur la totalité des réponses exprimées :

$$40\% \times (32/69)$$

$$+ 14\% \times (21/30)$$

$$+ 14\% \times (21/27)$$

$$+ 32\% \times (9/39)$$

$$= 47\%$$

47% des villes enquêtées ont un PLIE ou le mettent en place.

Pour les estimations nationales de dépenses ou de volume de dossiers instruits, ont été pris en compte le nombre de dossiers instruits ou la dépense par habitant de chaque classe de communes multiplié par la population totale des communes de la classe.

Par exemple, le nombre de dossiers d'aide sociale facultative instruits en 1993 est de :

$$0,034 \times 3\,570\,000$$

$$+ 0,042 \times 2\,410\,000$$

$$+ 0,029 \times 6\,440\,000$$

$$+ 0,044 \times 3\,930\,000$$

$$= 580\,000$$

580 000 dossiers d'aide sociale facultative ont été instruits en 1993.

CONTINGENT DÉPARTEMENTAL D'AIDE SOCIALE

En 1994, le montant moyen du contingent départemental payé par les communes de plus de 30 000 habitants est de l'ordre de 236 francs par habitant soit au total un peu plus de 4 milliards de francs (France métropolitaine hors Paris).

Elle a progressé de 28 % depuis 1991, évolution comparable aux dépenses d'aide sociale obligatoire départementale pendant la même période.

Toutefois, on observe de grandes différences d'une commune à l'autre. Ainsi, en 1994, le montant du contingent payé par une commune peut varier de 30 francs par habitant à plus de 600 francs.

L'analyse par taille de commune montre que les villes de plus de 100 000 habitants ont des contingents par habitant beaucoup plus élevés que les villes plus petites :

- 320 francs en moyenne pour les villes de plus de 100 000 habitants ;
- 275 francs en moyenne pour les villes de 50 à 100 000 habitants ;
- 250 francs en moyenne pour les villes de 30 à 50 000 habitants.

La comparaison entre le montant global du contingent départemental d'aide sociale payé en 1994 par toutes les communes de France métropolitaine (sauf Paris), (environ 9,6 milliards de francs) et celui payé par les communes de plus de 30 000 habitants, (plus de 4 milliards de francs) montre qu'en moyenne, le contingent départemental par habitant est deux fois plus élevé dans les communes de plus de 30 000 habitants que dans les communes plus petites :

- 270 francs pour les villes de plus de 30 000 habitants contre 145 francs pour les villes de moins de 30 000 habitants en province,
- 105 francs pour les villes de plus de 30 000 habitants en Ile-de-France contre 50 francs pour les villes de moins de 30 000 habitants en Ile-de-France.

LE BUDGET DES CCAS

Pour l'ensemble des villes de plus de 30 000 habitants, Paris exclu, le budget des CCAS s'élève en 1993 à 7 milliards de francs. La disparité entre CCAS est très forte : un CCAS sur cinq a un budget inférieur à 200 F par habitant et un sur quatre a un budget supérieur à 600 F par habitant.

L'examen des subventions des villes à leurs CCAS fournit une information supplémentaire. De 2,7 milliards de francs pour l'ensemble des villes de notre enquête, elle pèse 40% du budget en moyenne.

Là aussi, la disparité est importante : dans le quart des villes, la subvention représente moins de 30% du budget, dans un autre quart plus de 50%.

En valeur absolue, 30% des villes versent moins de 100 F par habitant, 10% plus de 300 F par habitant.

- 21% ont un budget de CCAS inférieur à 200 F/habitant et /an
la subvention moyenne de la ville est de 51 F par habitant
et représente 48% du budget du CCAS en moyenne
- 31% ont un budget de 200 à 400 F/habitant et /an
la subvention moyenne de la ville est de 134 F par habitant
et représente 46% du budget du CCAS en moyenne
- 21% ont un budget de 400 F à 600 F/habitant et /an
la subvention moyenne de la ville est de 205 F par habitant
et représente 45% du budget du CCAS en moyenne
- 14% ont un budget de 600 à 800 F/habitant et /an
la subvention moyenne de la ville est de 227 F par habitant
et représente 32% du budget du CCAS en moyenne
- 13% ont un budget de plus de 800 F/habitant et /an
la subvention moyenne de la ville est de 365 F par habitant
et représente 32% du budget du CCAS en moyenne

Le montant global des budgets des CCAS peut être décomposé en trois parties : 0,5 milliard correspond aux aides facultatives distribuées, 0,5 milliard à la gestion des dossiers d'aide légale facultative (estimation sur la base de deux emplois équivalents temps plein pour 1 000 dossiers par an, soit 300 KF annuel).

Les autres dépenses, soit six milliards de francs, correspondent à la gestion des équipements et services.

On peut donc considérer que les différences de volume entre les budgets proviennent essentiellement de l'importance de la part prise par la gestion des équipements et services. Quant aux différences de volumes de subventions, elles semblent découler de l'importance, parmi les équipements et services, de ceux destinés à l'accueil de la petite enfance, qui sont les plus déficitaires. On peut enfin noter le faible niveau d'intervention financière des CCAS en matière d'insertion malgré l'accroissement de leur implication directe.

LES STRUCTURES D'INSERTION : DESCRIPTIFS

• Entreprises d'insertion

(Article L 322-4-16 Code du travail ; décret n°91-421 du 7 mai 1991 ; circulaire DE n°53/91 et DAS n°91/40 du 30.12.91)

Ces entreprises reçoivent dans le cadre d'un contrat de travail d'une durée maximale de deux ans des personnes qui ne peuvent directement accéder au marché ordinaire du travail. Les premières entreprises d'insertion ont été créées par des associations du secteur social mais sont maintenant très diversifiées. Fin 1995 on en comptait 674 (207 à l'origine en 1990), qui emploient 6 600 personnes (Premières synthèses, n°112, 30 août 1995-Ministère du Travail, du Dialogue social et de la Participation).

Des subventions publiques sont accordées à ces entreprises pour financer un accompagnement social et compenser une faible productivité. Elles proviennent principalement des ministères des Affaires sociales et du Travail.

• Associations intermédiaires

(Art. L 128 du Code du Travail ; Décret n°87-303 du 30 avril 1987 modifié en 89, 91, 92)

Leur objectif premier est de mettre en relation avec des exclus (chômeurs de longue durée, personnes en grande difficulté) entreprises, particuliers ou collectivités pour des tâches bien définies. Elles ont trois obligations : ne pas concurrencer le secteur marchand, avoir un champ d'activité géographiquement limité, assurer le suivi de la démarche d'insertion de chaque salarié. Il s'agit aussi d'accompagner l'accueil des personnes en difficulté de réinsertion par une aide socio-professionnelle.

En 1995, on en dénombre 1053, occupant 61 000 personnes (17 000 équivalents temps plein). Elles bénéficient de l'exonération des cotisations

sociales sur les 750 premières heures, ainsi que de la possibilité de fixer le salaire horaire sur la base du SMIC (à partir de plus de 200 heures par trimestre, les bénéficiaires ont droit à une couverture sociale ; si moins de 200 heures, ils conservent leurs droits ouverts, le plus souvent au titre de demandeurs d'emploi) et non sur un salaire de référence. Ces associations bénéficient également d'un soutien financier de l'État complété par des aides des collectivités locales.

• **Groupeement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)**

(Réf: articles L 127-1 à L 127-6 du Code du Travail et article L 988-2 et s. du Code du Travail et articles R 127-1 à R 127-7 du Code du Travail)

Le principe des GEIQ consiste à associer deux mesures complémentaires :

- le groupement d'employeurs, qui permet à des entreprises de se regrouper pour employer en commun un ou plusieurs salariés ;
 - le contrat de qualification
- (article L 988-2 et suivants du code du travail)

Le GEIQ est l'unique employeur des jeunes bénéficiant de ce statut.

Le jeune salarié du GEIQ est mis à disposition des entreprises adhérentes pour occuper des emplois temporaires. Entre ces emplois, il se retrouve en situation de formation. L'association de ces deux mesures fait du groupement d'employeur un véritable dispositif d'insertion de jeunes. Le GEIQ assure également un suivi social.

• **Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes**

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes a été créé il y a plus de treize ans dans le cadre de l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982.

Il était constitué en 1994 de 236 missions locales (56 en 1982, 104 en 1988 et 194 en 1991) et d'environ 435 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), soit près de 670 structures d'accueil, qui couvrent

pratiquement l'ensemble du territoire. Environ 5 000 agents y sont employés.

Les missions locales ont été institutionnalisées par la loi n° 89-905 du 19 Décembre 1989. Elles ont pour objet (Article 7) "d'aider les jeunes de 16 à 25 ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle en assurant les fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement".

Elles sont créées par convention entre l'État et un ensemble de communes volontaires sur une zone (bassin d'emploi si possible). Le financement du fonctionnement normal est paritaire mais l'État avait ces dernières années, apporté un financement complémentaire pour l'accompagnement de la formation professionnelle pour jeunes en difficultés (programmes du crédit formation individualisée - C.F.I. - et programme PAQUE).

Les PAIO, mises en place à l'initiative des seuls services de l'État sont des structures beaucoup plus légères à territoire plus réduit. Leurs modes d'intervention se sont organisés sur le modèle des missions locales et certaines se sont constituées en associations ; la plupart sont toutefois gérées directement par des mairies, des GRETA, des Centres d'information et d'orientation ou les Agences locales pour l'emploi.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle prévoit (article 49) le transfert aux conseils régionaux dans un délai de cinq ans, des compétences, exercées jusqu'alors par l'État, sur l'ensemble de la formation professionnelle continue en faveur des jeunes de seize à vingt-six ans. L'article de la même loi prévoit que des conventions de coopération peuvent être passées avec les Missions locales, les Communes, l'État, les Régions et l'ANPE afin de permettre la réalisation de missions dévolues à l'ANPE.

Ces perspectives, ainsi que l'arrêt à la fin de l'année 1993 du programme PAQUE et celui du programme "900 000 chômeurs de longue durée" ont fait naître des inquiétudes quant à l'avenir du réseau. La question de l'évolution des missions qui lui seront dévolues et de leur financement est aujourd'hui posée.

RÉSULTATS BRUTS DE L'ENQUÊTE

L'INSERTION PAR L'ECONOMIQUE

Résultats bruts de l'enquête sur 180 villes

1. Existence d'un contrat-ville

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui et en cours	47	30	30	22	178
en %	66%	97%	100%	52%	71%
non	24	1	0	20	73
en %	34%	3%	0%	48%	29%
Σ répondants	71	31	30	42	251
nr	3	0	1	2	

2. Si oui ou en cours, le thème de l'insertion y figure-t-il ?

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	40	26	29	14	143
en %	85%	87%	97%	64%	80%
non	7	4	1	8	35
en %	15%	13%	3%	36%	20%
Σ répondants	47	30	30	22	178

3. La ville a-t-elle mis en place un PLIE ?

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui et en cours	32	21	21	9	117
en %	46%	70%	78%	23%	47%
non	37	9	6	30	134
en %	54%	30%	22%	77%	53%
Σ répondants	69	30	27	39	251
nr	5	1	4	5	

3 bis. Ce PLIE fonctionne-t-il ? Le département est-il associé ?

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	9	10	10	1	64
en %	28%	48%	48%	11%	26%
départ. associé	9	9	8	2	60
en %	28%	43%	38%	22%	24%

4. Les services intervenant en matière d'insertion par l'économie

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
service éco	25	16	13	23	86
en %	34%	44%	38%	29%	34%
service act° soc	42	18	21	18	114
en %	57%	50%	62%	23%	46%
ML-PAIO	52	22	24	31	194
en %	76%	71%	86%	78%	77%
autre serv. com	19	9	13	16	64
en %	26%	25%	38%	20%	25%
assoc. paramuni	14	13	8	10	50
en %	19%	36%	24%	13%	20%
somme	68	31	28	40	251

167 villes répondantes, 13 nr.

5. Innovations accueil/orientation ?

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	35	19	11	19	116
en %	47%	61%	35%	43%	46%
somme	74	31	31	44	251

6. Aides aux structures d'insertion

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
subventions	39	20	17	19	130
en %	53%	65%	55%	43%	52%
personnel	15	8	3	7	46
en %	20%	26%	10%	16%	18%
locaux	31	13	11	12	91
en %	42%	42%	35%	27%	36%
marchés	21	9	8	5	57
%	28%	29%	26%	11%	23%
somme	74	31	31	44	251

7. Existence de chantiers insertion

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui et en cours	32	22	19	12	129
en %	52%	76%	70%	32%	52%
non	29	7	8	26	122
en %	48%	24%	30%	68%	48%
Σ répondants	61	29	27	38	251
nr	13	2	4	6	

8. Augmentation de l'aide aux structures d'insertion

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	28	13	15	10	143
en %	67%	54%	71%	40%	57%
non	14	11	6	15	108
en %	33%	46%	29%	60%	43%
Σ répondants	42	24	21	25	251
nr	32	7	10	19	

9. Emploi de CES

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	63	29	29	26	213
en %	93%	97%	100%	63%	85%
non	5	1	0	15	38
en %	7%	3%	0%	37%	15%
Σ répondants	68	30	29	41	251
nr	6	1	2	3	

10. Identification des emplois de proximité

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	29	18	15	12	122
en %	48%	64%	63%	36%	48%
non	32	10	9	21	129
en %	52%	36%	38%	64%	52%
Σ répondants	61	28	24	33	251
nr	13	3	7	11	

11. Innovations en matière de développement des emplois de proximité

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	34	19	16	16	115
en %	46%	61%	52%	36%	46%
somme	74	31	31	44	251

remarque : 85 déclarent réaliser des innovations mais 81 réponses en clair sont exploitables.

12. Partenariats avec la DDASS

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	28	11	13	16	121
%	46%	48%	52%	50%	48%
moyen	30	3	10	9	90
%	49%	13%	40%	28%	36%
inexistant	3	9	2	7	39
%	5%	39%	8%	22%	16%
Σ répondants	61	23	25	32	251
nr	14	7	6	12	

L'INSERTION DES JEUNES

Résultats bruts de l'enquête sur 180 villes

1. Services intervenant en matière d'insertion des jeunes

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
serv munic jeun	27	17	13	23	113
%	36%	55%	42%	52%	45%
serv act ^{soc} CCAS	43	18	20	17	132
%	58%	58%	65%	39%	53%
ML-PAIO	62	30	26	29	201
%	84%	97%	84%	66%	80%
autre serv.commu	26	11	13	16	92
%	35%	35%	42%	36%	36%
assoc paramu	24	8	7	17	81
%	32%	26%	23%	39%	32%
somme	74	31	31	44	251

2. Participation de la ville à la mission locale / PAIO

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
ML	49	27	26	19	163
%	67%	90%	84%	43%	65%
PAIO	24	3	5	18	75
%	33%	10%	16%	41%	30%
ni ni	0	0	0	7	13
%	0%	0%	0%	16%	5%
somme exprimée	73	30	31	44	251

Remarque : deux grandes villes signalent une ML et une PAIO

2 bis. Efficacité déclarée de ce dispositif

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
très efficace	32	14	13	20	126
%	48%	48%	54%	51%	50%
moy. efficace	30	14	11	14	108
%	45%	48%	46%	36%	43%
peu efficace	4	1	0	5	18
%	6%	3%	0%	13%	7%
Σ répondants	66	29	24	39	251
nr	8	2	7	5	

3. Aides apportées à la mission locale / PAIO

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
subvention	52	28	24	31	186
%	70%	90%	77%	70%	74%
personnel	27	18	15	17	105
%	36%	58%	48%	39%	42%
locaux	47	21	19	27	158
%	64%	68%	61%	61%	63%
Σ répondants	74	31	31	44	251

4. Réunions de coordination entre la mission locale et le CCAS

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
Régulièrement	18	9	14	10	74
%	26%	30%	50%	26%	30%
Parfois	35	17	10	16	116
%	50%	57%	36%	41%	46%
Jamais	17	4	4	13	61
%	24%	13%	14%	33%	24%
Σ répondants	70	30	28	39	251
nr	4	1	3	5	

5. Participation au Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui ou en négoc°	56	25	25	27	192
%	79%	89%	83%	64%	76%
non pas de négoc°	15	3	5	15	59
%	21%	11%	17%	36%	24%
Σ répondants	71	28	30	42	251
nr	3	3	1	2	

6. Clubs de prévention sur le territoire

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	49	25	27	28	196
%	74%	93%	96%	68%	78%
non	17	2	1	13	55
%	26%	7%	4%	32%	22%
Σ répondants	66	27	28	41	251
nr	8	4	3	3	

7. Aides apportées aux clubs

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
subvention	28	16	18	20	113
%	38%	52%	58%	45%	45%
personnel	8	6	4	5	31
%	11%	19%	13%	11%	12%
locaux	19	8	10	16	75
%	26%	26%	32%	36%	30%
Σ répondants	74	31	31	44	251

8. Concertation avec le département sur le thème de la prévention

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	Total pondéré
bonne	15	8	6	14	80
%	26%	30%	26%	42%	32%
moyenne	21	13	13	9	95
%	36%	48%	57%	27%	38%
inexistante	22	6	4	10	76
%	38%	22%	17%	30%	30%
Σ répondants	58	27	23	33	251
nr	16	4	8	11	

9. Existence d'un Conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD)

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui et en cours	64	28	30	35	226
%	90%	100%	100%	81%	90%
non	7	0	0	8	25
%	10%	0%	0%	19%	10%
Σ répondants	71	28	30	43	251
nr	3	3	1	1	

9 bis. Utilité déclarée du CCPD

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
très utile	41	21	23	20	160
%	63%	75%	79%	53%	64%
moy. utile	17	5	4	14	67
%	26%	18%	14%	37%	27%
peu utile	7	2	2	4	24
%	11%	7%	7%	11%	10%
Σ répondants	65	28	29	38	251
nr	9	3	2	6	

10. Autres actions à vocation d'insertion des jeunes

Remarque : sont notées ici les réponses à "oui beaucoup d'interventions"

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	Total pondéré
FJT	24	12	10	4	65
%	32%	39%	32%	9%	26%
Op° Eté Jeunes	54	23	21	37	191
%	73%	74%	68%	84%	76%
Soutien scolaire	42	16	18	26	143
%	57%	52%	58%	59%	57%
Act° formation	19	10	12	13	74
%	26%	32%	39%	30%	30%
somme	74	31	31	44	251

11. Actions innovantes concernant l'insertion des jeunes

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
oui	38	15	20	24	185
%	69%	68%	91%	75%	74%
non	17	7	2	8	66
%	31%	32%	9%	25%	26%
Σ répondants	55	22	22	32	251
nr	19	9	9	12	

12. Partenariats avec la DDTE

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	32	20	14	18	144
%	51%	80%	58%	55%	57%
moyen	22	4	9	7	71
%	35%	16%	38%	21%	28%
inexistant	9	1	1	8	37
%	14%	4%	4%	24%	15%
Σ répondants	63	25	24	33	251
nr	12	5	7	11	

13. Partenariats avec la DDJS

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	35	16	10	16	136
%	57%	64%	43%	50%	54%
moyen	15	5	8	9	66
%	25%	20%	35%	28%	26%
inexistant	11	4	5	7	49
%	18%	16%	22%	22%	19%
Σ répondants	61	25	23	32	251
nr	14	5	8	12	

14. Partenariats avec la région

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	15	5	4	7	57
%	25%	21%	17%	23%	23%
moyen	20	9	8	12	91
%	33%	38%	33%	40%	36%
inexistant	25	10	12	11	103
%	42%	42%	50%	37%	41%
Σ répondants	60	24	24	30	251
nr	15	6	7	14	

15. Partenariats avec le département

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	21	5	9	20	104
%	34%	21%	38%	61%	41%
moyen	31	13	11	8	106
%	51%	54%	46%	24%	42%
inexistant	9	6	4	5	42
%	15%	25%	17%	15%	17%
Σ répondants	61	24	24	33	251
nr	14	6	7	11	

16. Partenariats avec la CAF

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	30	9	11	18	121
%	48%	39%	48%	53%	48%
moyen	23	10	7	15	98
%	37%	43%	30%	44%	39%
inexistant	10	4	5	1	32
%	16%	17%	22%	3%	13%
Σ répondants	63	23	23	34	251
nr	12	7	8	10	

17. Partenariats avec le FAS

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	20	13	9	11	91
%	30%	54%	41%	33%	36%
moyen	25	6	7	11	85
%	38%	25%	32%	33%	34%
inexistant	21	5	6	11	76
%	32%	21%	27%	33%	30%
Σ répondants	66	24	22	33	251
nr	9	6	9	11	

18. Partenariats avec les associations

	Petites	Moyennes	Grandes	IdF	estimation nationale
bon	47	21	20	26	202
%	73%	84%	83%	87%	81%
moyen	16	4	4	2	42
%	23%	16%	17%	7%	17%
inexistant	1	0	0	2	7
%	2%	0%	0%	7%	3%
Σ répondants	64	25	24	30	251
nr	11	5	7	14	

NOMBRE DE DOSSIERS D'AIDE SOCIALE
INSTRUITS PAR LES CCAS*pour 1 000 habitants en 1993*

	villes de PROVINCE				ILE-DE-FRANCE	RESULTAT national pondéré *
	PETITES (de 30 à 50 000 habitants)	MOYENNES (de 50 à 10 000 habitants)	GRANDES (+ 100 000 habitants)	MOYENNE PROVINCE		
RMI	7	7	8	8	6	7
Aide médicale	43	46	42	43	33	41
Aide Sociale légale	14	14	12	13	13	13
Aide sociale Facultative	34	42	29	33	44	35
TOTAL	98	109	91	97	96	96

(*) pondération effectuée sur la population de chaque classe de départements

Composition : Odas,
réalisée par Alex MONNET
Achevé d'imprimer sur les presses
de l'imprimerie DEVESSIER - Torcy - Marne-laVallée
Dépôt légal : décembre 1995



*Pierre MÉHAIGNERIE,
ancien Ministre, président de l'Odas,
est maire de Vitré, président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine
et président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.*

LES VILLES SONT BIEN DEVENUES DES ACTEURS CENTRAUX DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE. Cette enquête, menée auprès des villes de plus de 30 000 habitants, le montre bien. Il ne s'agit plus aujourd'hui d'un mouvement engagé par une minorité de communes, mais bien d'un mouvement de restructuration générale de l'intervention sociale de la commune dans deux directions :

- le passage très nettement affirmé d'une compétence d'aide sociale à une compétence d'action sociale, avec la mise en place d'une démarche d'accompagnement social auprès de publics aussi diversifiés que les bénéficiaires du RMI, les jeunes en situation de précarité, les personnes fortement "désocialisées",
- le passage d'une approche fragmentée de l'intervention sociale à une approche globalisée, caractérisée par un soutien quantitatif et qualitatif considérable dans les domaines de l'insertion des jeunes et de l'insertion économique.

L'apport de cette étude est donc important à plus d'un titre. Elle permet d'une part de mieux appréhender l'ampleur et les caractéristiques de l'action sociale des villes. Elle permet d'autre part de vérifier que le champ d'intervention des communes dépend étroitement de leur situation et de l'importance de leur population.

Si les villes faiblement peuplées ne jouent qu'un rôle secondaire en matière de lutte contre l'exclusion sociale, les grandes villes prennent une place de plus en plus centrale dans ce domaine. Le débat sur la clarification des compétences ne pourra pas faire l'économie d'un examen approfondi du rôle des grandes villes et des villes moyennes.