



14

mars 1996

## L'ACTION DES COMMUNES POUR L'EMPLOI

On commence à mieux cerner la façon dont les communes agissent en matière d'emploi, d'insertion professionnelle et de chômage. 40% des communes de plus de 200 habitants proposent à la fois un accès à des services d'emploi et d'insertion par l'activité (soit dans la commune, soit en se déplaçant à proximité). Cette disponibilité conjointe des services n'existe *sur place* que dans une commune sur cinq. Une coordination municipale de l'action en matière d'insertion et d'emploi est formalisée dans un peu plus d'une commune sur deux. Dans une commune sur cinq, il s'agit d'une véritable planification de l'intervention. Les formes de l'engagement des communes sont liées à la situation locale de l'emploi et surtout à leur taille. La pression des citoyens est particulièrement ressentie par les responsables des grandes communes.



### DES SERVICES D'EMPLOI

ACCESSIBLES DANS  
NEUF COMMUNES SUR  
DIX, DES SERVICES  
D'INSERTION DANS  
LES TROIS QUARTS

Pour leurs démarches d'insertion professionnelle, de formation et de recherche d'emploi, les habitants des communes françaises peuvent avoir recours à deux types

d'organismes: les services de l'emploi (appelés ici "équipements emploi") et les opérateurs de l'insertion ("équipements insertion" - voir encadré). Dans certains cas ces services sont directement implantés dans leur commune; dans d'autres, les habitants doivent recourir à ceux d'une commune proche.

Près d'une commune sur trois dispose sur place d'au moins un "équipement emploi" (tableau I). Le réseau des services de

l'emploi est évidemment le plus présent géographiquement. Mais, la plupart du temps (six communes sur dix), les habitants doivent se déplacer dans une commune proche.

A l'opposé, dans 8 % de communes, les habitants n'ont pas accès aux équipements d'emploi, même en se déplaçant à proximité.

Pour les *équipements d'insertion*, près d'une commune sur trois est également équipée. Dans

une commune sur deux, l'accès à ce type de service suppose de se déplacer. Reste donc un dernier quart de communes où les habitants n'ont pas accès aux services.

Dans moins d'une commune sur dix (7% des cas), les habitants n'ont accès à aucun des deux types de services, même en se déplaçant dans une commune voisine. Les équipements ont donc tendance à s'ajouter: parmi les communes qui disposent d'une Agence locale de l'emploi, d'une mission locale ou d'une PAIO, les neuf dixièmes sont en même temps dotées de structures d'insertion.

L'équipement en services d'insertion et en services de l'emploi n'existe que dans une commune sur cinq. *La situation dominante (quatre communes sur dix), est celle des habitants qui ont accès aux deux types de services, mais en se déplaçant.*

Dans les petites communes (200 à 500 habitants), les habitants ont moins accès à l'ANPE (25 % des communes), à la Mission locale (29 %) ou à la PAIO (35 %). Plus extérieurs par rapport au réseau des services de l'emploi, ils n'ont pas non plus accès, dans 70 % des cas, aux structures d'insertion.



## AIDES AUX STRUCTURES

### D'INSERTION ET ECHANGES ECONOMIQUES SE CUMULENT

Les communes ont diversifié leurs pratiques de travail avec les structures d'insertion

professionnelle. On ne parlera maintenant que de celles dont les habitants ont accès aux services d'insertion (75% des cas).

Dans six cas sur dix, les municipalités entretiennent des relations de travail avec les organismes d'insertion. Cela se manifeste le plus souvent par des aides directes (subventions, locaux, aides en nature). Elles prêtent du personnel dans la moitié des cas. Elles fournissent aussi des aides indirectes (pour trouver des partenaires financiers ou des compétences, etc..) dans 63 % des cas. Près de deux communes sur trois cumulent d'ailleurs aides directes et aides indirectes.

Huit communes sur dix pratiquent des échanges économiques avec les structures d'insertion (passation de marchés ou placement de personnes). Deux tiers aident au placement des personnes à la sortie des organismes d'insertion (77 % parmi celles qui y placent des personnes).

La relation de travail commune-structures d'insertion combine en général des aides (directes ou indirectes) et des échanges économiques (marché ou placement). Moins d'une commune sur cinq se borne à l'une ou l'autre des formes de relations de travail. Dans les rares cas d'absence d'aides (ni directes ni indirectes: 8 % des cas), les échanges économiques directs restent majoritaires.



## UNE COMMUNE SUR DEUX A UNE COORDINATION FORMALISEE DE LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

A partir d'un indicateur tiré de l'enquête (voir encadré), il est possible de caractériser les formes de la coordination municipale de la lutte contre le chômage. Quatre modalités se dessinent:

1. Dans un premier groupe de communes (une sur cinq), la mise en oeuvre des actions de lutte contre le chômage fait l'objet d'une planification en termes d'objectifs, de moyens et de suivi. Ces communes ont en outre des services spécialisés et des élus qui s'y consacrent. Seulement la moitié des communes signataires d'un Plan local d'insertion économique se range dans la catégorie.
2. Un deuxième groupe (15% des communes) se caractérise par l'existence d'un ou de services spécialement chargés de la mise en oeuvre de l'ensemble des actions de lutte contre le chômage. Mais, à la différence du premier, cela se fait sans planification. Des élus se consacrent à cette action.
3. Le troisième groupe des communes regroupe 21% des cas. La coordination dans la lutte contre le chômage et pour

Services emploi et services insertion par l'activité

Insertion par l'activité	Services emploi			
	Présence	Accès à proximité	Absence	
Présence	19	9	3	31
Accès à proximité	9	38	14	61
Absence	0	1	7	8
	28	48	24	100

## Une enquête auprès des élus municipaux

Les données présentées proviennent d'une enquête téléphonique réalisée par la SOFRES en décembre 1994 auprès des élus municipaux (maire ou adjoint) d'un échantillon représentatif de 1112 communes métropolitaines d'au moins 200 habitants (enquête commandée par la DARES et la Délégation à l'emploi).

L'ensemble des résultats est rassemblé dans un cahier *Travail et Emploi* à paraître.

Nous avons distingué les "équipements emploi" (agence locale de l'emploi, mission locale et PAIO) des "équipements insertion par l'activité" d'initiative plus locale (association intermédiaire, entreprise d'insertion, chantier-école et régie de quartier).

L'indicateur de coordination municipale est construit à partir des réponses à trois questions "Y a-t-il dans votre commune un élu chargé de la politique de lutte contre le chômage ?" (deux tiers de réponses négatives), "Et y a-t-il un service spécialement chargé de la mise en oeuvre de l'ensemble de vos actions de lutte contre le chômage ?", précisée, en cas de réponse positive (un tiers des cas) par "La mise en oeuvre de ces actions fait-elle l'objet d'une planification en termes d'objectifs, de moyens et de suivi ?".

Si l'indicateur est très lié à la taille, les communes de 200 à 500 habitants se distribuent néanmoins dans les quatre niveaux de coordination que nous avons distingué.

l'emploi y est portée par un élu (le maire, dans 70% des cas), mais il n'y a ni service spécialisé, ni planification.

4. Enfin, le groupe le plus important est celui des communes où il n'y a aucune coordination formalisée (45 % des communes).

L'indicateur de coordination est très lié à la taille de la commune : un tiers des communes de 200 à 500 habitants déclarent une forme de coordination, contre 53 % pour les communes de 500 à 2000 habitants et 80 % pour les plus grandes.

Les formes de la coordination s'associent à des caractéristiques particulières de l'action municipale. Presque toutes (90 %) les communes de 200 à 500 habitants qui

coordonnent, sous une forme ou sous une autre, l'action municipale, emploient des personnes en CES contre 48 % de celles qui ne déclarent aucune coordination ; de même pour les autres classes de taille (85 contre 62 % pour les communes de 500 à 2000 habitants, 94 contre 88 % pour les autres).

Les différences sont également manifestes du point de vue des relations entretenues par les communes avec les services de l'Etat. Ainsi, dans les petites communes (200 à 500 habitants) la moitié de celles qui n'ont pas de coordination municipale ont "rarement ou jamais" de relations de travail avec la DDTEFP contre 23 % pour celles indiquant une coordination. Cet effet positif de la coordination sur les relations de travail se vérifie

d'ailleurs pour tous les partenaires potentiels évoqués dans l'enquête: préfecture ou sous-préfecture, DDASS-Etat, GRETA et Education nationale, ANPE, AFPA.

De plus, lorsque les relations existent, elles sont plus souvent suivies d'actions communes lorsqu'une coordination municipale existe.

De même, l'accès des habitants de ces petites communes aux structures d'insertion et l'intervention des municipalités auprès de ces structures d'insertion sont très fortement liés au degré de coordination municipale et à la nature des relations avec l'Etat dans ces domaines.

## FORMES DE COORDINATION ET IMPLICATION DES COMMUNES

L'exploitation de l'enquête confirme et complète de précédentes analyses. Il est en effet possible de rapprocher les formes de la coordination de la typologie des communes qui ressortait d'une première exploitation (SOFRES, 1995). Cette typologie distingue six groupes. Le premier (G1) rassemble celles qui agissent pour le renforcement des solidarités et l'insertion des jeunes. Le second (G2) regroupe les tenants d'une utilisation prioritaire des leviers économiques. Le troisième (G3) est constitué par les gestionnaires de l'emploi local. Le quatrième (G4) regroupe les partisans du tout-Etat. Le cinquième (G5) est composé de communes en déclin peu impliquées. Enfin, le sixième (G6)

rassemble des communes qui s'engagent vers une implication plus forte contre le chômage.

L'existence d'une coordination municipale de la lutte contre le chômage associe clairement les groupes 3 (les gestionnaires de l'emploi local) et 6 (vers une implication plus forte) : pour les deux, une coordination existe dans 70 % des cas. De l'autre côté, G5 (communes en déclin) est composé de collectivités où une telle coordination n'existe que pour 19 % des cas. Les autres groupes sont dans des positions intermédiaires; ils s'ordonnent comme suit: G1 (61 % de communes avec coordination); G4 (55 % dans le même cas) et G2 (45 %).

Il faut préciser que la conjoncture de l'emploi dans la commune est très diversifiée: elle doit être rapprochée à la fois avec les formes de la coordination et avec l'appartenance aux groupes de la typologie. Ainsi 55 % des communes de G1 (solidarité et insertion des jeunes) n'ont connu ni perte ni création importantes d'emploi

récemment, contre 40 % en moyenne et 28 % dans le groupe 3 (gestionnaires de l'emploi local). Dans deux groupes (G3 et G4 -les partisans du tout-Etat), des mouvements importants d'emploi ont concerné 55 % des communes. C'est dans le groupe 2 (utilisation des leviers économiques) que des créations importantes d'emplois sont les moins souvent signalées (26 % contre 42 % en moyenne).

Les groupes se distinguent fortement par les tailles des communes. Dans G5, la moitié des communes ont moins de 500 habitants (et il y a très peu de communes de plus de 5 000 habitants). A l'opposé, les moins de 500 habitants représentent seulement 12 % des communes du groupe 3 (qui rassemble plus du tiers des communes de plus de 20 000 habitants).

Les gestionnaires de l'emploi local et les communes qui tendent à plus d'implication (G3 et G6) sont donc dotés de coordination formalisée; ce sont aussi les groupes où sont le plus

représentées les grandes communes, et où les mouvements d'emploi sont les plus amples.

A l'opposé (G5) l'absence de coordination va de pair avec un déclin de l'emploi et la prééminence de communes de petite taille.



**LA PRESSION  
DES CITOYENS**

Au delà de la conjoncture et de la taille, un autre élément doit être pris en compte: la pression des chômeurs et de leurs associations. Selon 18 % des responsables municipaux, celle-ci contribue beaucoup au renforcement de leur action contre le chômage. Cette forte pression est beaucoup plus présente dans les communes de plus de 5 000 habitants (33 %). Dans la moitié des petites communes (200 à 500 habitants), au contraire, il n'y "pas du tout" de sollicitation des chômeurs, de leurs associations et de la population. Plus largement, les élus de ces petites communes ressentent plus l'indifférence de tous (concitoyens, Etat) envers leurs actions contre le chômage.

**Bernard Gomel et  
Jean-Claude Barbier**

## RÉFÉRENCES

"L'implication des collectivités locales dans la lutte contre le chômage. Les résultats d'une étude monographique", *Premières synthèses DARES*, n° 77 12 janvier 1995.

Le manifeste des maires de France pour l'emploi, Association des Maires de France, novembre 1994.

*Politique d'emploi et territoires*, actes des rencontres du 13 janvier 1995, La documentation française, février 1996.

La ville : habiter, gouverner, *Sociologie du travail* XXXVII 2/95.

Villes et insertion, *Les cahiers de l'ODAS*, novembre 1995.

Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs. Des repères pour l'évaluation, *Cahier du CEE* n°34, 1995.

L'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le chômage, *Cahier Travail et emploi* à paraître à La documentation française.

## CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon  
Noisy-Le-Grand cedex  
93166 Marne-la-Vallée  
Téléphone 45-92-68-00  
Télécopie 49-31-02-44

Abonnement : 5 n°s par an 150 F

Directeur de publication : A. Fouquet  
Responsable édition et presse : A. Azouvi  
Rédacteur en chef : F. Laroche  
Imprimerie : ICEP - Paris  
N° Commission paritaire : 228 ADEP  
Dépôt légal : 245 - Mars 1996