

# Dans quelle mesure les dispositifs sociaux des collectivités locales bénéficient-ils aux chômeurs ?

par Étienne Duval (1)

Depuis plusieurs années, le développement du chômage perturbe profondément les pratiques de l'action sociale dans les municipalités comme à l'intérieur des départements. Le chômeur s'impose avec ses problèmes de subsistance et d'emploi, s'insinuant dans l'éventail des secours traditionnels qui, à l'origine, n'avaient pas été prévus pour lui. Sous la pression de la demande, de nouveaux programmes locaux sont mis en place. A la panoplie habituelle des aides de toute nature s'ajoutent des mesures nouvelles. Mais l'effort des collectivités locales, en ce domaine, est mal connu. C'est pourquoi, dans le courant de l'année 1986, le service des études et de la statistique du ministère du travail, de l'emploi et de la formation pro-

fessionnelle a décidé de mener une enquête auprès des mairies de plus de 10 000 habitants et des directions d'action sociale rattachées aux conseils généraux. Son objectif était de faire apparaître leur contribution dans l'action menée au bénéfice des chômeurs, soit sous forme d'appuis financiers, soit encore dans la trame des propositions de réinsertion professionnelle.

Trois régions ont été retenues pour une telle exploration : la Lorraine, le Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes. Avec ses huit départements, la région Rhône-Alpes est la plus importante ; elle est aussi la plus représentative de la diversité nationale. L'analyse qui la concerne dans cette présentation est donc susceptible d'aboutir à des conclusions de portée générale.

## I - L'aide des mairies

Dans les mairies, les interlocuteurs se sont en général prêtés de bon gré à la procédure imposée par l'enquête, sans pour autant sous-estimer les difficultés d'un travail parfaitement objectif. Les résultats laissent parfois à désirer. C'est pourquoi nous avons essayé, par des méthodes de recoupement, de remplir certains espaces laissés vides. Nous y avons quelque peu gagné en précision et en exhaustivité. L'aspect statistique s'en trouve amélioré sans être totalement satisfaisant. Mais une telle limite dont le lecteur doit être conscient n'exclut pas la richesse des données qui nous ont été transmises.

### Un aperçu global des résultats

En un premier temps, il paraît opportun de livrer au lecteur quelques points de repère. Ces données lui permettront de suivre avec plus de facilité les mécanismes de fonctionnement des aides principales, qu'elles soient directes ou indirectes.

*Une aide moyenne de 10 à 11 francs par habitant*

Pour 55 questionnaires exploités, les sommes consacrées aux chômeurs par les municipalités sont de 13 482 352 francs en 1985 et de 15 880 488 francs en 1986. Ces sommes sont inférieures à la réalité ; dans un certain nombre de cas, les réponses sont trop partielles. Pour corriger de telles insuffisances, 41 questionnaires ont été sélectionnés en fonction de la qualité de l'information. Les communes concernées regrou-

## RÉFÉRENCES MÉTHODOLOGIQUES

### 1. Les formes d'aides

L'aide peut être directe ; dans ce cas, le critère du chômage expressément précisé est déterminant. Elle peut être indirecte, notamment lorsque la condition de ressources joue un rôle essentiel dans l'attribution, sans que la situation de chômeur soit prise en compte en tant que telle.

Sous l'une et l'autre forme, on distingue également l'aide institutionnalisée qui obéit à des règles définies à l'avance et l'aide au coup par coup plus ouverte et plus soumise à l'appréciation de celui qui intervient.

L'aide directe peut concerner aussi bien l'action sociale que l'insertion professionnelle ; dans le premier cas, elle constitue un simple appui financier ; dans le second, elle vise plus immédiatement l'embauche du chômeur par un employeur.

### 2. Les collectivités locales enquêtées

59 municipalités de plus de 10 000 habitants ont été interrogées. La ville de Lyon a été volontairement laissée de côté, en raison de la particularité de son fonctionnement, liée à sa situation de métropole. Il ne s'agissait pas d'une enquête obligatoire ; 56 communes ont pourtant répondu aux demandes d'informations qui leur ont été adressées.

Les huit directions d'action sociale rattachées aux conseils généraux ont été également soumises à l'enquête.

### 3. La procédure d'enquête

Un questionnaire a été adressé, par voie postale, aux communes de plus de 10 000 habitants. Après réception des réponses, huit municipalités ont été retenues pour un entretien approfondi.

De leur côté, les directions d'action sociale (département) n'ont pas été sollicitées pour un questionnaire écrit ; elles ont simplement participé à l'entretien que nous leur avons proposé. Elles avaient été informées au préalable des questions qui leur seraient posées.

### 4. La coordination et l'appui technique

La coordination et l'appui technique ont été assurées par le service des études et de la statistique du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Philippe Faure, du bureau « politiques d'indemnisation », a participé très activement à la préparation et au suivi de l'enquête ; il a été le principal artisan du questionnaire.

(1) Chargé de mission à la direction régionale du travail et de l'emploi de Rhône-Alpes. Cf son rapport « L'aide des collectivités locales aux chômeurs - Les mairies de plus de dix mille habitants et les directions d'actions sociales cherchent leur voie... », Lyon, DRTE, 1988, 138 p.

pent 1 321 080 habitants et les dépenses affectées aux chômeurs s'élevaient à 12 743 447 francs en 1985 et 15 061 870 francs en 1986. Par habitant, l'aide moyenne atteint 9,65 francs et 11,40 francs.

A partir de ces ratios, il devient possible d'évaluer, avec une marge d'erreur réduite, l'effort consenti au bénéfice des demandeurs privés d'emploi. La contribution des 59 communes de plus de 10 000 habitants (ville de Lyon non comprise) serait de 18 239 000 francs en 1985 et 21 557 000 francs en 1986. Elle paraît minime si on la compare aux dépenses totales de fonctionnement des mairies. En 1984, pour les villes retenues, ces dépenses s'élevaient à 3 709 francs par habitant. Rapporté à un tel montant, l'effort des municipalités en direction des chômeurs ne représenterait que 0,3 % du total.

*Une contribution très inégale d'une municipalité à l'autre*

Les ratios présentés ne constituent qu'une moyenne. Or, entre les municipalités, les différences sont importantes. 39 % des communes, en 1986, se situent au-dessus de 10 francs par habitant avec une dépense moyenne de 17,60 francs. Entre 5 et 10 francs, on en dénombre 29 %. Au dessous de 5 francs, se retrouvent l'ensemble des autres mairies, c'est-à-dire 32 % du total.

*Une dépense approximative de 210 francs par chômeur et de 650 francs par bénéficiaire*

Nous avons relevé le nombre de demandeurs d'emploi au 31 décembre 1985 et au 31 décembre 1986 pour chacune des communes qui ont fait l'objet de l'enquête. Nous considérons arbitrairement qu'il se rapproche de la moyenne annuelle, ce qui nous permet de calculer le coût de chaque chômeur. Sur la base des 41 questionnaires retenus, il serait de 200 francs en 1985 et de 216 francs en 1986.

Par bénéficiaire réel, la dépense est nettement plus élevée ; pour l'une et l'autre année, elle atteint 634 et 666 francs.

### L'aide aux chômeurs prend des formes multiples

Lorsque nous suivons la progression, dans le temps, des pratiques sociales, nous constatons que l'aide est d'abord globale et indifférenciée. Puis elle finit par éclater, se spécialisant, pour répondre à des besoins précis et mieux repérés. Elle se structure ensuite à partir d'opérations qui définissent une politique. A terme, elle cherche à s'inscrire dans une dynamique socio-économique, tout en s'adaptant aux particularités des individus. Pour analyser les principales interventions au bénéfice des chômeurs, nous tenterons de suivre le cheminement dont nous venons de fixer les contours. Chaque période n'est jamais complètement dépassée ; elle laisse sa trace dans le comportement des acteurs sociaux et dans les dispositifs qu'ils mettent en place.

*L'aide groupée reste importante : elle répond à des exigences très variées*

L'aide groupée se présente sous une forme globale qui ne permet pas de différencier les besoins des individus. Au départ, elle s'inscrit dans un

schéma de nature traditionnelle. Il importe avant tout de venir en aide à l'individu en difficulté sans se soucier de ses besoins particuliers. Peu à peu l'aide se diversifie, mais l'outil n'existe pas encore pour opérer les classifications nécessaires. En fait, si l'outil n'existe pas, c'est en partie, parce que la démarche de rationalisation n'a pas encore beaucoup progressé.

Au-delà de ces deux premières formes, une troisième fraction de l'aide groupée renvoie à la notion d'urgence ; le besoin particulier s'efface et l'individu concret reprend la première place car sa stabilité même est en péril. Pour un quatrième niveau enfin, c'est l'exigence de souplesse qui intervient. Lorsque l'effort de rationalisation a été poussé assez loin pour faire face aux besoins sociaux les plus marquants, l'opportunité se fait sentir de retrouver une marge de liberté en vue de s'adapter aux cas les plus divers qui ne peuvent être codifiés.

La pratique des aides groupées pour les chômeurs représentait 28,3 % du total en 1985. En 1986, elle régresse quelque peu, atteignant alors 23,5 %.

**TABLEAU 1 : LES AIDES APPORTÉES AUX CHÔMEURS PAR LES MAIRIES - RÉSULTATS GLOBAUX (EN FRANCS)**

Libellé	1985	1986
<b>1. Aides totales</b>		
Pour l'ensemble :		
● des questionnaires exploités	13 482 352	15 880 488
● des communes de plus de 10 000 h (Lyon non compris)	18 239 000	21 557 000
<b>2. Ratios</b>		
● aide moyenne par habitant	9,65	11,40
● aide moyenne par chômeur recensé	200	216
● aide moyenne par bénéficiaire	634	666
<b>3. Progression</b>		
A partir :		
● des 55 questionnaires exploités		+ 18 %
● d'1 sélection de 41 questionnaires		+ 18 %

**TABLEAU 2**

Libellé	Année	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs	Quote-part par chômeur aidé (en F)
<b>Aides groupées</b>	1985	6 245	3 819 091	28,3 %	612
	1986	5 765	3 730 738	23,5 %	647
<b>Aide indifférenciée</b>	1985	6 395	3 969 037	29,4 %	621
	1986	5 888	3 991 833	25,1 %	678

*L'aide au logement est limitée mais elle progresse de manière significative*

Pour le seul problème du logement, nous avons recensé cinq types d'intervention; ils concernent le loyer, le chauffage, les centres d'hébergement, la taxe d'habitation et les impayés de loyer.

Le fonds d'aide aux impayés de loyer était encore dans une phase de démarrage en 1985. Il est appelé à se développer, d'autant plus que le secteur privé est lui aussi concerné. Il s'agit d'un fonds commun auquel plusieurs organismes sont associés: caisses d'allocations familiales, ASSEDIC, direction de la protection sociale du département, DASS-État, etc. La mairie n'intervient que pour une quote-part complémentaire.

Dans son ensemble, l'aide au logement est peu importante mais elle progresse nettement de 1985 à 1986.

*Avec l'aide alimentaire, le poids du chômage s'accroît*

Comme l'aide au logement, l'aide alimentaire prend des formes diverses: distribution de produits, bons d'alimentation, repas aux personnes sans ressources et cantines scolaires.

La pratique des bons alimentaires est assez courante. En 1986, près de 4 000 chômeurs en ont bénéficié dans 18 communes différentes. Appréciée par certains, pour sa souplesse et son efficacité, elle est décriée par d'autres parce qu'elle s'inscrit dans une problématique d'assistance.

Pour les grosses municipalités, les indemnités versées aux cantines scolaires représentent une dépense qui est loin d'être négligeable et qui s'accroît singulièrement d'une année sur l'autre. De 1985 à 1986, l'augmentation de la part qui revient aux chômeurs atteint 147%.

*Les chômeurs sont peu concernés par l'aide à la santé*

De manière directe, les mairies se manifestent peu dans le domaine de la santé. Elles laissent au département le soin d'in-

tervenir dans le cadre de l'aide légale. Certaines, cependant, éprouvent le besoin d'apporter un complément de secours pour les cas les plus difficiles. Il s'agit alors de payer le ticket modérateur ou encore de régler une facture hospitalière. Dans d'autres cas, les municipalités prennent en charge les frais de mutuelles ou d'assurances personnelles. Sans doute le nombre de bénéficiaires est-il peu élevé; on remarquera néanmoins que la participation financière par individu est nettement plus importante que pour les autres aides.

*L'aide aux transports: un bon révélateur du comportement des mairies*

L'aide aux transports prend des formes variées selon les communes: cartes de circulation gratuite, tickets, bons de transport... Par ses variations mêmes, elle est un bon révélateur de la politique sociale de chacune des mairies. Parfois l'aide se fait au coup par coup, sans condition préalable. D'autres fois, elle correspond à des

cas bien précis; l'intéressé doit se rendre dans un foyer, répondre à une convocation administrative, se déplacer chez un médecin spécialiste, effectuer des trajets pour suivre une formation ou visiter des employeurs. Mais il arrive aussi que le problème du transport prenne plus d'ampleur et devienne un des axes essentiels du dispositif social. Le déplacement apparaît alors comme un besoin prioritaire. Les bénéficiaires se multiplient: personnes âgées, titulaires du fonds national de solidarité, invalides, chômeurs inscrits à l'ANPE, préretraités. Enfin, sans renier une telle perspective, d'autres communes vont concentrer leurs efforts sur une catégorie de population; les personnes sans travail peuvent devenir la cible privilégiée. On cherche, systématiquement, dans ce cas, à favoriser les efforts qui vont permettre de retrouver un emploi.

En 1985, le poste transports constituait une part essentielle dans l'aide aux chômeurs. En 1986, il perd très sensiblement de son importance.

**TABLEAU 3**

Libellé	Année	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs	Quote-part par chômeur aidé (en F)
Aide au logement	1985	389	322 696	2,4 %	830
	1986	693	559 137	3,5 %	807

**TABLEAU 4**

Libellé	Année	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs	Quote-part par chômeur aidé (en F)
Bons alimentaires	1985	3 123	788 546	5,9 %	252
	1986	3 731	861 730	5,4 %	231
Cantines scolaires	1985	615	491 546	3,6 %	799
	1986	1 703	1 213 855	7,6 %	713
Ensemble de l'aide alimentaire	1985	3 790	1 336 302	9,9 %	353
	1986	6 115	2 251 436	14,2 %	368

**TABLEAU 5**

Libellé	Année	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs	Quote-part par chômeur aidé (en F)
Aide à la santé	1985	63	129 510	1,0 %	2 056
	1986	74	172 097	1,1 %	2 326

**TABLEAU 6**

Libellé	Année	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs	Quote-part par chômeur aidé (en F)
Aide aux Transports	1985	4 399	2 566 035	19,0 %	583
	1986	4 323	1 707 932	10,8 %	395

une formation. Il arrive aussi que la formation soit associée au versement d'une indemnité complémentaire, le total ne dépassant jamais la somme mensuelle de 500 francs.

*L'allocation aux chômeurs constitue l'aide directe la plus typique*

L'allocation aux chômeurs est attribuée par 17 communes mais son montant est souvent peu élevé et sa durée très mesurée. Le plus souvent, les règles de son attribution sont strictes. L'inflation des conditions imposées pour l'obtenir souligne la volonté de bien cibler le public bénéficiaire mais traduit aussi la crainte d'être débordé par les demandes que le budget actuel ne permet pas de satisfaire. Ici encore les modes d'initiatives sont très variés : allocation pour jeunes chômeurs, secours mensuel, aide exceptionnelle, aide à la recherche d'emploi, minimum social, allocation différentielle, revenu d'équilibre. En fait une seule commune mène une action d'envergure, qui intègre non seulement les demandeurs d'emploi au-dessous d'un certain niveau de ressources mais également les femmes seules et les stagiaires en formation.

En 1985 et 1986, le montant de cette allocation tout à fait spécifique était encore limité ; il représentait environ 10 % des dépenses consacrées aux chômeurs.

*En dépit des faibles sommes versées, les travaux d'utilité collective coûtent cher aux communes*

En 1986, les sommes versées aux stagiaires TUC constituent le quart de l'effort financier consenti au bénéfice des chômeurs. Quarante municipalités sont concernées. En général, chacune apporte sa quote-part sous une forme ou sous une autre, mais la participation est variable : 500, 350, 300, 250 francs par mois. Certaines mairies n'effectuent aucun versement individuel mais financent

**TABLEAU 7**

Libellé	Année	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs	Quote-part par chômeur aidé (en F)
Allocation aux chômeurs	1985	1 528	1 211 075	9,0 %	793
	1986	1 783	1 653 892	10,4 %	928

**TABLEAU 8**

Libellé	Année	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs	Quote-part par chômeur aidé (en F)
Travaux d'utilité collective	1985	2 203	2 895 099	21,5 %	1 314
	1986	2 219	4 083 936	25,7 %	1 840
Ensemble insertion professionnelle	1985	3 009	3 342 030	24,8 %	1 111
	1986	3 409	4 993 606	31,4 %	1 465

**TABLEAU 9 : TABLEAU SYNTHÉTIQUE DE L'AIDE APPORTÉE AUX CHÔMEURS EN 1986 PAR LES MAIRIES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS**

Libellé	Chômeurs aidés	Montant de l'aide (en F)	Part dans l'aide totale chômeurs (%)	Quote-part par chômeur aidé (en F)
<b>1. Dépenses relatives à l'action sociale</b>	<b>20 427</b>	<b>10 886 882</b>	<b>68,6</b>	<b>533</b>
● Aides indirectes				
au coup par coup	6 094	3 937 764	24,8	646
- aides groupées	5 765	3 730 738	23,5	647
- aides au loyer	329	207 026	1,3	629
● Aides indirectes institutionnalisées	11 943	5 120 586	32,3	429
- prêts sociaux ou avances remboursables	123	261 095	1,6	2 123
- aides au logement (sauf aides au loyer)	364	352 111	2,2	967
- aide alimentaire	6 115	2 251 436	14,2	368
- aide à la santé	74	172 097	1,1	2 326
- aide aux transports	4 323	1 707 932	10,8	395
- aide aux vacances	944	375 915	2,4	398
● Aides directes	2 390	1 828 532	11,5	765
- le cadeau de Noël	469	164 200	1,0	350
- l'entrée gratuite à la piscine municipale	138	10 440	0,1	76
- l'allocation chômeurs	1 783	1 653 892	10,4	928
<b>2. Aides à l'insertion professionnelle</b>	<b>3 409</b>	<b>4 994 006</b>	<b>31,4</b>	<b>1 465</b>
- le service emploi	946	180 858	1,1	191
- les opérations de formation	244	729 212	4,6	2 989
- les travaux d'utilité collective	2 219	4 083 936	25,7	1 840
<b>Total</b>	<b>23 836</b>	<b>15 880 488</b>	<b>100,0</b>	<b>666</b>

**L'émergence d'une politique sociale en faveur des chômeurs**

Si l'on répartit l'aide entre les différents secteurs qui la structurent, on voit s'opérer un certain nombre de déplacements. Les secours indirects régressent sensiblement et, en particulier, ceux qui sont les plus indifférenciés. Par contre, les contributions directes progressent de manière significative ; l'insertion professionnelle finit même par constituer une part importante du budget social des mairies. Le chômage s'impose comme une donnée incontournable, qu'il faut affronter en tant que telle.

Les variations dans la structure des dépenses font donc apparaître de manière concrète l'émergence d'une politique sociale en faveur des chômeurs. Et si, au-delà des grands secteurs, on analyse l'évolution des aides dans leur particularité, on perçoit le poids accru des chômeurs de longue durée, qui bénéficient d'une assistance de survie. Alors que les dépenses indirectes, dans leur ensemble, diminuent en importance relative, les secours liés à l'alimentation et au logement poursuivent leur progression.

Pour mettre en valeur ces différentes données, nous utiliserons trois indicateurs : l'indice de progression de la dépense brute, l'indice de structure et la part des crédits consommés par les chômeurs par rapport à l'ensemble des crédits consommés. Le dernier indicateur doit être interprété avec précaution ; il ne reprend les sommes totales dépensées pour une aide particulière que dans le cas où les chômeurs figurent parmi les bénéficiaires. La part en elle-même n'est donc pas significative sauf là où la plupart des mairies sont concernées ; par contre sa variation d'une année sur l'autre permet d'apprécier certaines évolutions.

Plusieurs facteurs se manifestent dans l'émergence d'une politique sociale au bénéfice des chômeurs : ce sont principalement la taille de la ville, le taux de chômage et la tendance politique de la municipalité.

*La taille de la ville intervient de manière globale mais son influence n'est pas décisive*

Nous avons réparti les 41 communes sélectionnées selon la qualité des réponses écrites en trois groupes. Les premières dépensent, en 1986, plus de 10 francs par habitant pour les chômeurs, les secondes entre 5 et 10 francs et les troisièmes de 0 à 5 francs (cf plus haut).

Dans le premier groupe de communes, la taille moyenne est de 41 075 habitants ; elle n'est plus que de 29 102 dans le second et de 24 203 dans le troisième. Il n'en reste pas moins que de petites tailles sont présentes là où la dépense par chômeur est la plus élevée. Par contre deux villes de plus de 30 000 habitants apparaissent dans le troisième groupe de communes, où l'effort accompli

au bénéfice des personnes sans emploi est presque négligeable.

L'influence de la taille paraît manifeste si l'on considère les communes dans leur ensemble ; elle n'est pourtant pas décisive dans chaque cas.

*L'importance des recettes communales et des dépenses de fonctionnement ne semblent avoir qu'un effet limité*

Une seconde hypothèse à vérifier est celle du lien possible entre le volume des recettes et des dépenses de fonctionnement par habitant, et les sommes consacrées aux personnes sans travail.

Pour tenir compte de l'impact de la communauté urbaine de Lyon sur les villes qu'elle regroupe, un coefficient de 1,27 a été appliqué aux recettes et un

**TABLEAU 10 : L'ÉVOLUTION STRUCTURELLE DES DÉPENSES AU BÉNÉFICE DES CHÔMEURS**

Libellé des dépenses	Variation de la dépense de 1985 à 1986	Indice de structure			Part des crédits consommés par les chômeurs*	
		1985	1986	variation	1985	1986
<b>Aides indirectes au coup par coup</b>	+ 0,5	29,1	24,8	-4,3	59	55
aide au loyer .....	+109	0,7	1,3	+0,6	53	76
<b>Aides indirectes institutionnalisées</b>	+ 6	35,9	32,3	-3,6	73	65
aide au logement .....	+ 39	1,7	2,2	+0,5	61	54
aide alimentaire .....	+ 68	9,9	14,2	+4,3	65	70
<b>Aides directes (action sociale) .....</b>	+ 33	10,3	11,5	+1,2	81	79
<b>Aides à l'insertion professionnelle</b>	+ 49	24,8	31,4	+6,6	100	100

\* Par rapport à l'ensemble des crédits consommés.

**TABLEAU 11 : RÉPARTITION DES COMMUNES EN FONCTION DES DÉPENSES AFFECTÉES AUX CHÔMEURS EN 1986**

Libellé	Nombre de communes	Dépenses par habitant au bénéfice des chômeurs (en F)
Premier groupe	16	17,60
Deuxième groupe	12	7,51
Troisième groupe	13	2,80
Total	41	11,40

Libellé	Recettes par habitant en 1984 (en F)	Dépenses de fonctionnement par habitant en 1984 (en F)
Premier groupe	5 485	3 843
Deuxième groupe	4 719	3 609
Troisième groupe	5 063	3 537

autre de 1,26 a servi de correctif pour apprécier les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement diminuent régulièrement lorsqu'on passe d'un groupe à l'autre. On remarquera cependant que les différences ne sont pas très marquées. Ce facteur pourrait avoir un impact sur l'aide apportée aux chômeurs ; d'autres vérifications seraient nécessaires pour mesurer son influence précise.

L'effet des recettes est plus problématique. La moyenne est plus élevée dans le premier groupe mais elle remonte dans le passage du second au troisième. Il paraît donc difficile de porter un jugement sur la valeur de cet indicateur.

*Le taux de chômage est une donnée contraignante*

Nous appréhendons ensuite l'effet du taux de chômage selon les normes anciennes, en divisant le nombre de demandeurs d'emploi (1<sup>re</sup> catégorie) par la population active (1982) et en multipliant par 100. Calculé selon cette formule, il est, pour le premier groupe, de 13,1% au 31 décembre 1986 ; il n'atteint plus que 11,3% pour le second et 9,8% dans le troisième. Ainsi, plus le taux de chômage est élevé, plus la contribution des communes s'accroît. Les chômeurs sont en effet plus nombreux à solliciter les bureaux d'aide sociale. La pression devient plus forte et le volume des secours accordés augmente sensiblement. D'autres vérifications, au niveau des départements, permettent d'aboutir aux mêmes résultats.

*Tendance politique et aides aux chômeurs*

Dans le premier groupe de communes, les tendances politiques sont inégalement réparties. (voir tableau ci-après) La position à l'égard des chômeurs pourrait dépendre de l'idéologie politique des mairies.

Pour mener à bien la vérification qui s'impose, il a paru judicieux d'isoler chacune des tendances. La tendance socialiste regroupe dix-huit communes ;

l'orientation communiste, de son côté, en compte huit ; celle de droite en réunit quinze. Il n'a pas semblé utile de distinguer, pour la droite, les diverses sensibilités : RPR, PR, CDS, divers droite... Pour chaque orientation, nous avons calculé la dépense par habitant au bénéfice des chômeurs, la population moyenne et le taux de chômage.

Selon ces différentes données, la tendance socialiste paraît avoir suscité, dans les municipalités, un intérêt plus marqué en faveur des chômeurs ; jusqu'ici cet intérêt s'est traduit par un effort financier plus important. Pour nuancer un tel propos, il convient de préciser que certaines dépenses n'ont pas été signalées, notamment lorsqu'elles se concrétisent sous forme de services offerts gratuitement par les mairies.

## II - Les pratiques sociales des directions d'action sociale des départements

Comme dans les communes, le poids du chômage commence à marquer profondément les pratiques sociales du département. Le plus souvent, il se manifeste de manière indirecte, notamment dans le cadre des aides obligatoires. Parfois il suscite des interventions plus réfléchies qui visent à apporter une réponse directe au problème posé. Nous essaierons de mesurer l'effort qui se manifeste de part et d'autre en faveur des chômeurs.

**L'aide médicale hospitalière et à domicile : la part consacrée aux**

**chômeurs se situerait aux environs de 25 %**

Les sommes communiquées pour l'aide médicale sont en fait des dépenses brutes. Des recouvrements sont opérés par la suite. Ils peuvent affecter des départements extérieurs ou encore d'autres collectivités publiques. Ceux qui concernent la sécurité sociale, les organismes mutualistes, les bénéficiaires tiers payants et les successions sont plus importants encore.

Dans chaque département sauf la Loire, les dépenses relatives à l'aide médicale hospitalière et à l'aide à domicile ont diminué entre 1985 et 1986. Sur la région, le ratio par habitant était de 25 francs en 1985 ; en 1986, il est de 21,80 francs seulement. La couverture sociale s'est améliorée d'année en année. Bien plus, lorsque certaines personnes nécessiteuses ne sont pas assurées, les directions d'action sociale interviennent fréquemment pour payer les cotisations nécessaires et il arrive que les mairies fassent un effort particulier pour généraliser l'appartenance aux mutuelles (cf. plus haut).

Les chômeurs inscrits à l'ANPE ont l'avantage de bénéficier de la sécurité sociale pour le remboursement des frais médicaux. Aussi, lorsque la gestion est rigoureuse, leur part dans l'ensemble tend-elle à se restreindre ; les principaux bénéficiaires sont les isolés, ceux qui n'ont jamais travaillé, les handicapés, les personnes

**TABLEAU 13**

Libellé	Nombre de communes	Dépenses par hab. pour les chômeurs (F)	Population moyenne	Taux de chômage (en %)
<b>Droite :</b>				
Tendances confondues	15	9,14	34 068	11,0
<b>Gauche :</b>				
Communes socialistes	18	14,14	31 707	11,8
Communes communistes	8	9,68	29 915	13,6

**TABLEAU 14 : LES DÉPENSES BRUTES DES DÉPARTEMENTS  
POUR L'AIDE MÉDICALE HOSPITALIÈRE  
ET L'AIDE MÉDICALE À DOMICILE (EN FRANCS)**

Départements	1985		1986	
	Somme totale	Dépense par habitant	Somme totale	Dépense par habitant
Ain	7 760 433,09	18,50	7 331 608,67	17,40
Ardèche	5 026 667,00	18,80	3 410 126,00	12,70
Drôme	6 092 953,00	15,70	5 247 081,00	13,50
Isère	38 831 984,00	41,50	27 711 854,00	29,60
Loire	17 246 567,00	23,30	18 965 021,43	25,60
Rhône	35 221 014,17	24,40	32 134 620,00	22,30
Savoie	7 563 936,00	23,30	7 059 454,00	21,80
Haute-Savoie	7 408 451,00	15,00	7 061 682,00	14,30
Rhône-Alpes	125 152 005,26	25,00	108 921 447,10	21,70

**TABLEAU 15 : AIDE MÉDICALE HOSPITALIÈRE ET À DOMICILE :  
LES DÉPENSES BRUTES AU BÉNÉFICE DES CHÔMEURS  
(EN FRANCS)**

Départements	1985			1986		
	%	Somme	Dépense par chômeur	%	Somme	Dépense par chômeur
Ain	22,1	1 715 056	144	21,4	1 568 964	117
Ardèche	22,3	1 120 947	104	20,0	682 025	56
Drôme	20,4	1 242 962	72	20,0	1 049 416	54
Isère	35,0	13 591 194	411	28,8	7 981 014	204
Loire	25,0	4 311 642	115	26,4	5 006 766	130
Rhône	25,6	9 016 580	174	24,4	7 840 847	132
Savoie	25,0	1 890 984	186	24,1	1 701 328	159
Haute-Savoie	20,0	1 481 890	102	20,0	1 412 336	84
Rhône-Alpes	27,0	34 371 255	184	25,0	27 242 696	130

**TABLEAU 16 : LES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS  
POUR LES ALLOCATIONS MENSUELLES  
ET LES SECOURS D'URGENCE (EN FRANCS)**

Départements	1985		1986	
	Somme totale	Dépense par habitant	Somme totale	Dépense par habitant
Ain	4 129 628,87	9,80	4 376 657,85	10,40
Ardèche	2 017 861,00	7,50	2 810 183,00	10,50
Drôme	12 991 961,00	33,40	13 037 600,00	33,50
Isère	18 525 514,00	19,80	19 947 991,00	21,30
Loire	8 582 440,00	11,60	11 075 091,00	15,00
Rhône	40 917 020,25	28,40	41 891 468,68	29,10
Savoie	3 071 537,00	9,50	2 976 285,00	9,20
Haute-Savoie	6 563 834,00	13,30	6 866 980,00	13,90
Rhône-Alpes	96 799 796,12	19,30	102 982 256,53	20,50

âgées. Par contre, là où la rigueur se détend, où les conditions d'attribution s'élargissent, leur proportion est plus élevée dans la liste des admissions. Ils sont de plus en plus nombreux à bénéficier du ticket modérateur. Cette proportion devrait varier en fonction de l'augmentation du taux de chômage. Mais il peut arriver également qu'un pour-

centage élevé de chômeurs entraîne des réactions de défense dans les secteurs concernés ; les normes se précisent et les seuils d'intervention tendent à écarter des personnes qui seraient admises sans problème au bénéfice de l'aide, dans des cantons plus privilégiés.

Un pointage sur une certaine

de dossiers a été effectué en même temps dans la Drôme et l'Isère pour l'année 1986. Le pourcentage de chômeurs bénéficiaires augmente sensiblement d'un secteur géographique à l'autre. Il est de 21 % dans le premier et de 31 % dans le second.

Le sondage effectué est loin d'être suffisant pour constituer une base assurée. Par ailleurs, les dossiers ne correspondent pas à des dépenses identiques. Néanmoins, compte tenu des informations recueillies ici et là, on peut estimer qu'une fourchette de 20 à 35 % permet de cerner plus correctement la réalité. Pour effectuer des calculs qui tiennent compte des remarques précédentes, nous considérerons que le taux de 20 % pour les chômeurs est un minimum, quelle que soit la dépense d'aide médicale ; la progression jusqu'à 35 % sera mesurée par l'écart existant entre une dépense de 15 francs par habitant (minimum) et une autre de 40 francs (maximum). Le pourcentage retenu pour chaque département sera donc déterminé par la formule :

$$20\% + \frac{15\% \text{ (dépense par hb jusqu'à 40 F-15)}}{25}$$

Si la dépense est de 20 francs, le résultat sera le suivant :

$$20\% + \frac{15\% \times 5}{25} = 23\%$$

**Pour l'allocation mensuelle et l'allocation de secours exceptionnels, la part de la dépense affectée aux chômeurs atteint en moyenne 42 % du total**

L'allocation mensuelle et l'allocation de secours exceptionnels font partie de l'aide à l'enfance. Le champ est ici plus précis que pour l'aide médicale ; il n'y a pas d'ambiguïté sur les sommes à prendre en compte. Par ailleurs, il n'existe pas de distinction entre dépenses brutes et dépenses nettes ; aucun recouvrement n'est opéré après l'attribution de l'aide. L'allocation mensuelle et l'allocation de secours exceptionnels offrent une base particulièrement sûre pour apprécier la politique sociale des départements à l'égard

des familles. Elles sont aussi un bon indicateur pour mesurer l'effort accompli en faveur des chômeurs ; grâce à leur souplesse, à l'imprécision des conditions d'attribution, elles constituent un instrument irremplaçable pour aider les cellules familiales fragilisées par la crise. L'importance des dépenses peut varier assez fortement d'un département à l'autre ; les différences traduisent les choix implicites ou explicites, les réticences dans l'engagement, pour lutter contre les effets du chômage.

Plusieurs départements ont entrepris des recherches pour déterminer le pourcentage de chômeurs parmi les bénéficiaires : l'Ain, l'Ardèche, la Drôme, l'Isère, le Rhône, la Haute-Savoie. Parfois, l'information obtenue concerne une période plus ancienne que celle qui nous intéresse.

Il n'y a pas équivalence entre le pourcentage de chômeurs parmi les bénéficiaires et la part de la dépense attribuée aux actifs sans emploi. Le chômage tend à alourdir les dossiers et l'on remarque que le montant des sommes engagées est supérieur lorsque les personnes aidées sont privées de leur travail. Ainsi, dans l'Ain, en mars 1985, les chômeurs représentent 31,3 % du total des bénéficiaires (familles) ; la proportion des dépenses correspondantes est de 34 %. En 1986, l'écart est semblable : on passe de 35,8 % à 37,8 %.

Lorsqu'on analyse le résultat des sondages effectués, département par département, on découvre une autre particularité : le pourcentage de chômeurs parmi les bénéficiaires est lié à l'importance de la dépense par habitant, présentée dans le tableau précédent. Plus ce ratio augmente, plus les personnes sans emploi sont nombreuses à bénéficier des allocations mensuelles et de secours d'urgence.

Nous rejoignons les conclusions déjà formulées pour l'aide médicale. Au-dessus d'un certain niveau, la croissance des dépenses mesure le poids du chômage dans les pratiques

sociales. Sur le terrain, un équilibre doit s'établir entre l'effort des mairies et l'action des « secteurs ». Si les mairies sont peu actives, les « secteurs » seront amenés à intervenir. Parfois une répartition des responsabilités peut être trouvée. Mais une telle option suppose que les problèmes soient abordés localement dans une perspective interpartenariale.

Pour déterminer, dans les allocations mensuelles et les secours d'urgence, la part qui revient indirectement à des chômeurs, nous utiliserons une formule assez proche de la précédente, adoptée pour l'aide médicale. Compte tenu des sondages et des observations que nous avons pu faire, nous fixerons le minimum à 34 % et le maximum à 47 %. La progression du minimum au maximum sera fonction de la variation de la dépense de 10 francs à 33 francs par habitant. La formule sera donc la suivante :

$$34\% + 13\% \left( \frac{\text{dépense par hb jusqu'à } 33 \text{ F} - 10}{23} \right)$$

les efforts consentis ici ou là sont déjà significatifs. Le département de l'Isère a créé un fonds d'aide aux chômeurs et, dès 1976, le conseil général de Savoie avait retenu le principe d'une aide aux victimes de la crise économique. Dans la Drôme, un dispositif de formation complémentaire aux stages TUC fonctionne depuis 1985 ; dans le même département, à partir de 1987, deux types d'intervention sont prévus pour renforcer l'insertion professionnelle des jeunes : un soutien aux associations économiques à vocation sociale et une aide à la personne pour que puissent se concrétiser certains projets de formation.

\*  
\* \*

Le chômage interfère de plus en plus sur les pratiques sociales des communes et des départements. Les dispositifs traditionnels ne permettent pas d'apporter une réponse appropriée aux exigences qu'impose une telle situation. C'est pourquoi les

**TABEAU 17 : DÉPENSES AU BÉNÉFICE DES CHÔMEURS  
POUR LES ALLOCATIONS MENSUELLES  
ET LES SECOURS D'URGENCE (EN FRANCS)**

Départements	1985			1986		
	%	Somme	Dépense par chômeur	%	Somme	Dépense par chômeur
Ain	34,0	1 404 073,82	118	34,2	1 496 816,98	111
Ardèche	34,0	686 072,74	64	34,3	963 892,77	79
Drôme	47,0	6 106 221,67	354	47,0	6 127 672,00	313
Isère	39,5	7 317 578,03	222	40,4	8 058 988,36	206
Loire	34,9	3 347 151,60	89	36,8	4 075 633,49	106
Rhône	44,4	18 167 156,99	351	44,8	18 767 377,97	316
Savoie	34,0	1 044 322,58	103	34,0	1 011 936,90	95
Haute-Savoie	35,9	2 356 416,41	163	36,2	2 485 846,76	148
Rhône-Alpes	41,8	40 428 993,84	216	41,7	42 988 165,23	205

**Les dépenses directes sont peu élevées**

Comme nous l'avons déjà souligné, en 1985 et 1986, les initiatives concernant directement les situations de chômage sont peu nombreuses et les crédits engagés restent limités. En ce domaine d'ailleurs, les informations qui nous ont été communiquées ne semblent pas exhaustives. Il n'en reste pas moins que

mairies développent de plus en plus les aides directes et en particulier les mesures liées à l'insertion professionnelle. Les directions d'action sociale des départements continuent à utiliser les outils mis à leur disposition depuis de nombreuses années. Elles ont recours à l'aide médicale et, de manière plus massive, aux allocations mensuelles et aux secours d'urgence. Le



mouvement dans le sens du développement des aides directes était ici moins affirmé, en 1985 et 1986, que dans les municipalités elles-mêmes. En 1987 et 1988, la mise en place des contrats locaux de ressources a quelque peu transformé la situation. Avec le revenu minimum d'insertion, le travail social, au sein des communes comme au niveau des départements, devra être profondément repensé dans sa conception et ses pratiques. Dans le cas contraire, ce qui est aujourd'hui une chance à saisir pourrait être l'occasion de régresser vers une démarche d'assistance qui déresponsabilise les bénéficiaires.

Plus encore que par le passé,

l'interpartenariat deviendra un passage obligé pour mener une politique sociale efficace en faveur des personnes sans emploi. Jusqu'ici, il était à courte vue, ne sollicitant que les partenaires les plus immédiats. En fait, un action locale au bénéfice des chômeurs ne concerne pas seulement les mairies, les CCAS et quelques travailleurs sociaux du secteur. Les conseils généraux, la direction d'action sociale du département, la DASS-État, la direction départementale du travail, l'ANPE, les caisses d'allocations familiales, les GRETA, la formation professionnelle, sont également intéressés et sont susceptibles de mobiliser les fonds nécessaires aux opérations projetées. Lors-

qu'il s'agit d'une agglomération importante, le directeur du CCAS pourrait établir les liaisons souhaitables et opérer les montages financiers. Cela suppose qu'il soit préparé à une telle tâche et qu'il ait l'autonomie suffisante dans ses rapports avec la municipalité. Sa proximité de la population concernée et sa connaissance concrète des problèmes le désignent comme un personnage-clef pour lancer, sur la commune, des opérations en faveur des chômeurs.

Une pratique plus systématique de l'interpartenariat permettrait de limiter les dépenses des mairies et des départements, tout en accroissant l'efficacité des actions entreprises.