

# INSERTION & EMPLOI

Veille stratégique - SYNTHÈSE POUR LES ÉLUS

- # L'insertion, ce n'est pas que l'emploi
- # Sans emploi ni revenus... mais actifs !
- # C'est le secteur associatif qui fait avancer les politiques d'insertion
- # Les entreprises ont aussi leur rôle à jouer, mais lequel ?

Direction de la prospective  
et du dialogue public

Septembre 2018

GRANDLYON  
la métropole

La Métropole de Lyon est un pari sur l'avenir. Le pari de renforcer mutuellement les compétences d'un Conseil Général et d'une communauté urbaine, le pari de redéfinir les coopérations territoriales avec les communes et d'être plus efficacement aux côtés des habitants et des initiatives de la société civile afin de relever les défis qui s'imposent à toutes les grandes métropoles à travers le monde.

Face aux mutations économiques, à la croissance urbaine, aux tensions sociales, au changement climatique, notre responsabilité collective est d'orienter nos nouveaux moyens d'action vers un futur souhaitable. La réforme institutionnelle a été le fruit d'une dynamique de coopération et le point de départ d'un nouveau chapitre à écrire collectivement dans le cadre de débats démocratiques.

À l'approche des premières élections de la Métropole au suffrage universel direct en 2020, nous voulons inviter à prendre du recul, réfléchir sur les changements à l'œuvre et des espaces de choix qui s'ouvrent.

Nous avons donc demandé à la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) de formaliser des synthèses thématiques et les questionnements issus des travaux qu'elle a pu conduire ces dernières années. Conduites tout au long de l'année à la demande des élus et des directions de la Métropole, les études de la DPDP ont vocation à nourrir l'élaboration des cadres stratégiques et des projets. Elles mettent l'accent sur les dynamiques et les tensions qui travaillent la société métropolitaine ainsi que sur leurs implications pour l'action publique. À défaut d'être exhaustives, ces études, restent denses, riches : elles constituent un matériau unique pour la réflexion.

Il en résulte une collection de sept livrets synthétiques qui interrogent et parfois même bousculent les modèles en place. La posture des rédacteurs n'est pas prescriptive : c'est même tout le contraire ; pour chaque enseignement, ils ont tenté d'identifier un champ de choix possibles afin de créer les conditions d'une réflexion sur le fond.

Ces sept livrets constituent dès lors un outil précieux pour nous aider à penser un avenir dans lequel chaque échelle de territoire peut s'inscrire, chaque niveau de responsabilité agir, les élus municipaux et métropolitains travailler ensemble.

Nous vous en souhaitons une excellente lecture.

David Kimelfeld, Président de la Métropole

Renaud George, Vice-président à la prospective

*Les études internes citées sont accessibles sur Comète, les études publiques sur [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com).*

#### Liste des livrets

Écologie territoriale

Action sociale & solidarité

Cohésion sociale

**Insertion & Emploi**

Économie & innovation

Ville & Numérique

Âges de la vie

## POURQUOI CE SUJET SE POSE ICI ET MAINTENANT ?

La Métropole a engagé un puissant travail de structuration des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi (insertion professionnelle). Mais alors que la crise de 2008 et ses suites ont engendré une forte augmentation du nombre des chômeurs de longue durée, une montée de la précarité et de la pauvreté, la question de l'insertion sociale reste largement posée. Quelles missions et quelle ambition la Métropole veut-elle lui assigner ?

La Métropole arrive à l'issue d'une phase très importante d'animation stratégique en faveur de l'insertion professionnelle, avec le rapprochement entre développement économique et politique d'insertion, mais aussi la conception participative du PMI'e ou encore le lancement des 1000 entreprises pour l'emploi. Cette phase a permis de se doter d'outils et de cadres partagés.

Des défis restent toutefois à relever. Certains sont d'ordre conjoncturel : il faut accompagner la mutation du marché du travail et accueillir de nouveaux publics confrontés à la transformation des carrières professionnelles : comment penser l'insertion lorsque l'emploi manque, lorsque les emplois offerts ne correspondent pas aux aspirations professionnelles des individus, lorsque les périodes chômées sont devenues quasi inévitables dans les parcours professionnels ?

D'autres sont structurels : les politiques d'insertion sont particulièrement contraintes par le poids réglementaire

national, mais aussi par la focalisation de l'action publique sur certains indicateurs (évolution du taux de chômage, coût immédiat par individu). Les études montrent pourtant l'intérêt d'un changement de regard, d'une réflexion sur l'insertion au-delà du retour immédiat à l'emploi.

D'autres défis enfin apparaissent en interne : comment améliorer la cohérence de l'offre d'opérateurs d'insertion et, plus largement, continuer à construire la place de la société civile dans les politiques d'insertion afin de se donner davantage les moyens d'identifier et d'implémenter les innovations observées sur le terrain ?

# 1 - L'INSERTION, CE N'EST PAS QUE L'EMPLOI

Les politiques d'insertion sont prises en tension entre d'une part la volonté d'un retour rapide des chômeurs à l'emploi et d'autre part la complexité et le temps long de l'insertion sociale.

## La focalisation sur le retour à l'emploi

La focalisation du débat public sur l'évolution des « chiffres » du chômage, ainsi que son coût social et financier, conduisent à faire du retour massif et rapide des chômeurs à l'emploi le principal objectif des politiques d'insertion. Or, les études montrent que cette approche n'est efficace que lorsqu'elle est mise en œuvre rapidement après la perte d'emploi et focalisée sur des groupes réduits et suivis intensivement. Le choix de concentrer les efforts sur ces populations produit néanmoins des effets d'éviction : elles retrouvent un emploi « à la place » des populations moins suivies, qui reculent donc dans la file d'attente.

## Quelle place pour l'insertion sociale ?

On constate également que l'efficacité des actions d'insertion passe par l'accompagnement des situations de chômage dans leur globalité et par le travail sur les « freins périphériques » à l'emploi : logement, mobilité, garde d'enfants, alphabétisation, addictions, confiance en soi, santé, etc.

Cette dimension sociale de l'insertion est présente dans les documents cadres de la Métropole, tels que le Projet Métropolitain des Solidarités et le Programme Métropolitain d'Insertion pour l'emploi. Toutefois, une véritable bascule vers l'insertion sociale implique des changements profonds des politiques sociales quant à l'organisation des relations avec les partenaires, aux méthodes d'évaluation et à l'articulation avec d'autres politiques.

En outre, l'insertion sociale doit plus que jamais être regardée comme un laboratoire d'innovation publique. Par exemple, les expériences du "d'abord", tout en maintenant l'importance de l'accompagnement, inversent la logique de l'insertion sociale et professionnelle : l'accès à l'emploi ou au logement n'est plus conçu comme le résultat d'un parcours réussi, mais peut intervenir en amont et créer les conditions d'un accompagnement plus efficace des personnes.



## BENCHMARK

Apparues aux États-Unis dans les années 1990, les logiques du « d'abord » inversent les approches classiques de l'insertion, qui font du logement ou de l'emploi la finalité des actions d'insertion. Les considérer comme un pré requis est plus coûteux à court terme, mais permet une insertion durable et s'avère donc économique à moyen terme.



## BENCHMARK

Dans les Bouches du Rhône, la plateforme « 13 en partage », associant politiques d'insertion et politiques culturelles permet la mutualisation de moyens et de compétences au sein de différentes directions (culture, sport, insertion, handicap, transports, environnement), pour développer les compétences des demandeurs d'emploi.



## BENCHMARK

Le Pass'accompagnement, dans le Bas-Rhin, a permis une amélioration significative de l'insertion des jeunes (9%) en cumulant les interventions : aide locative, aide à la formation, aide financière souple (permis de conduire, achat de vêtements...)

# 72 %

de réduction du sans-abrisme à Salt Lake city, **30%** en Finlande, grâce à l'attribution d'un logement d'abord

## ESPACE DE CHOIX

- **Faut-il concentrer les actions d'insertion sur le retour rapide à l'emploi (privilégier l'insertion professionnelle sur l'insertion sociale) ou, au contraire, mettre en suspens l'objectif de retour à l'emploi pour miser sur l'insertion sociale ?**

## 2 - SANS EMPLOI NI REVENUS... MAIS ACTIFS !

Le versement de certains minimas sociaux est conditionné à la recherche d'emploi. Mais certains bénéficiaires se montrent actifs dans des secteurs socialement utiles et individuellement bénéfiques. Les collectivités sont partagées entre volonté d'imposer ce type d'activités à tous et aller vers une réduction des obligations faites aux bénéficiaires.

### **L'activité, ce n'est pas que l'emploi**

La focalisation des politiques d'insertion sur le retour à l'emploi a de réels et profonds motifs économiques. Mais elle empêche de prendre en compte un ensemble de situations hors emploi, non-marchandes, constitutives d'une insertion sociale et, parfois à terme, d'une insertion professionnelle. Bénévolat formel et informel, engagement citoyen, création artistique, engagements familiaux... sont autant de manières pour les personnes sans emploi d'être utiles à la collectivité. La notion « d'activité » permet de les inclure dans l'appréciation de leurs situations.

### **L'activité ou les prestations sociales, alternative indépassable ?**

Sur ce constat, certaines collectivités choisissent d'augmenter la conditionnalité des prestations sociales, en voulant imposer aux bénéficiaires une participation à des actions bénévoles. D'autres, au contraire, choisissent de réduire la conditionnalité des prestations sociales, en reconnaissant qu'il existe un certain nombre de situations dans lesquelles on peut accepter que les bénéficiaires reçoivent des minimas sociaux sans démontrer d'efforts d'insertion professionnelle (artistes, mères au foyer, chômeurs trop âgés trop peu formés...).

Cet élargissement de la notion « d'activité » peut ainsi amener à considérer certaines prestations sociales comme un moyen de valoriser une activité non-marchande au titre de son utilité. Mais elle risque également de renforcer la marginalité des bénéficiaires en admettant qu'un retour à l'emploi devient un objectif secondaire.



PAROLE DE PROFESSIONNEL

« Parfois, on fait un contrat de RSA pour dire "Monsieur attend sa retraite"... c'est sans intérêt. Inversement, on va s'adresser à des personnes malades psychologiquement, et pour qui le RSA n'apporte rien. »



PAROLE D'EXPERT

« Les professionnels avec le RSA se trouvent dans un nouveau rapport à l'allocataire, transformant peu à peu la relation d'aide en une relation de contrôle », Christelle Petit

**50 %**

des Français, considèrent que la trop faible différence de revenus entre salariés payés au smic et aides sociales accordées aux inactifs est une injustice très importante

**56 %**

des jeunes pensent « qu'il y a trop d'assistés en France »

**85 %**

des Français déclarent qu'ils continueraient à travailler s'ils touchaient une allocation du type revenu de base, « parce qu'une vie sans travail ne leur paraît pas concevable »

## ESPACE DE CHOIX

- Tous les publics doivent-ils être soumis à la logique contractuelle, centrée sur le retour à l'emploi ? Ou peut-on envisager que certaines formes d'activité soient explicitement financées par des prestations sociales ?

## 3 - C'EST LE SECTEUR ASSOCIATIF QUI FAIT AVANCER LES POLITIQUES D'INSERTION

Historiquement, le secteur associatif met en œuvre au quotidien les actions d'insertion voulues par les collectivités, et joue le rôle d'identification et d'alerte sur les besoins sociaux peu ou mal satisfaits. Il fonctionne également comme un laboratoire d'innovations sociales.

### **Le secteur associatif, acteur traditionnel de l'insertion**

S'il a pu être écarté dans les années 1980 au profit d'acteurs privés, le secteur associatif revient sur le devant de la scène en étant largement à l'initiative aujourd'hui : Emmaüs, ATD Quart Monde, la Fondation Abbé Pierre, etc. sont moteurs de l'innovation, de l'expérimentation et de la modélisation en politique d'insertion, qu'il s'agisse de lutter contre l'illectronisme (l'illettrisme dans le domaine technologique) avec Emmaüs Connect, contre le chômage de longue durée avec Territoire Zéro Chômeurs, ou encore pour l'emploi des personnes en errance avec le Travail Alternatif Payé à la Journée (TAPAJ)...

### **Quel rôle stratégique pour le secteur associatif aujourd'hui ?**

Face à cette dynamique novatrice, nombre de collectivités choisissent de s'en remettre au secteur associatif pour faire progresser leurs politiques d'insertion. Dans une logique plus ou moins explicite d'externalisation de l'innovation sociale, elles mettent en place des outils de repérage, de soutien et de mise en œuvre des meilleures initiatives. Mais certains acteurs s'interrogent sur les conséquences de ce choix, qui place l'acteur public à la traîne du secteur associatif et le cantonne à un rôle de gestion.

Les collectivités n'ont-elles pas à apprendre de ce secteur innovant pour trouver de nouvelles solutions répondant aux objectifs des politiques sociales ? Elles peuvent mettre en place, en ce sens, des outils de captation de l'innovation (appels à projet, benchmark, fond de soutien à l'innovation sociale) même si ces dispositions nécessitent un travail en interne (incitation des travailleurs sociaux à innover, dégagement de temps et de budgets dédiés...).





BENCHMARK

Pour l'insertion professionnelle des personnes en situation d'addiction, l'initiative « TAPAJ », travail alternatif payé à la journée, est issue du monde associatif. Repérée par la ville de Bordeaux, elle est consolidée et expérimentée au niveau local, puis proposée au niveau national, dans le cadre du plan ministériel de lutte contre les drogues.



PAROLE D'EXPERT

*« Vers un dialogue civil ? Sur le modèle du processus de dialogue social (négociations sur le droit du travail et la condition salariale), on pourrait formaliser un processus de "dialogue civil" entre les pouvoirs publics et les associations, l'administration ne tranchant qu'en dernier ressort », Pascal Noblet*



ÉTUDE DDPD

Pour France Stratégie, les relations contractuelles avec les associations sont trop souvent limitées aux impératifs propres à l'État. Il convient de construire des outils pour une relation stratégique et financière renouvelée, permettant l'innovation et l'adaptation des associations aux besoins sociaux rencontrés.



ÉTUDE DDPD

L'agilité de la Métropole implique de sortir des dispositifs en tuyaux d'orgue, pour pouvoir apporter des réponses globales au problème multifactoriel qu'est l'exclusion, par exemple en mettant en place des instances locales de coordination du développement social permettant de faire remonter les besoins et les pistes d'action de chaque territoire.

## ESPACE DE CHOIX

### Comment construire l'innovation en politiques d'insertion ?

- Faut-il laisser la main au secteur associatif et déployer les outils permettant de profiter de sa dynamique d'innovation pour se concentrer sur la gestion des dispositifs existants ? Ou bien faut-il reprendre la main en se donnant les moyens de redevenir force de proposition, en assumant le coût d'une R&D sociale en interne ?
- Faut-il attribuer une position stratégique plus substantielle aux grandes associations dans le pilotage et la définition des politiques d'insertion, afin de produire des innovations communes ou leur laisser le rôle de mise en œuvre d'innovations définies en interne ?

## 4 - LES ENTREPRISES ONT AUSSI LEUR RÔLE À JOUER, MAIS LEQUEL ?

Les entreprises privées peuvent jouer un rôle bénéfique pour l'insertion en faisant évoluer leurs méthodes de recrutement. Faut-il aller plus loin et, comme les anglo-saxons, transférer à l'entrepreneuriat la charge de la solidarité ?

### Des possibilités d'agir pour les entreprises et entrepreneurs

Les entreprises sont des acteurs essentiels de l'insertion en tant que pourvoyeur d'emploi. Mais elles peuvent faire davantage. En interne, en faisant évoluer leur politique de recrutement afin d'accueillir davantage les publics éloignés de l'emploi (en formation *in situ*, en stages, par des opérations de parrainages ou en confiant une partie de leur recrutement à des acteurs d'insertion...). En externe, en commerçant avec des structures engagées dans l'insertion ou en fournissant du mécénat de compétences. La Métropole a pris l'initiative d'encourager cette évolution, via la Charte des 1000 entreprises pour l'insertion et l'emploi.

Par ailleurs, le secteur entrepreneurial dédié à l'insertion par l'activité économique, né dans les années 1970, est aujourd'hui pleinement reconnu : Au-delà des AI, ETTI, EI, ACI, émergent désormais des EBE (entreprises à but d'emploi) liées au projet Territoire zéro chômeurs de longue durée, ainsi qu'un certain nombre de start-up sociales.

### L'étape d'après : vers une French Big society ?

Au Royaume-Uni, le gouvernement a lancé à partir de 2010 les bases d'une « Big Society », par opposition au « Big State », l'État providence jugé trop dirigiste et inefficace. Il s'agit, entre autres, d'appuyer massivement la politique de solidarité sur le secteur privé, notamment en vue de développer des innovations sociales de rupture.

Si cette politique a permis un certain renouveau de la solidarité, elle a rencontré des limites notamment financières : la généralisation des expérimentations réclame un budget conséquent qui, s'il n'est pas public, implique l'engagement d'acteurs financiers (fondations) en attente de retour sur investissement. Au risque de dénaturer les ambitions solidaires initiales, et de porter le démantèlement de la solidarité nationale.



## BENCHMARK

Au Royaume Uni, la Big Society Bank, mêlant argent public et privé, permet de financer sur appel d'offre des expérimentations locales puis, grâce à un travail de recensement et d'évaluation, de préparer le passage à l'échelle des initiatives les plus concluantes.



## ÉTUDE DDPD

La performance, pour une entreprise sociale, renvoie aux impacts positifs engendrés non seulement sur les bénéficiaires, mais aussi sur d'autres agents économiques, et sur la collectivité dans son ensemble.



## CADRE LÉGAL

L'entreprise à but d'emploi (EBE) propose aux chômeurs un CDI, financé par la réallocation de leurs indemnités chômage. De forme juridique classique (SA, Scop...) elle n'a pas pour but le profit, mais le développement d'activités utiles, n'entrant pas en concurrence avec les emplois existants. Elle est expérimentée depuis 2016 sur une dizaine de territoires en France. 17800 € d'allocations chômage annuelles sont transformés en salaire d'un emploi en CDI.

# 1€

investi dans les SIAE en Aquitaine (apports en finances publiques) ramène dans l'économie locale **3,60 €** (consommation de proximité et salaires)

## ESPACE DE CHOIX

**– Faut-il soutenir une réorganisation des solidarités autour d'un écosystème d'entreprises d'innovation sociale (pépinières de start-up sociales, appels d'offre, fond dédié, etc.), ou au contraire renforcer le rôle des pouvoirs publics dans l'insertion en assumant son coût ?**

## PRINCIPALES ÉTUDES MOBILISÉES

### Penser l'insertion au-delà de l'emploi

*Boris Chabanel, Pierre Grosdemouge, Cédric Polère, Novembre 2016 (180 pages)*

Dans le cadre de l'élaboration du Pacte Métropolitain pour l'Insertion et l'Emploi, ce dossier rassemble en 25 fiches des éléments d'approfondissement, de benchmark et de prospective pour la réflexion sur l'insertion. Il aborde les questions des modalités d'évaluation des politiques d'insertion, du rôle que peuvent jouer les acteurs économiques et la société civile en faveur de l'emploi, et du bénévolat. Enfin, il montre la force particulière d'une métropole pour la mise en place d'une politique intégrée de l'insertion.

### Un nouveau paradigme dans les politiques sociales, l'activation

*Cédric Polère, Mai 2015 (25 pages)*

Cette étude fait le point en profondeur sur les valeurs qui structurent les discours et les dispositifs d'insertion. Il montre l'émergence, en Angleterre d'abord, de la notion d'état social actif, puis de la doctrine de l'investissement social réorganisant l'accompagnement vers l'emploi. Cela permet de comprendre le glissement de la responsabilité collective à la responsabilité individuelle, la place de plus en plus importante de la contractualisation et de la conditionnalité des prestations, mais aussi le ciblage par public des politiques de retour à l'emploi (éloignés de l'emploi, jeunes, seniors, mères isolées...).

### L'individualisation des droits sociaux, tendances prospectives

*Pierre Grosdemouge, Mai 2017 (27 pages)*

Ce document fait le point sur la notion d'individualisation des droits sociaux et son actualité. Il montre notamment comment la mise en œuvre des droits sociaux par les collectivités peut être un levier pour l'insertion. Notamment lorsqu'il s'agit d'accompagner les mutations du salariat (économie des plateformes, précarité...), en développant des réponses innovantes à la multiplication des ruptures de parcours. La Métropole est en position de proposer une meilleure coordination d'acteurs hétérogènes, société civile comme entreprises.

## **Quelle solidarité au 21<sup>e</sup> siècle ? Prospectives pour l'état providence dans une économie sans croissance**

*Aurélien Boutaud et Philippe Jury, 2013 (42 pages)*

Ce document analyse le recul de l'État providence en contexte de crise économique. Il revient sur le transfert de la solidarité vers les collectivités locales, le secteur privé et la société civile tel qu'il a été mis en œuvre au Royaume Uni et aux États Unis. Il fait le lien avec les enjeux écologiques, et le nouveau paradigme d'un monde fini, loin de la croissance sans limites imaginée durant les trente glorieuses au cours desquelles s'est élaboré notre modèle social. Il invite à repenser la solidarité dans une nouvelle économie « sans croissance ».

### **ET AUSSI...**

#### **– Emploi et formation. Tendances prospectives**

*Boris Chabanel, septembre 2017 (24 pages)*

#### **– Emploi, travail, insertion. Quelques problématiques pour baliser le débat territorial**

*Boris Chabanel, septembre 2016 (20 pages)*

#### **– Enquête sur les freins au retour à l'emploi (en cours)**

*Nathalie Blanchet, Boris Chabanel, Anouk Jordan, Cédric Polère*

#### **– La plateforme des entrepreneurs**

*Geoffroy Bing, Emile Hooge, 2016*

#### **– Les nouvelles manières d'entreprendre. Tendances prospectives**

*Geoffroy Bing, mars 2017 (20 pages)*

#### **– Développer l'économie de proximité, l'enjeu du circuit économique local**

*Boris Chabanel, juin 2016 (35 pages)*

#### **– Agir ensemble pour favoriser l'accès de tous à l'emploi dans la Métropole**

*Contribution du Conseil de Développement, novembre 2015 (23 pages)*



**Livret réalisé par la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) Septembre 2018**

Conception graphique : Céline Olliver-Peyrin

Réalisation : Nathalie Joly

**Élaboration des contenus :**

Équipe DPDP accompagnée par Aurélien Boutaud, Lionel Gastine, Pierre Grosdemouge, Emile Hooge, Manon Loisel, Nicolas Rio, Ludovic Viévard, membres du réseau de veille prospective.

WWW.  
MILLENAIRE3.  
COM

RETROUVEZ  
LES ÉTUDES PUBLIQUES SUR

RETROUVEZ  
LES ÉTUDES INTERNES SUR  
[comete.grandlyon.fr](http://comete.grandlyon.fr)

MÉTROPOLE DE LYON  
Direction de la prospective  
et du dialogue public  
20 rue du Lac - 69399 LYON CEDEX 03