



**PROGRAMME MÉTROPOLITAIN
INSERTION EMPLOI**

DOSSIER DOCUMENTAIRE GÉNÉRAL



Grand Lyon la Métropole - mai 2015
Dossiers documentaires INSERTION
DPDP - Pôle Transformation et Régulation
Coordination générale : Pascale Fougère et Jean Loup Molin
Rédaction : Boris Chabanel
Maquette et mise en page : Céline Ollivier-Peyrin
Impression : atelier Grand Lyon

PRÉSENTATION

Dans le cadre de l'élaboration du Programme Métropolitain pour l'insertion et l'emploi, la Métropole de Lyon engage une démarche de concertation avec les acteurs du territoire : institutionnels, ainsi que les fédérations/organisations représentatives/tête de réseau des partenaires. Celle-ci s'organise sous la forme de groupes de travail autour de quatre problématiques.

- G1 : Comment mobiliser les entreprises, construire des passerelles développement économique insertion-emploi et encourager l'innovation sociale et solidaire?
- G2 : Comment repenser des parcours d'insertion adaptés à l'hétérogénéité des besoins des bénéficiaires du RSA?
- G3 : Comment développer et restituer une politique publique audacieuse, mesurée, simple à adapter aux besoins des usagers? Quel mode de participation des usagers à l'évaluation et l'évolution de cette politique ?
- G4 : Quelle gouvernance mettre en place pour des politiques publiques coordonnées ? Comment rationaliser les outils et rendre plus lisible et plus accessible l'offre de services ?

Pourquoi des dossiers documentaires ?

Afin de nourrir la réflexion collective, la Métropole de Lyon a souhaité mettre à disposition de chaque groupe de travail un dossier documentaire rassemblant un ensemble de ressources pertinentes pour éclairer la problématique abordée. Celles-ci ont été sélectionnées pour leur capacité à synthétiser des éléments d'état des lieux et de diagnostic, à faire ressortir des problématiques clés, à proposer des approches renouvelées, à révéler des débats de doctrines, à valoriser des bonnes pratiques...

Les ressources proposées reproduisent tout ou partie de documents de différentes natures : articles de revues spécialisées, rapports d'étude, bulletins statistiques, avis d'instances consultatives, rapports parlementaires, notes de think-tank, référentiels d'action publique, guides méthodologiques, évaluations de politiques publiques, etc.

Bien entendu, ces dossiers documentaires ne prétendent pas faire le tour de la question. Ils visent plus modestement à proposer quelques points de repères, visions stimulantes et pistes d'action possibles.

Mode d'emploi

Un dossier documentaire a été élaboré pour chaque atelier, ainsi qu'un dossier transversal proposant des éclairages généraux sur le cadre législatif, les dépenses publiques et les acteurs des politiques de l'emploi et de l'insertion.

Chaque dossier est constitué :

- d'un sommaire commenté présentant le titre, la source et les enseignements clés de chaque ressource documentaire sélectionnée ;
- de l'ensemble des ressources sélectionnées reproduites dans leur forme d'origine.

Dans leur version électronique, les dossiers documentaires proposent des liens hypertextes permettant d'accéder aux documents sources sur internet et de circuler entre le sommaire et les différentes ressources du dossier.

1. TEXTES DE RÉFÉRENCES



Conseil des ministres du 13 Juillet 1988 Le revenu minimum d'insertion.

[document 1](#) Claude EVIN – Présentation au Conseil des ministres du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion – juillet 1988

En ligne <http://discours.vie-publique.fr/notices/886004878.html>

Page 10

Ce communiqué de presse évoque la présentation en Conseil des Ministres du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion. Celui-ci articule deux volets : 1- le droit de toute personne à bénéficier d'un minimum de ressources et d'une protection en cas de maladie ; 2- Le bénéficiaire du revenu minimum d'insertion devra s'engager à participer aux actions d'insertion sociale et professionnelle qui lui seront proposées.

Concernant la mise en œuvre des actions d'insertion sociale et professionnelle, le projet de loi précise :

- qu'un programme départemental d'insertion, établi avec toutes les autorités intéressées et les personnes compétentes, recensera et coordonnera ces actions ;
- qu'une convention entre l'État et le département précisera les moyens affectés aux actions d'insertion. Le département devra y consacrer au moins l'équivalent des économies qu'il réalisera sur le budget de l'aide sociale du fait de la prise en charge par l'État de l'allocation du revenu minimum.

Article 1^{er} de la loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion



[document 2](#) Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion

En ligne http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=CE082F4778248CA516888714F36DA468.tpdjo09v_3?cidTexte=JORFTEXT000000875188&categorieLien=id

Page 11

Dans son article 1^{er}, la loi relative au revenu minimum d'insertion adoptée en décembre 1988 commence par un rappel au préambule de la Constitution de 1946 : « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. » D'autre part, il précise que le RMI constitue un élément d'un dispositif global de lutte contre l'exclusion dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement.

Articles 1^{er}, 11 à 16 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions



[document 3](#) Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

En ligne http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=2EFECE1AB6071F2E45A6F55011B1A0FE.tpdila12v_17?cidTexte=JORFTEXT000000206894&categorieLien=id

Page 12

Partant du constat que les phénomènes de précarité et d'exclusion touchent un nombre de plus en plus grand de personnes dans notre pays, l'article 1^{er} réaffirme de manière solennelle l'engagement de la Nation et de toutes les politiques publiques pour la prévention et la lutte contre les exclusions. Il fixe pour objectif de garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. Il engage les acteurs de cette politique (État, collectivités territoriales, établissements publics dont les CCAS, organismes de sécurité sociale, institutions sociales et médico-sociales) à tout mettre en œuvre pour garantir un réel accès aux droits.

Les articles 11 à 16 opèrent une clarification du secteur de l'insertion par l'activité économique. En particulier, l'article 16 institue un conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), des fonds départementaux de soutien de l'insertion par l'activité économique (FDIAE) et des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Les CDIAE ont pour mission notamment d'élaborer un plan départemental pluriannuel pour l'insertion et l'emploi en veillant à sa cohérence avec les autres dispositifs de coordination et notamment avec les PLIE et les programmes départementaux d'insertion, et d'établir une évaluation annuelle de la mise en œuvre du FDIAE. Ce dernier est destiné à financer le développement et la consolidation des initiatives locales en matière d'insertion par l'activité économique. Les PLIE quant à eux sont établis par les communes et leurs groupements afin de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés permettant d'associer accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi. L'État apporte son concours à la mise en œuvre de ces plans, auxquels les autres collectivités territoriales, les entreprises et les organismes intervenant dans le secteur de l'insertion et de l'emploi peuvent s'associer

Exposé des motifs de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale



Document 4 Exposé des motifs de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, pages 1-8

En ligne http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=53929AFCDB9B2F51C7B1FA5E5502253.tpdjo12v_2?idDocument=JORFDOLE000017759081&type=expose&typeLoi=&legislature=

Page **17**

L'exposé des motifs pose en premier lieu un constat paradoxal. Alors que la France est l'un des pays d'Europe qui consacre le plus gros effort financier à la protection sociale, les résultats s'avèrent inquiétants : en quinze ans, le nombre d'allocataires du RMI est passé de 422 000 à 1 100 000, le nombre de familles surendettées supplémentaires est passé de 90 000 par an à 165 000 par an et atteint aujourd'hui au total 1 500 000, le chômage des jeunes de 16 à 24 ans dans les quartiers en zones urbaines sensibles est passé de 28 % à 50 %, la liste d'attente pour l'accès au logement social a été multipliée par quatre...

Face à ce constat, l'ambition de la loi est de traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays. Parmi ceux-ci, l'emploi est désigné comme la priorité absolue, le retour à l'activité étant considéré comme le meilleur rempart contre l'implosion sociale et la clé de la dignité individuelle. Considérant que tous et chacun doivent pouvoir, sous des formes adaptées, retrouver le chemin de l'activité, aussi modeste soit-elle, le législateur entend organiser un dispositif systématique de sortie d'une logique d'assistance et de relance de l'activité.

Les dispositions du projet de loi relatives à l'emploi s'articulent autour de plusieurs priorités parmi lesquelles figure la volonté d'aller vers une action plus efficace d'accompagnement des demandeurs d'emploi, de placement des offres d'emploi et de gestion prospective du marché du travail. Pour ce faire, le législateur apporte tout d'abord une clarification du périmètre et du contenu du service public de l'emploi (SPE) en distinguant trois cercles :

- l'État, à travers le ministère chargé de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Unédic et les Assédic ainsi que l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, qui, chacune dans le respect de son statut et des règles qui lui sont propres, assurent tout ou partie des missions entrant dans le champ du service public de l'emploi, à savoir le placement, l'indemnisation, l'accompagnement, l'orientation et la formation des demandeurs d'emploi et la prévision des besoins de main d'oeuvre ;
- les autres organismes publics et privés qui peuvent être amenés à participer, de façon plus ponctuelle, au service public de l'emploi ; il s'agit notamment des organismes de formation, des associations et entreprises d'insertion par l'activité économique mais aussi des entreprises d'intérim ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements, enfin, qui, sans avoir de compétences obligatoires en la matière, peuvent concourir au service public de l'emploi, notamment en étant des partenaires des groupements « maison de l'emploi ».

De plus, le législateur introduit un nouvel instrument, la maison de l'emploi, avec pour objectif d'en créer 300 sur l'ensemble du territoire national d'ici 2006. Celle-ci a pour mission de décloisonner et mutualiser les moyens de chacun des acteurs du service public de l'emploi pour une meilleure efficacité du service rendu aux entreprises et aux demandeurs d'emploi et d'améliorer l'ancrage territorial du service public de l'emploi, notamment en facilitant la participation des collectivités territoriales. La maison de l'emploi a également pour objectif d'améliorer la gestion prévisionnelle des emplois au niveau de chaque bassin d'emploi et d'orienter en conséquence les demandeurs d'emplois et les formations qui leur sont proposées.

Exposé des motifs de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi



Document 5 Exposé des motifs de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, page 1

En ligne http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=1731EAAAC860ED5992EFCF914857038AC.tpdila22v_2?idDocument=JORFDOLE000017758133&type=expose&typeLoi=&legislature=

Page **25**

Affirmant l'objectif de parvenir au plein-emploi d'ici 2012, le législateur explique que, outre la dynamisation de la croissance et l'accélération des créations d'emploi dans le secteur marchand, cette ambition passe par un service public de l'emploi (SPE) plus efficace du point de vue des entreprises comme des personnes à la recherche d'un emploi. Or, il constate que le SPE est éclaté entre plusieurs réseaux qui ont souvent du mal à coordonner leurs interventions sur le terrain, ce qui nuit à ses performances tant en termes de capacité d'orientation des demandeurs d'emploi qu'en terme d'identification et de collecte des offres d'emploi à pourvoir.

Aussi, le législateur décide de mettre en place, à partir des réseaux de l'ANPE et de l'Unédic, un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service des prestations d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La mise en commun des deux réseaux doit permettre d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en :

- développant la capacité d'analyse des besoins du marché du travail et d'identification des offres d'emploi à pourvoir dans les entreprises ;
- en mettant à la disposition des actifs, des salariés comme des personnes à la recherche d'un emploi, un ensemble de prestations facilitant leur orientation sur le marché du travail et leur donnant accès, à chacune des étapes de leur parcours professionnel, à l'accompagnement et, le cas échéant, à la formation dont ils peuvent avoir besoin.
- resserrant les liens avec les différents réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement que sont l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), les missions locales, les réseaux Cap Emploi ou les maisons de l'emploi, d'éviter les doublons et de mettre en place un maillage opérationnel sur l'ensemble des bassins d'emploi.

Exposé des motifs de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion



Document 6 Exposé des motifs de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

En ligne http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=77E875FD11FE5FB4EE5A15668F66045D.tpdjo15v_2?idDocument=JORFDOLE000019424060&type=expose&typeLoi=&legislature=

Page **26**

Le législateur fait le constat d'une transformation des formes de pauvreté depuis la loi du 1er décembre 1988 instaurant le Revenu Minimum d'Insertion. La période récente a vu l'émergence d'une forme paradoxale de pauvreté - celle de la pauvreté au travail. Le temps partiel, les activités discontinues ou d'importantes charges de famille peuvent fortement peser sur le niveau de vie de ménages au sein desquels l'un ou l'autre, voire les deux, adultes travaillent. En ce sens, la loi affiche une double ambition :

- rénover les modalités d'intervention en matière de politiques sociales en mettant l'accès à l'emploi et aux revenus qu'il procure au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté ;

- offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant pour accroître ses perspectives d'insertion.

Pour ce faire, la loi généralise le Revenu de Solidarité Active (RSA) expérimenté suite à la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Se substituant au Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et à l'Aide Personne Isolée (API), dont il conserve l'objectif d'offrir des moyens convenables d'existence à toute personne privée de ressources, le dispositif RSA vise à lutter contre la pauvreté au travail et inciter au retour à l'emploi en complétant les revenus du travail par le versement du revenu de solidarité active. Afin de garantir que chaque heure travaillée se traduise, pour l'intéressé, par un accroissement du revenu disponible, le mécanisme est conçu de telle sorte que toute progression des ressources tirées de l'exercice d'une activité professionnelle se traduise par une baisse du RSA inférieure au montant de cette progression.

D'autre part, la loi fait du droit à l'accompagnement social et professionnel le complément indissociable de l'accès au RSA. Pour les bénéficiaires du RSA qui ne travaillent pas, l'accompagnement repose sur une logique de droits et de devoirs. Sauf exception, le droit au RSA est assorti du devoir de rechercher activement un emploi. L'accompagnement qui est alors proposé vise principalement à remobiliser la personne, à faciliter la recherche d'emploi et à consolider ses capacités professionnelles, à la mesure de ses besoins. Pour ce faire, les bénéficiaires seront orientés, pour être accompagnés, vers Pôle Emploi ou vers des opérateurs privés de placement. Si des difficultés tenant notamment au logement ou à l'état de santé de la personne font obstacle à une telle démarche, l'accompagnement du bénéficiaire du revenu de solidarité active sera mis en œuvre par des professionnels de l'intervention sociale.

Le Département est désigné comme la collectivité responsable du versement du RSA et de la mise en œuvre du droit à l'accompagnement en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires. Cet accompagnement doit reposer sur un référent unique. Chef de file de l'insertion, le Département élabore un Programme Départemental d'Insertion définissant la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recensant les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifiant les actions d'insertion correspondantes. Le Département peut également associer les différents partenaires des politiques d'insertion afin de conclure un pacte territorial d'insertion.

2. DÉPENSES PUBLIQUES ENGAGÉES

Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail



Document 7 Bruno Garoche, Raphaël Haget – Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2012 – DARES Analyses, mars 2015, n°019

En ligne <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/etudes-et-recherches,77/publications-dares,98/dares-analyses-dares-indicateurs,102/2015-019-les-dépenses-en-faveur-de,18506.html>

Page 36

Cette note de la DARES (service d'études et des statistiques du Ministère du Travail et de l'Emploi) présente l'évolution et la structure détaillée des dépenses publiques en faveur de l'emploi et du marché du travail. L'ensemble de ces dépenses s'élève à 85,7 milliards d'euros en 2012, soit 4,1 points de PIB. Ces dépenses se décomposent en deux grands volets.

Le premier comprend **des dispositions ciblées sur les demandeurs d'emploi et des personnes dont l'emploi est menacé** (47,7 Mds d'euros). Trois types d'interventions publiques sont distingués dans la nomenclature européenne des politiques du marché du travail :

- le service public de l'emploi (5,2 Mds d'euros, 11% des dépenses ciblées) : services d'accompagnement facilitant l'insertion des chômeurs et autres demandeurs d'emploi sur le marché du travail et d'assistance des employeurs dans le recrutement et la sélection du personnel ;
- les mesures « actives » de politique d'emploi (13 Mds d'euros, 27%) : formation professionnelle des demandeurs d'emploi, contrats aidés dans les secteurs marchand ou non marchand, aides à l'emploi des travailleurs handicapés, aides à la création d'entreprise par les chômeurs ;

- les soutiens au revenu en cas d'absence d'emploi (29,4 Mds d'euros, 62%) : allocations d'indemnisation du chômage, total ou partiel, ou de préretraite.

Le second volet concerne les **dispositifs « généraux » d'incitation financière à l'accroissement de la demande et de l'offre de travail** : réduction du coût du travail pour certaines catégories de salariés, certains secteurs et certains territoires, et soutien du revenu des personnes en emploi (38 Mds d'euros). Quatre catégories de dépenses sont distinguées :

- les mesures générales d'exonérations de cotisations sociales (25 Mds d'euros en 2012) : sur les bases salariales, les heures supplémentaires... ;

- les incitations financières visant à rendre plus rémunérateurs l'accès ou le retour à l'emploi (4,7 Mds d'euros) : Prime pour l'emploi, RSA « activité », revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) ;

- Les mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques (1,8 Md d'euros) : exonérations spécifiques aux Dom et aides visant à développer l'emploi dans des zones cibles de la politique d'aménagement du territoire et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

- Les mesures en faveur de l'emploi dans certains secteurs d'activités (6 Mds d'euros) : principalement en faveur des services à la personne (réduction/crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile ; exonération de cotisations sociales et réduction de TVA pour les organismes prestataires).

La note de la DARES présente par ailleurs les **dépenses sociales se situant « à la lisière des politiques de l'emploi »** (16,2 Mds d'euros) : RSA « socle », allocation aux adultes handicapés.

3. PANORAMA DES ACTEURS

Les principaux intervenants des politiques de l'emploi



Document 8 Patrice Borel, Benjamin Ferras, Gildas Le Coz – Évaluation de la politique territoriale de l'emploi – Inspection Générale des Affaires Sociales, Rapport RM2013-089, juillet 2013, page 65

En ligne <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article334>

Page 52

Schéma élaboré par l'Inspection Générale des Affaires Sociales présentant les principaux intervenants des politiques de l'emploi.

Acteurs, instances, outils de pilotage de l'insertion professionnelle



Document 9 IAAT (Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires) et IRIS (Initiative Régionale pour l'Insertion et la Solidarité) – Acteurs, instances, outils de pilotage de l'insertion professionnelle – Mai 2008, pages 1-3

En ligne <http://www3.iris.asso.fr/GrenelleR%C3%A9gion/plaquette%20insertionVersDef.pdf>

Page 54

Cette publication vise à apporter de la lisibilité aux professionnels et décideurs de l'insertion professionnelle ainsi qu'à toutes personnes en recherche d'information. L'objectif est de recenser et présenter les champs de compétences des acteurs institutionnels et opérationnels de l'insertion professionnelle et les niveaux de décision et de concertation aux différents échelons territoriaux, du national au local. Ce document ayant été publié en mai 2008, il n'intègre pas la création de Pôle Emploi et des Direccte.

Phases et acteurs du rSa



Document 10 Aurélie Mazouin, Claudine Roman – La coopération entre acteurs, un nouveau souffle pour le rSa ? – Bref du CEREQ n° 308, mars 2013, 4 pages

En ligne <http://www.cereq.fr/index.php/publications/Bref/La-cooperation-entre-acteurs-un-nouveau-souffle-pour-le-rSa>

Page 57

Schéma élaboré par le Cereq présentant les procédures régissant l'instruction des demandes, l'orientation et l'accompagnement de l'allocataire rSa.