

La Métropole de Lyon, un laboratoire écologiste des politiques sociales ?

Loïck Legreneur et Hélène Monnet

La majorité écologiste élue de 2020 à 2026 à la Métropole de Lyon a expérimenté le Revenu de solidarité jeune. Érigé comme un marqueur de l'alternance politique, ce dispositif n'a pas suffi à transformer en profondeur les politiques sociales de la métropole.

La Métropole de Lyon constitue un terrain d'observation privilégié des recompositions contemporaines des politiques sociales locales. Créée par la loi Maptam de 2014¹, cette collectivité à statut particulier résulte de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône, concentrant ainsi des attributions traditionnellement séparées. Dotée d'un budget de 4 milliards d'euros, dont 1,2 milliard est consacré aux politiques sociales (insertion, logement, hébergement, enfance, autonomie), la Métropole dispose de marges d'action significatives en la matière. Ce rassemblement de compétences a offert à la présidence de Gérard Collomb (PS puis LREM, 2015-2017), puis à celle de David Kimelfeld (LREM, 2017-2020)², la possibilité d'articuler plus étroitement intérêts économiques et sociaux, notamment en ajustant les publics bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA) aux besoins supposés du marché de l'emploi local, dans une logique qualifiée d'adéquationniste (Gourgues *et al.* 2020).

En 2020, la première élection métropolitaine au suffrage universel direct a constitué un moment de politisation des politiques sociales et particulièrement d'insertion. La question de la pauvreté des jeunes s'est imposée comme un enjeu de campagne, révélant des prises de position et des conceptions opposées du rôle à tenir par la collectivité. Bruno Bernard, candidat Europe Écologie Les Verts (EELV), proposait l'ouverture du RSA aux moins de 25 ans, pour répondre à la pauvreté par l'élargissement des conditions d'accès à un minimum social, quand David Kimelfeld proposait une aide de quatre mois qualifiée de « tremplin premier emploi », orientée d'abord vers l'insertion sur le marché du travail. Ces propositions révèlent à la fois la permanence de la conception des politiques sociales portée par la précédente majorité et les volontés de changement de l'opposition de gauche, le candidat écologiste affichant une volonté de rupture avec les politiques publiques menées à l'égard des moins de 25 ans depuis 1988³.

Comment la nouvelle majorité écologiste, une fois élue en 2020, s'est-elle saisie de cette configuration institutionnelle singulière, qui était jusqu'alors davantage un espace d'approfondissement que d'inflexion des orientations nationales en matière d'insertion ? Dans

¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Gérard Collomb adhère au Parti socialiste (PS) dès les années 1970, avant de rejoindre le mouvement La République en marche (LREM) en 2016. David Kimelfeld succède à Gérard Collomb en 2017 après sa nomination comme ministre de l'Intérieur d'Emmanuel Macron (LREM).

³ Dès la création du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, les moins de 25 ans sont exclus de l'accès à ce minimum social.

quelle mesure l’alternance de 2020 a-t-elle reconfiguré la mise en œuvre des politiques d’insertion métropolitaine ?

Cet article repose sur la réalisation de deux thèses en science politique analysant les politiques d’insertion. À travers des enquêtes localisées, ces recherches doctorales mobilisent un matériau qualitatif composé d’entretiens semi-directifs avec des professionnel·les de l’insertion et des cadres territoriaux⁴.

Le RSA au service de la continuité des politiques d’insertion

Dans le bloc social métropolitain, le premier poste de dépense est celui de l’insertion, dans lequel est comptabilisé le versement du RSA, effectué par la CAF, mais financé par la collectivité territoriale. Au sein de la Métropole de Lyon, on compte 42 000 foyers allocataires du RSA en 2022, pour un budget de 261,3 millions d’euros⁵. On comprend donc assez rapidement le « poids » du RSA, qui représente le deuxième poste des dépenses à caractère social de la Métropole, après les frais de séjours versés aux établissements accueillant des publics des politiques sociales (en 2022)⁶. Pourtant, la possibilité d’action et les marges de manœuvre de la collectivité en matière de RSA demeurent limitées. En effet, son montant est fixé nationalement et les obligations d’accompagnement des allocataires sont pour presque une moitié de ceux-ci prises en charge par le service public de l’emploi, au centre duquel se trouve désormais France Travail. Ce n’est donc que pour la seconde moitié du contingent d’allocataires que la collectivité peut orienter ses dépenses, en finançant des partenaires et des actions, afin de favoriser notamment un retour rapide à l’emploi.

Au-delà du cadrage législatif et fiscal qui contraint l’action de la collectivité, ce sont les dynamiques institutionnelles engagées avant l’arrivée au pouvoir de la majorité écologiste en juin 2020 qui l’amènent à poursuivre la politique entamée depuis 2015, misant sur le rapprochement des compétences sociales et de développement économique. L’impératif numéro un de la collectivité reste l’insertion professionnelle des allocataires du RSA, au service desquels l’action publique doit agir en transversalité. Par la même occasion, les conditions d’emploi et d’accès au marché du travail local sont tout bonnement occultées. Les allocataires du RSA sont sommés de s’adapter à ce marché du travail, aidés par la collectivité, qui s’affirme comme un des intermédiaires plus que jamais engagés au service des employeurs (privés).

En effet, la continuité des deux programmations d’insertion entre 2016-2020 et 2021-2026 est à ce titre assez frappante : le premier objectif du plan de 2016, intitulé alors « développer l’offre d’insertion par les entreprises », évolue en « accompagner l’engagement des employeurs et des salariés en faveur de l’insertion », quatrième axe du plan développé en 2021. À l’instar de l’évolution de l’action sociale dans d’autres départements de France, deux autres axes du plan de 2021 sont dédiés aux parcours des allocataires et à l’amélioration de leur accès aux droits, en rapprochant les acteurs et professionnels notamment, de sorte à lutter contre les « freins périphériques à l’emploi » (mobilité, santé, logement) et garantir « l’insertion durable

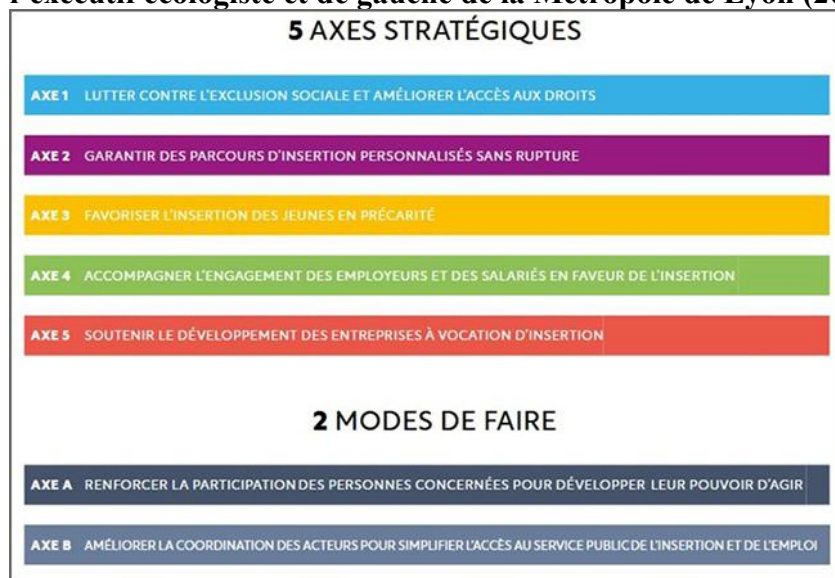
⁴ La thèse d’Hélène Monnet a été soutenue en juin 2025 ; elle s’appuie sur un terrain réalisé de 2020 à 2024 sur le RSA dans la Métropole de Lyon et la Ville de Paris. La thèse de Loïck Legreneur repose sur une enquête réalisée entre 2022 et 2026 sur les politiques d’insertion à destination de la jeunesse. En conformité avec les normes d’utilisation des outils d’intelligence artificielle générative (IAG) de la revue, ces deux travaux de recherche comme le présent article ne contiennent pas de texte ou de données générés par l’IAG.

⁵ Budget de la Métropole de Lyon 2022.

⁶ Les frais de séjours correspondent aux montants dédiés à l’accueil et l’hébergement de publics cibles (personnes âgées et personnes handicapées, aide sociale à l’enfance) : en 2022, ce montant atteint 363 millions d’euros. En comparaison, la Métropole de Lyon dépense 285 millions d’euros pour le versement du RSA et les actions d’insertion.

dans l'activité ». Ce dernier plan consacre par ailleurs un axe entier aux jeunes, nouveaux publics ciblés, auparavant non investis par la collectivité.

Figure 1. Les cinq axes stratégiques du premier plan d'insertion par l'emploi de l'exécutif écologiste et de gauche de la Métropole de Lyon (2021-2026)



De plus, c'est à l'aide de sa propre structure, la Maison métropolitaine d'insertion par l'emploi (MMIE), créée en 2019, que la Métropole se positionne comme un acteur économique pertinent pour articuler développement économique et mise à l'emploi des publics. Le déploiement de la MMIE, et le recrutement de chargé·es de liaison entreprise emploi effectué dès 2019, ont agi comme des effets cliquets pour la collectivité, qui a donc maintenu cette politique volontariste en faveur des entreprises et de l'emploi. Un retour en arrière était dès lors d'autant plus difficile à envisager après de telles modifications institutionnelles et autant d'acteurs engagés dans la démarche. La mobilisation des services administratifs de l'insertion ainsi restructurée a permis d'opérationnaliser sur plusieurs années la combinaison des objectifs d'emploi et d'insertion⁷.

Le Revenu solidarité jeunes : une expérimentation d'envergure limitée...

La crise sanitaire de 2020 a entraîné une dégradation rapide de la conjoncture économique et sociale. Dans ce contexte, la question de la pauvreté des moins de 25 ans a progressivement été érigée en problème public. Les jeunes adultes sont apparus comme particulièrement exposés aux effets économiques et sociaux de la crise, tandis que leur exclusion du RSA a été pointée comme un angle mort de l'architecture des politiques sociales. Ce cadrage a ouvert la voie à la formulation de propositions politiques lors de la première élection métropolitaine au suffrage universel direct, afin de soutenir financièrement les moins de 25 ans.

À l'issue du second tour, la victoire du candidat écologiste Bruno Bernard et de ses alliés de gauche permet la concrétisation de sa proposition de « RSA jeunes ». Pour ce faire, le nouvel

⁷ À l'image par exemple de la modification des modalités d'envoi des allocataires dans les trois parcours possibles (professionnel, social, socio-professionnel). Auparavant, la décision tenait principalement aux appréciations des agent·es des services sociaux. Désormais, la « réforme de l'orientation » cherche à responsabiliser les allocataires en les faisant participer à des réunions d'information collectives visant à leur présenter les différents ateliers et parcours d'insertion qui sont à leur disposition, ainsi que certains secteurs professionnels susceptibles de recruter.

exécutif métropolitain demande d'abord à l'État l'autorisation d'expérimenter l'élargissement des conditions d'éligibilité au RSA sur le territoire de la Métropole. Celle-ci est refusée, en cohérence avec la décision nationale de ne pas donner de suites aux propositions d'ouverture du RSA dès 18 ans portées au Parlement. La Métropole de Lyon décide néanmoins de poursuivre son objectif et fait adopter, en mars 2021, une délibération autorisant l'expérimentation locale d'un Revenu de solidarité jeunes (RSJ), justifiée par la persistance du problème public, objectivée en séance par la vice-présidente aux politiques d'insertion, Séverine Hémain :

La situation de la pauvreté est très grave : 22,6 % des jeunes vivent au-dessous du seuil de pauvreté dans notre territoire. C'est plus de sept points par rapport au reste de la population. La Métropole a décidé de prendre sa part, d'assumer ses responsabilités en créant ce dispositif⁸.

Dans ce contexte, l'objectif d'accompagner par le RSJ « 2 000 jeunes en année pleine⁹ » à partir de mai 2021 est donné. Le dispositif ouvre droit à une aide financière mensuelle de 420 euros, réduite à 315 euros pour les jeunes disposant déjà d'un minimum de revenu¹⁰, articulée à un accompagnement assuré par les missions locales ou par l'une des six associations de lutte contre la pauvreté chargées de sa mise en œuvre.

En décembre 2025, après cinq années de déploiement, environ 4 000 jeunes ont recouru au RSJ. La file active s'établit entre 400 et 600 recourant·es par mois, avec une tendance à la stabilisation autour de 400 personnes suivies. Mis en regard des données de l'Agence d'urbanisme de Lyon, qui caractérisent le public cible sur le territoire métropolitain – 20 308 jeunes ni en emploi ni en formation, 19 059 personnes de moins de 24 ans en situation de privation d'emploi et un taux de pauvreté atteignant 24 % parmi les moins de 30 ans en 2024¹¹ – le nombre total de recourant·es au RSJ peut sembler limité, d'autant plus face à l'ambition initiale de l'exécutif.

De plus, le RSJ, qui visait initialement un élargissement des conditions d'accès au RSA, ne modifie pas fondamentalement le cadrage des réponses locales apportées à la pauvreté des moins de 25 ans. Il est mis en œuvre majoritairement par les missions locales¹², institutions historiques de l'insertion des jeunes depuis 1982, et sa mobilisation intervient afin de raccrocher les jeunes en « rupture de parcours » à l'espace de gestion du chômage des moins de 25 ans (Zunigo 2013) ou de prévenir leur exclusion de celui-ci. Ainsi, sa mobilisation reste subsidiaire à l'ensemble des dispositifs nationaux préexistants et mobilisés par les opérateurs de l'espace de gestion du chômage : missions locales, associations de lutte contre la précarité et France travail.

... argument de plaidoyer et marqueur de l'alternance politique

Cependant, les effets d'une politique peuvent aussi se concevoir sous l'angle de ce que le sociologue Clément Cayol nomme « l'expérimentactivisme » (Cayol 2023, p. 323), en considérant que la production politique et sa mise en œuvre sont tout aussi importantes que les discours qu'elles permettent d'énoncer et de faire circuler. De fait, la dimension normative du

⁸ Verbatim de la présentation du dispositif au Conseil métropolitain par Séverine Hémain, seizième vice-présidente de la Métropole de Lyon aux politiques d'insertion, le 15 mars 2021.

⁹ Conseil du 15 mars 2021, délibération n° 2021-0482, « Création d'une nouvelle aide en direction des jeunes en situation de précarité », Délégation Développement responsable, Direction insertion et emploi.

¹⁰ Jusqu'à 400 euros au maximum.

¹¹ UrbaLyon, *Insertion et précarité des jeunes : comparaison entre Lyon et d'autres métropoles*, Observatoire Partenarial Économie Emploi Insertion, mai 2024, p. 15.

¹² 78 % des prescriptions du RSJ sont mises en œuvre par les missions locales, associations délégataires de service public concourant aux politiques de l'emploi à destination des moins de 25 ans.

RSJ est assumée comme telle par ses promoteurs, qui espèrent « inspirer l'État¹³ ». En ce sens, cette politique, comme d'autres expérimentations sociales (*ibid.* ; Tantot 2023), ne vise pas seulement à apporter une réponse locale à un problème public : elle permet de visibiliser et de légitimer un traitement politique différent. Ainsi, si le RSJ s'apparente moins à un projet de rupture qu'à un instrument classique des politiques d'insertion, il permet néanmoins la mise en scène d'une alternance politique dans la gestion du problème public. Il peut donc être considéré comme un « dispositif plaidoyer » en ce qu'il permet aux élu·es d'une collectivité, en quête de légitimité, d'incarner un changement dans la conduite locale des politiques sociales, dans un contexte où celles-ci, comme nous l'avons vu avec le RSA, subissent des effets d'inertie.

La capacité politique des acteurs politiques locaux ne se mesure peut-être pas tant à la nouveauté des dispositifs qu'elles et ils déploient qu'à la manière dont elles et ils parviennent à mettre en scène une alternance partisane dans la gestion d'un problème public. L'élection récente de Véronique Sarselli (Les Républicains) à la tête de la Métropole en mars 2026 vient poser à nouveaux frais la question de l'alternance partisane sur les politiques publiques déployées par la collectivité et de leurs pérennités, notamment lorsqu'elles ont autant été politiquement investies que le RSJ.

Bibliographie

- Cayol, C. 2023. Transformer l'État social par l'action municipale ? L'expérimentation du Minimum social garanti à Grande-Synthe (Hauts-de-France), thèse de doctorat en sociologie, Université de Lille.
- Gourgues, G. et al. 2020. Les métropoles comme enjeu syndical. Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique [Rapport], IRES, Université de Bourgogne Franche-Comté.
- Monnet, H. 2025. Gouverner localement l'insertion. Collectivités territoriales et associations dans la production des inégalités socio-spatiales dans la Métropole de Lyon et la Ville de Paris, thèse de doctorat en science politique, Université de Lyon.
- Tantot, A. 2023. « Territoires zéro chômeur de longue durée : l'évaluation conflictuelle d'une expérimentation singulière », *Socio-économie du travail*, n° 14, p. 113-143.
- Zunigo, X. 2013. La prise en charge du chômage des jeunes : ethnographie d'un travail palliatif, Bellecombe-en-Bauges : Édition du Croquant.

Loïck Legreneur est doctorant en science politique à Sciences Po Lyon, au sein du laboratoire Triangle (UMR 5206). Depuis 2022, il effectue sa thèse sur les politiques d'insertion en direction de la jeunesse, en comparant deux dispositifs de politiques publiques : le Revenu de solidarité jeunes et le Contrat d'engagement jeune.

Page web : <https://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article11219>

Hélène Monnet est docteure en science politique de l'Université Lyon 2. Rattachée au laboratoire Triangle (UMR 5206), elle a soutenu en 2025 une thèse sur les politiques locales d'insertion dans la Métropole de Lyon et la Ville de Paris.

Page web : <https://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article8861>

¹³ Grand Lyon TV, *Accompagner les jeunes vers l'autonomie*, 29 mai 2024, 2024, URL : <https://www.youtube.com/watch?v=HTpY1c8nwXw>.

Pour citer cet article :

Loïck Legreneur et Hélène Monnet, « La Métropole de Lyon, un laboratoire des politiques sociales écologistes ? », *Métropolitiques*, 19 octobre 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/La-Metropole-de-Lyon-un-laboratoire-des-politiques-sociales-ecologistes.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2342>.