



## Résumé

L'Institut Montaigne, avec le soutien de J. P. Morgan, a souhaité conduire un travail relatif à l'insertion et à l'accès à l'emploi dans un territoire très particulier et complexe : la Seine-Saint-Denis. **Cette étude doit permettre de mieux comprendre ce qui se joue sur le terrain** : la mise en œuvre des politiques publiques nationales associées à l'action des collectivités locales ainsi que

des nombreux acteurs de l'Économie sociale et solidaire (ESS) et entreprises de toutes tailles sur ce territoire.

**Ce travail identifie le manque de coopération entre les différents acteurs comme la raison majeure du faible impact des politiques déployées dans le département.** Il s'attache donc à mieux comprendre leurs interactions et à formuler des actions concrètes pour gagner collectivement les batailles de l'emploi et de l'insertion en Seine-Saint-Denis.

En s'appuyant sur les atouts dont dispose le territoire, il est possible d'identifier également les opportunités à venir en terme d'emplois, notamment du fait de la **vague exceptionnelle de grands travaux** prévus dans les vingt prochaines années. Plusieurs recommandations sont également formulées pour la réalisation d'un **projet de transformation numérique** ambitieux pour le département.

### Un territoire dynamique mais paradoxal

La désindustrialisation rapide amorcée dans les années 1970 a plongé le département dans une crise sociale et économique complexe qui perdure aujourd'hui. Depuis le début des années 1980, le département attire l'attention des autorités publiques qui tentent d'assurer son bon développement.

Jusqu'alors, les dispositifs prioritaires dans les domaines de l'éducation et de la rénovation urbaine n'ont que partiellement permis d'endiguer les difficultés économiques et sociales de la Seine-Saint-Denis. L'État français est conscient de ces difficultés et poursuit, notamment, le déploiement de grands programmes dans le département tel que le projet du Grand Paris, qui représente un investissement de 6,7Mds€ en Seine-Saint-Denis, et qui permettra la construction de nouvelles lignes de métro.

L'analyse des grandes dynamiques économiques et démographiques à l'œuvre dans le département fait émerger un bilan contrasté de ce territoire. Sur le plan économique, l'attractivité du prix du foncier, la localisation du département ainsi que les politiques publiques d'incitations fiscales, lui ont permis d'accueillir les sièges sociaux de très grands groupes. Ainsi, depuis le début des années 2000, l'implantation d'entreprises privées issues du secteur de l'économie tertiaire se traduit par des **créations d'emplois plus dynamiques dans le département qu'au niveau national**. Sur le plan démographique, le département présente de véritables atouts. Il a connu une forte croissance au cours de la dernière décennie, principalement portée par un excédent naturel. Il est en outre **le plus jeune de France, avec plus d'un tiers de sa population ayant moins de 25 ans**.

En revanche, l'ampleur de la pauvreté n'est plus une surprise : **la Seine-Saint-Denis est le département le plus pauvre de France métropolitaine**. Elle compte près d'une personne sur trois vivant en dessous du seuil de pauvreté, qui s'établit à 1 065 euros mensuels ; dans une commune sur quatre, le taux de chômage est près de trois fois supérieur à la moyenne nationale. **La dynamique économique du département ne profite que très faiblement à ses habitants**, qui ne peuvent pour la plupart prétendre aux offres d'emplois induites par le passage d'une économie industrielle à une économie tertiaire. **La Seine-Saint-Denis est ainsi traversée chaque jour par plus de 500 000 « navetteurs »**. Des résidents extérieurs au département viennent occuper en Seine-Saint-Denis des postes requérant souvent un haut niveau de qualification, tandis que les habitants du département font le chemin inverse.

### La Seine-Saint-Denis à l'épreuve du Covid-19

Il est bien trop tôt pour disposer d'analyses approfondies mais, en écho à notre travail, apparaissent trois éléments qui feront certainement partie des analyses épidémiologiques à venir :

- ▶ La pauvreté et les **mauvaises conditions de logement** ont été un facteur aggravant de la propagation du Covid-19.
- ▶ Les **comorbidités** (diabète, obésité, hypertension artérielle), sont plus fréquentes chez les personnes modestes. Elles auront pu conduire, en partie, à la surmortalité constatée dans ce département pendant la crise sanitaire.
- ▶ La **surreprésentation de métiers mobilisés durant le confinement** - agents de logistique, collaborateurs de la grande distribution, personnels soignants à l'hôpital ou dans le secteur médico-social - au sein du département pourrait expliquer qu'une partie des Séquanos-Dionysiens ait été amenée à sortir de chez elle pour aller travailler.

Les prochains mois permettront de mieux qualifier et expliquer la situation sanitaire spécifique au département. De plus, la crise sanitaire se doublera d'une crise économique et sociale. Les sujets d'emploi et d'insertion sont plus que jamais devant nous en Seine-Saint-Denis et partager nos conclusions, écrites avant la crise du Covid-19, nous semble une évidence.

### Que nous apprend cette étude ?

De la centaine d'entretiens réalisés dans le département, il ressort un constat majeur : **la collaboration entre les acteurs est plus que perfectible**. La question principale qui a guidé notre travail n'est pas celle du montant des moyens déployés pour la Seine-Saint-Denis, non pour nier l'insuffisance de budgets pour telle ou telle action, mais pour sortir de la bataille des chiffres, en la déplaçant sur l'étude de l'impact des actions conduites. Comment faire pour obtenir plus de résultats pour les habitants ? Comment mieux s'organiser collectivement et utiliser au mieux tous les atouts du territoire ?

Le manque de coopération entre les acteurs est constaté dans tous les domaines et à tous les échelons territoriaux. Par exemple, les contrats de ville, qui sont les instruments privilégiés de mise en œuvre de la politique de la ville, sont davantage des accords de cofinancement que de véritables outils de coopération visant à la réalisation d'objectifs communs. Les relations entre les établissements scolaires et les entreprises sont trop ténues. Les grands chantiers d'infrastructure sont

gérés très en silo. La question de la péréquation financière du financement du RSA peut également se lire comme un enjeu de coopération, comme tous les enjeux de péréquation territoriale. L'approche retenue dans ce travail permet d'identifier de nouveaux leviers, pour accroître l'efficacité des politiques publiques en aidant à **créer l'environnement (organisationnel, contractuel, politique, financier) qui conduise chaque acteur à mieux coopérer.**

### De réels enjeux liés au système éducatif

Malgré les efforts déployés par l'Éducation nationale pour permettre aux élèves les plus défavorisés de réussir, les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes de Seine-Saint-Denis restent un problème. Seul un jeune sur quatre sort du système éducatif diplômé de l'enseignement supérieur et **39% des jeunes Séquanos-Dionysiens sortent du système éducatif avec pour diplôme le plus élevé le diplôme national du brevet**, délivré à la fin de la classe de troisième.

Une **stratégie imparfaite de gestion des ressources humaines** dans le département est identifiée comme l'une des causes des difficultés éducatives constatées. Elle aboutit, dans le domaine de l'éducation, à ce que des enseignants débutants soient affectés dans des établissements confrontés aux plus grandes difficultés scolaires et à un *turnover* important des équipes pédagogiques. Par ailleurs, la difficulté d'implémenter - malgré des initiatives qui doivent être saluées - **une réelle politique de prévention des difficultés scolaires, d'orientation, de remédiation et d'accompagnement vers l'emploi** ne permet pas de répondre efficacement aux besoins de la population.

### La coopération des acteurs à l'heure des grands travaux

Le département de la Seine-Saint-Denis va être profondément redessiné durant les vingt prochaines années. La vague exceptionnelle de grands travaux programmée dans le département - **plus de 20 milliards d'euros d'investissements publics** - est une opportunité incontournable de permettre une insertion par l'activité économique des personnes les plus éloignées de l'emploi.

À l'avenir, **une vision consolidée des besoins prévisionnels en emploi et en compétence** aiderait à mettre en place un projet volontariste permettant d'attirer les demandeurs d'emploi vers les métiers qui recrutent. Par ailleurs, la mobilisation des **clauses sociales dans les marchés publics** est le moyen d'une insertion économique par l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées, mais l'engagement de toutes les parties prenantes doit faire partie intégrante du processus.

### Coopérer pour réussir une révolution numérique

Dépassant le simple diagnostic, cette étude s'est ensuite attachée à formuler un dessein de transformation numérique à l'échelle départementale. Une telle transformation, **qui irriguerait l'ensemble des champs publics et privés**, pourrait être l'occasion de résoudre les difficultés constatées dans ce département.

La Seine-Saint-Denis présente de nombreux atouts et de nombreux points de douleurs qui constituent un terreau propice à l'engagement d'une transformation numérique. Plusieurs domaines clés ont été identifiés par la mission comme devant servir de piliers à l'émergence d'un plan ambitieux.

## Quatre objectifs déclinés en une quarantaine d'actions concrètes pour gagner les batailles de l'emploi et de l'insertion en Seine-Saint-Denis

### Objectif 1 - Crédibiliser l'action publique par une impulsion forte et volontariste d'un État exemplaire

Compte tenu du contexte très particulier du département, l'État a un rôle central pour impulser une véritable coopération entre les acteurs de terrain. Parmi les conditions nécessaires à cette coopération du terrain, la rapidité de mise en œuvre de ses décisions - notamment les **mesures annoncées par le Premier ministre le 31 octobre 2019** - est indispensable pour traduire une volonté forte de changement. La capacité par ailleurs de l'État à accompagner le département notamment pour **dégager de nouvelles marges financières pour l'insertion des allocataires du RSA** serait un deuxième signe important.

### Objectif 2 - Favoriser une coopération efficace entre acteurs publics et privés sur les enjeux d'emploi, d'insertion, d'école et d'enseignement supérieur

S'accorder collectivement sur les filières porteuses d'emplois, construire des formations attractives pour les jeunes (et moins jeunes), accompagner les jeunes dans leur orientation et dans leur premier emploi, mieux fédérer les initiatives, notamment des entreprises privées, tels sont les **enjeux d'une nouvelle coopération à bâtir pour faciliter la réussite éducative**. Un test à grande échelle devrait impliquer un mécanisme d'assistance des difficultés rencontrées par les entreprises après l'embauche. Un diagnostic précis des politiques publiques en souffrance devrait permettre de redonner des perspectives : par exemple, le Français Langue Étrangère (FLE) qui ne doit plus se limiter aux primo-arrivants, les classes de transition pour jeunes de plus de 16 ans maîtrisant mal le français, l'accessibilité aux places de crèches pour les enfants de demandeurs d'emploi, ou un programme spécifique ambitieux de suivi pour les jeunes qui accèdent à l'université.

### Objectif 3 - Coopérer pour maximiser l'impact des grands travaux sous maîtrise d'ouvrage publique

Travailler à une **vision consolidée des besoins prévisionnels en emplois et en compétences** devra permettre d'amplifier des projets volontaristes visant à attirer les jeunes et des demandeurs d'emploi vers les métiers qui recrutent. Cette approche doit viser aussi à une adaptation des offres des entreprises d'insertion, et des clauses sociales, fléchées sur le département, pour attirer les personnes qui en sont les plus éloignées.

### Objectif 4 - Réussir la révolution numérique en Seine-Saint-Denis

Le travail propose une véritable transformation numérique à l'échelle départementale. Par sa composition, par l'importance des jeunes, par ses perspectives d'emploi soutenues par les nombreux investissements, le département est propice au développement d'expérimentations et de déploiement de solutions numériques dans tous les domaines : de l'éducation, de la e-administration, des parcours professionnels, de la santé ou de l'organisation même des grands travaux, ou pépinières pour entreprises digitales. Un tel programme serait accompagné d'un grand plan d'inclusion digitale. Ainsi **la Seine-Saint-Denis pourrait devenir le laboratoire privilégié d'une approche territoriale pragmatique de la transformation digitale au service des habitants**, et en faire un avantage territorial compétitif.