Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE No. 1041

Améliorer la situation économique des jeunes en France

Hervé Boulhol

https://dx.doi.org/10.1787/5k4840dd6338-fr

OCDE

Non classifié **ECO/WKP(2013)33**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development **05-Apr-2013**

Français - Or. Anglais

DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES

ECO/WKP(2013)33
Non classifié

AMÉLIORER LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES JEUNES EN FRANCE

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES DOCUMENTS DE TRAVAIL No. 1041

Par Hervé Boulhol

Les Documents de travail du Département des Affaires économiques sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE www.oecd.org/eco/documentsdetravail

JT03337652

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Français - Or. Anglais

RÉSUMÉ/ABSTRACT

Améliorer la situation économique des jeunes en France

La situation économique des jeunes n'est pas satisfaisante. Les inégalités scolaires se sont accrues depuis plus d'une décennie, en raison d'une forte baisse des résultats des élèves les plus défavorisés. Le taux de chômage des 20-24 ans n'est pas passé en dessous de 16 % depuis près de 30 ans. Les jeunes français sont très pessimistes quant à l'avenir et expriment une grande méfiance vis-à-vis des institutions. Le filet social hésite entre autonomie et solidarité familiale, et est inéquitable car les jeunes qui sont au chômage et ne disposent pas d'un soutien familial solide financièrement se trouvent dans une situation précaire. La politique d'éducation prioritaire devrait réellement devenir une priorité et les dépenses d'éducation devraient être rationalisées de façon à drainer davantage de ressources vers l'enseignement primaire. Il est souhaitable d'amplifier l'autonomie des universités, de même que l'indépendance financière des jeunes. Le fonctionnement du marché du travail dont certaines caractéristiques pénalisent les nouveaux entrants doit être réformé et les services d'accompagnement des jeunes vers l'emploi améliorés. Ce Document de travail se rapporte à l'*Étude économique de l'OCDE de la France 2013* (www.oecd.org/eco/etudes/France).

Classification JEL : H52 ; I21 ; I24 ; I25 ; J20 ; J30
Mots clefs : France, jeunes, éducation, échec scolaire, éducation primaire, enseignement supérieur, marché du travail, emploi, chômage, insertion professionnelle

****

Improving the economic situation of young people in France

The economic situation of young people is unsatisfactory. Educational inequalities have been widening for over a decade, due to a sharp decline in the results of the most highly disadvantaged students. The unemployment rate for the 20-24 age bracket has not dropped below 16% for nearly 30 years. French youth are highly pessimistic about the future and express great distrust of institutions. The social safety net sits uneasily between autonomy and family solidarity and is unfair because young people who are unemployed and have no solid financial backing from their families find themselves in precarious situations. Positive discrimination in education policies should be given a real priority and education spending rationalised to draw more resources to primary schooling. The autonomy of universities should be increased, as should the financial independence of young people. The workings of the labour market, some features of which penalise new entrants, need to be reformed and youth employment services enhanced. This Working Paper relates to the 2013 *OECD Economic Survey of France* (www.oecd.org/eco/surveys/France).

JEL Classification: H52; I21; I24; I25; J20; J30
Keywords: France, youth, education, school failure, primary education, tertiary education, labour market, employment, unemployment, school-to-work transition

© OECD (2013)

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for commercial use and translation rights should be submitted to *rights@oecd.org*.

Table des matières

Améliorer la situation économique des jeunes en France 5

La priorité du quinquennat 5
A partir d'une situation déjà peu favorable, les jeunes sont durement touchés par la crise 7
Accroître l'autonomie des jeunes 9
Le filet social fonctionne bien pour les soins de santé et les aides au logement 9
Un système hybride qui accorde un poids important aux prestations familiales… 9
… qui est assez inéquitable et bride l'autonomie des jeunes 10
Pour une réelle extension du RSA sous conditions strictes 10
Les jeunes sont pessimistes face à l'avenir et méfiants vis-à-vis des institutions 11
Lutter contre l'échec scolaire 13
Le système éducatif échoue dans la réduction des inégalités 13
Privilégier les interventions précoces 18
Augmenter considérablement les moyens de l'éducation prioritaire 20
Utiliser efficacement les moyens de l'éducation prioritaire 23
Améliorer la formation des enseignants 24
Donner de l'autonomie aux directeurs d'écoles 25
Revoir les rythmes scolaires 25
Réduire encore drastiquement le recours au redoublement et améliorer le soutien scolaire 26
Mieux orienter 27
Les jeunes dans le système d'enseignement supérieur 28
Rééquilibrer le financement public en faveur des universités et relever les droits d'inscription 29
Amplifier l'autonomie des universités 30
Lutter contre l'échec en licence 31
Développer les liens universités-entreprises 32
Augmenter l'emploi des jeunes et faciliter leur insertion professionnelle 32
La France enregistre de mauvaises performances structurelles sur le marché du travail des jeunes 32
Agir à la fois sur la demande et l'offre de travail 35
La dualité des contrats de travail pénalise les jeunes 35
Le niveau du salaire minimum tend à exclure les jeunes peu qualifiés de l'emploi 39
Contrats aidés : privilégier l'alternance ciblée sur les moins qualifiés 41
Lutter contre les discriminations ethniques à l'embauche 44
Mieux coordonner l'accompagnement des jeunes 45
Intervenir dès le décrochage 46
Les écoles de la deuxième chance semblent obtenir des résultats prometteurs qu'il faudrait évaluer 47
Territorialisation des problèmes qui touchent les jeunes 48
La concentration spatiale des difficultés 48
La politique de zonage manque de cohérence 49
Pas de discrimination positive dans l'accompagnement vers l'emploi dans les quartiers défavorisés 50

Bibliographie 52

Encadré

1. Recommandations pour améliorer la situation des jeunes 50

Tableaux

1. Évolution des compétences des élèves scolarisés en dernière année du primaire (CM2) dans les établissements publics 14
2. Taux de redoublement 27
3. Mobilité des salariés ayant un emploi temporaire après un an 38

4. Part des enfants d'immigrés dans la population de 20-29 ans et non scolarisés, sélection de pays de l'OCDE, autour de 2007 ... 44

Graphiques

1. NEET dans les pays de l'OCDE, 2010 ... 6
2. Taux de pauvreté, jeunes versus population totale ... 7
3. Chômage des jeunes et chômage total, 15-24 ... 7
4. Les pays qui ont des taux d'emploi plus élevés pour les jeunes sont plutôt ceux qui ont aussi des taux d'emploi plus élevés pour les seniors, 2011 ... 8
5. Les jeunes et l'avenir ... 12
6. Consommation de substances psychoactives parmi les 15-16 ans scolarisés, 2010 ... 12
7. Niveau de confiance des jeunes dans les institutions, les médias et les multinationales ... 13
8. Population ayant au moins un niveau de formation du deuxième cycle du secondaire par groupe d'âge, 2010 ... 14
9. Un nombre important d'élèves ne maîtrisent pas les compétences de base ... 15
10. Dépenses totales consacrées à l'éducation dans les pays de l'OCDE, 2009 ... 15
11. Les écarts de performance entre systèmes éducatifs ne sont pas liés aux dépenses pour l'éducation dans les pays de l'OCDE les plus riches ... 16
12. Inégalité des résultats de PISA entre élèves ... 17
13. Score PISA des étudiants les moins performants (10ème percentile), 2009 ... 17
14. Relation entre performance des élèves en lecture et contexte socio-économique ... 18
15. Taux de rendement d'un même 'investissement en capital humain selon l'âge ... 18
16. Dépenses d'éducation pré-primaire, 2009 ... 19
17. Ratio des dépenses annuelles par élève de l'enseignement primaire par rapport au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2009 ... 20
18. Évolution des difficultés selon le secteur et les zones d'éducation ... 21
19. La ségrégation scolaire est élevée en France ... 22
20. Salaire des enseignants du primaire et secondaire, 2010 ... 24
21. Le redoublement scolaire est très utilisé en France ... 26
22. Taux de chômage et salaire réel des jeunes sortis depuis un à quatre ans de leur formation initiale 28
23. Dépenses par étudiant selon les différents secteurs de l'enseignement supérieur, 2009 ... 30
24. Degré d'autonomie des universités en Europe, 2010 ... 31
25. Indicateurs du marché du travail des jeunes ... 33
26. Explication de l'écart entre le taux de chômage de la France par rapport à celui d'autres membres de l'OCDE ... 34
27. Taux d'emploi par groupe d'âge, classification hiérarchique ... 35
28. Les difficultés des jeunes reflètent un problème général de fonctionnement du marché du travail 36
29. Sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture, 15-24 ans ... 36
30. Travail temporaire des jeunes, 2000-11 ... 37
31. Durée de la période d'essai, 2008 ... 39
32. Salaire minimum et âge, 2010 ... 40
33. Distribution des salaires moyens par tranche d'âge, 2009 ... 40
34. Part des emplois aidés dans l'emploi des jeunes de moins de 26 ans ... 42
35. Scolarisation dans l'enseignement secondaire supérieur, 2009 ... 42
36. Le dialogue social ne semble pas être de bonne qualité ... 43
37. Nombre d'apprentis en fin d'année selon le niveau de diplôme ... 44
38. Écart entre le taux de chômage des enfants d'immigrés et celui des enfants d'autochtones âgés entre 20 et 29 ans, 2007 ... 45

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Améliorer la situation économique des jeunes en France

Par

Hervé Boulhol[1]

La priorité du quinquennat

La jeunesse est la priorité du Président de la République. Les inégalités scolaires se creusent depuis plus d'une décennie par une baisse des résultats des élèves les plus en difficulté. Le taux de chômage des 20-24 ans n'est pas passé au dessous de 16 % depuis près de 30 ans. Fin 2010, environ 1.9 millions de jeunes de 15 à 29 ans, soit un sur six, n'étudiaient pas, ne travaillaient pas ni n'étaient en formation (NEET, *neither in employment, nor in education or training*): 300 000 âgés de 15 à 19 ans (soit 7 % cette classe d'âge), 800 000 de 20 à 24 ans (21 %) et 800 000 de 25 à 29 ans (21 %) (graphique 1). Les parcours d'insertion dans l'emploi stable sont longs et difficiles. Ces caractéristiques placent la France dans la deuxième moitié des pays de l'OCDE en termes de performance globale.

De 2000 à 2010, le taux de pauvreté relative des jeunes de 18 à 29 ans a augmenté de 16 à 18 % de la classe d'âge au seuil de 60 % du revenu médian. Dans le même temps, celui de l'ensemble de la population était quasiment stable entre 13½ et 14 % (mais a augmenté depuis le début de la crise en 2008). En comparaison des autres pays de l'OCDE, la France enregistre cependant de bonnes performances dans la lutte contre la pauvreté pour l'ensemble de la population et pour les jeunes aussi quoique dans une moindre mesure (Pisu, 2012 et graphique 2).

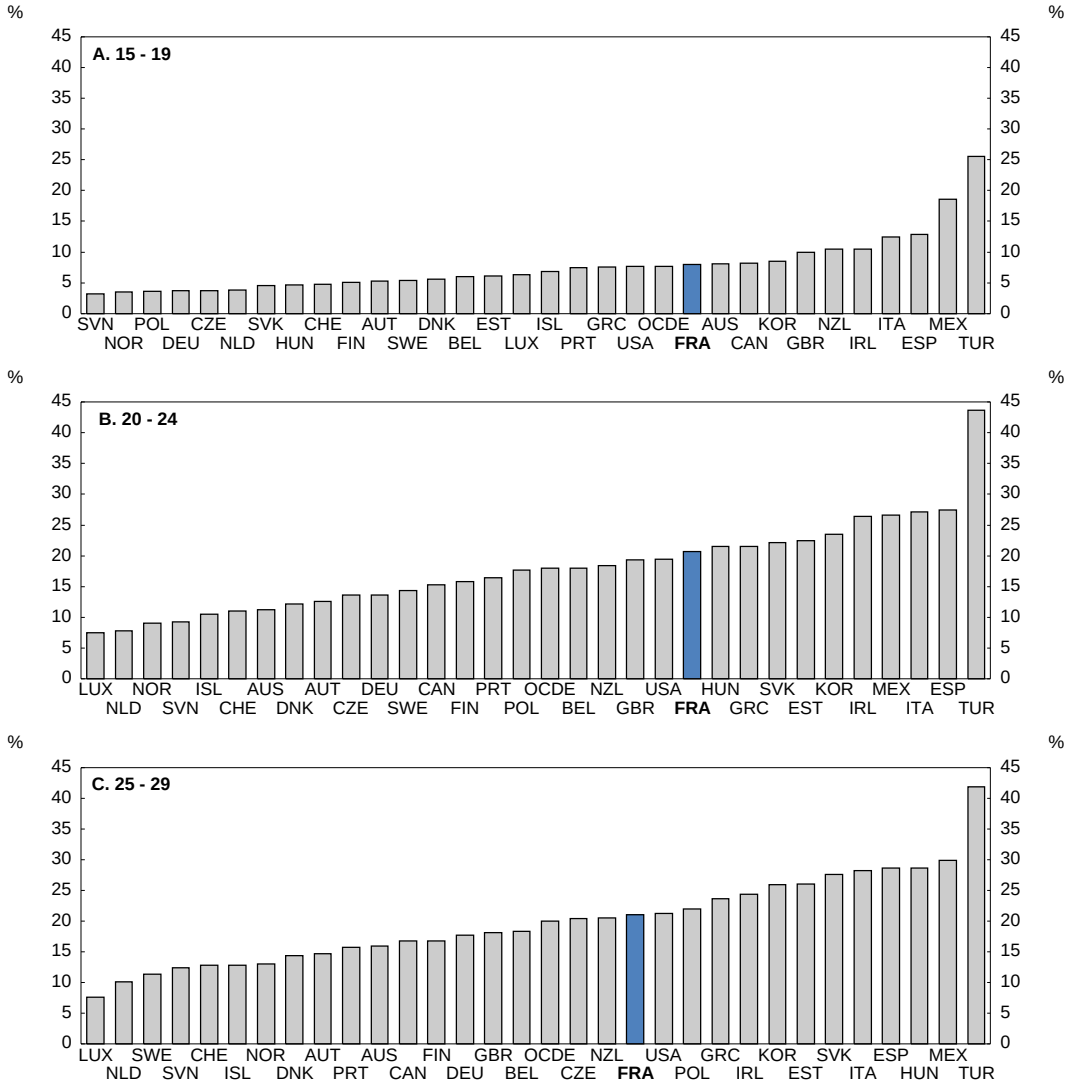
La concentration spatiale des situations d'extrême précarité dans lesquelles les jeunes sont surreprésentés crée un climat de tensions. Les violences dans certaines cités HLM en 2005 ont marqué les esprits et connu un fort retentissement. D'après Mauger (2007), en faisant brûler des écoles et des bibliothèques, les jeunes disent symboliquement que l'école publique non seulement ne les a pas accueillis comme elle aurait dû le faire, mais qu'elle a même renforcé les inégalités ou les injustices dont ils pâtissent. Le taux d'échec est si élevé que l'institution ne serait plus perçue comme une aide, mais comme un instrument d'humiliation et d'élimination (Mauger, 2007). Mais les jeunes constituent un public hétérogène qui ne se résume pas aux questions des zones urbaines dites sensibles ou ZUS (seulement un

1. Ce document a été initialement réalisé pour l'Étude économique de la France publiée en mars 2013 sous l'autorité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDRC). Hervé Boulhol est économiste principal dans le Département économique de l'OCDE. L'auteur est reconnaissant à Patrizio Sicari pour son excellent support statistique. L'auteur tient à remercier de nombreux collègues pour la qualité de leurs commentaires, notamment Peter Jarrett mais aussi Stéphane Carcillo, Éric Charbonnier, Andrew Dean, Robert Ford, David Grubb, Anne Sonnet et Richard Yelland ainsi que des chercheurs du monde académique et de nombreux experts du gouvernement français pour leurs précieuses suggestions. L'auteur remercie enfin Mee-Lan Frank et Maartje Michelson pour leur support technique.

jeune NEET sur sept vit en ZUS). Plus généralement, le chômage et la précarité des jeunes sont des puissants déterminants de la délinquance (Fougère et al., 2011). Les questions de jeunesse touchent l'ensemble du système éducatif, l'insertion dans la vie professionnelle et au-delà les conditions leur permettant de réaliser leur autonomie, les politiques de la jeunesse devant œuvrer pour faciliter le passage de l'enfance à l'âge adulte.

Graphique 1. **NEET dans les pays de l'OCDE,[1] 2010**

En pourcentage de la population par groupe d'âge

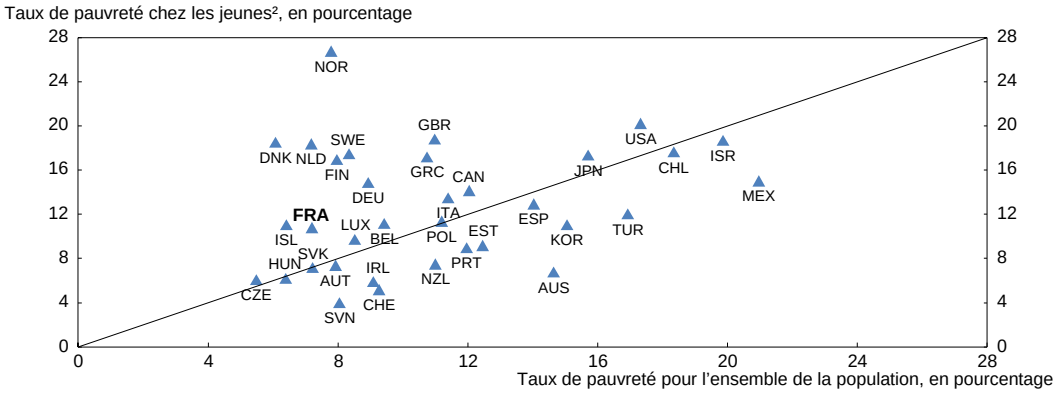


1. NEET désigne les personnes qui sont ni scolarisées, ni eu emploi, ni eu formation.

Source : OCDE, base de données de l'Éducation 2012.

Graphique 2. **Taux de pauvreté,[1] jeunes versus population totale**

Fin des années 2000



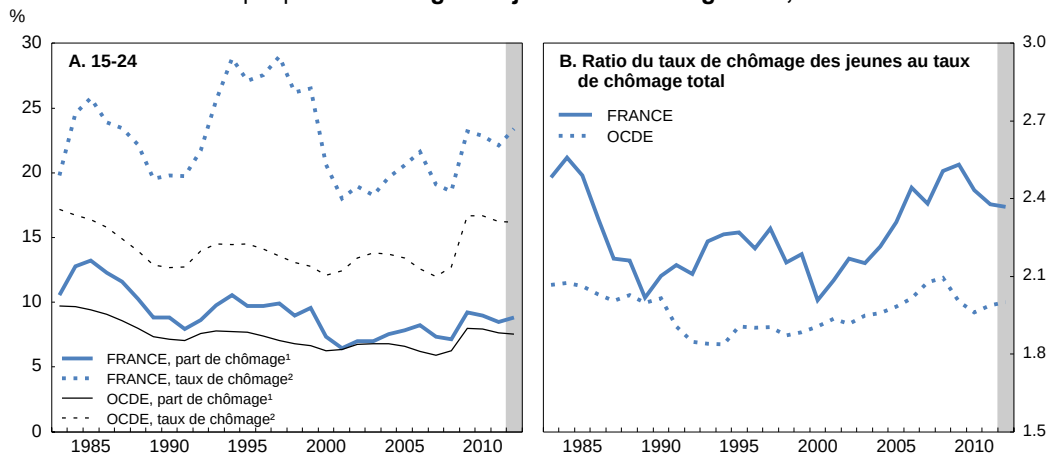
1. Le taux de pauvreté est mesuré par la part des individus dont le revenu disponible équivalent de ménage est inférieur à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.
2. Agés de 18 à 25 ans.

Source : OCDE, base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

A partir d'une situation déjà peu favorable, les jeunes sont durement touchés par la crise

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes ont été particulièrement frappés par la détérioration du marché de l'emploi depuis 2008. Le repli de la demande agrégée pèse davantage sur ceux qui sont en recherche d'emploi ou qui ont des contrats de travail moins protecteurs. Alors que 9 % des jeunes de 15-24 ans sont au chômage, le taux de chômage (rapporté à la population active) des 15-24 ans culminait en France à 24 % fin 2012 (graphique 3). Et parmi les jeunes, ce sont les moins diplômés en France comme ailleurs qui paient le plus lourd tribut de la crise qui se prolonge (OCDE, 2011a). Cette situation est d'autant plus préoccupante que les jeunes qui ont la malchance d'entrer sur le marché du travail en temps de crise économique peuvent en porter longtemps les stigmates (Scarpetta et al., 2010a). Toutefois, d'après les estimations de Gaini et al. (2012) sur données françaises entre 1982 et 2009, les différences d'emploi et de salaires entre cohortes « chanceuses » et « malchanceuses » tendent à se résorber au bout de quatre ans.

Graphique 3. **Chômage des jeunes et chômage total, 15-24**



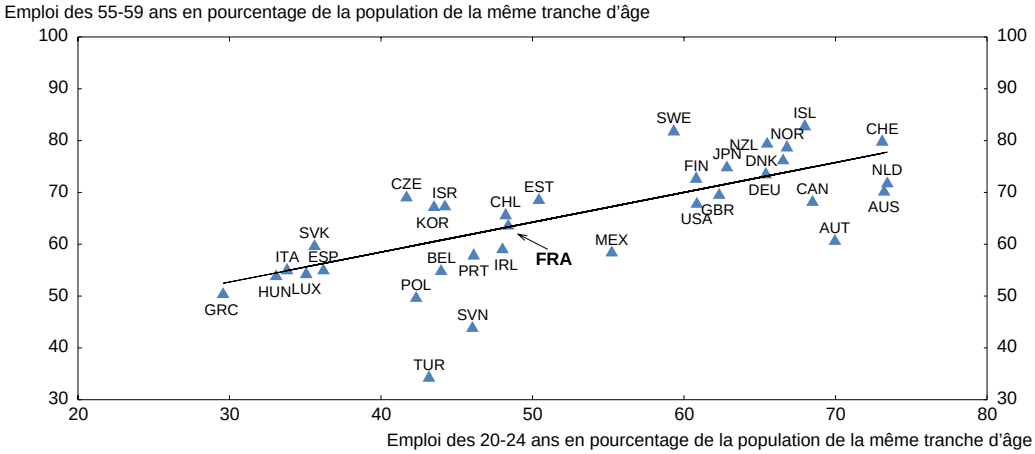
1. En pourcentage de la population âgée entre 15 et 24 ans.
2. En pourcentage de la population active âgée entre 15 et 24 ans.

Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active 2012.

OCDE (2011a) a souligné l'urgence de fournir un soutien approprié aux jeunes qui ont le plus de risque de perdre le contact avec le marché du travail. C'est d'autant plus vrai en France où les mailles du filet social par ailleurs très protecteur sont plutôt lâches pour les jeunes. Dans la mesure où le niveau élevé du chômage des jeunes est pour l'essentiel structurel, cet état d'urgence résonne en permanence.[2] Pour mieux préparer la sortie de crise, OCDE (2011a) préconise d'accentuer les efforts de formation des NEET. Pour les jeunes peu qualifiés, il convient de privilégier les contrats d'apprentissage qui allient formation qualifiante et première expérience professionnelle. En effet, les expériences internationales montrent que pour cette population le recours aux seules formations a des rendements limités.

En France, la situation dégradée des finances publiques n'a pas permis de fournir la réponse contra-cyclique d'envergure optimale. Néanmoins, pour limiter l'impact du ralentissement économique sur la situation des jeunes, le gouvernement a mis en place entre avril 2009 et décembre 2010 un *plan d'urgence pour l'emploi des jeunes* (alternance, incitations à transformer les stages en contrats permanents, relance des contrats aidés). Ces mesures ont contribué à la baisse ponctuelle du chômage des jeunes entre fin 2009 et mi 2011. Surtout, les erreurs passées consistant à recourir à des dispositifs de préretraites pour « laisser la place aux jeunes » ont été évitées (OCDE, 2011b). Les expériences accumulées ont en effet montré qu'il n'y avait pas de substitution entre emploi des jeunes et des seniors (Gruber et al., 2009) (graphique 4). Confronté à la stagnation persistante de l'activité économique depuis fin 2011 le nouveau gouvernement a lancé en septembre 2012 de nouveaux contrats aidés, les *emplois d'avenir* et a mis en œuvre à partir de début 2013 les contrats de génération, dont l'objectif est à la fois de favoriser l'embauche de jeunes en CDI et le maintien en emploi des seniors (cf. infra).

Graphique 4. **Les pays qui ont des taux d'emploi plus élevés pour les jeunes sont plutôt ceux qui ont aussi des taux d'emploi plus élevés pour les seniors, 2011**



Source : OECD, base de données des Statistiques de la population active.

2. Selon les estimations de l'OCDE, le taux de chômage structurel (NAIRU) pour l'ensemble de la population active représente environ 90 % du taux de chômage total, et le ratio du taux de chômage des jeunes rapporté au taux de chômage total a été relativement stable depuis le milieu des années 2000.

Accroître l'autonomie des jeunes

Le filet social fonctionne bien pour les soins de santé et les aides au logement

Ayant des revenus plus faibles[3], les jeunes peuvent rencontrer des difficultés dans l'accès aux biens essentiels tels que les soins de santé ou le logement. Cependant, la couverture des soins de santé de base par la Sécurité sociale est universelle en France et les assurances complémentaires (y compris la couverture maladie universelle complémentaire, qui est accessible sous condition de ressources) couvrent 94 % de la population. Les jeunes et les plus de 80 ans sont certes les moins bien couverts, mais à hauteur de 90 %, soit le taux de couverture qui prévalait pour l'ensemble de la population au début des années 2000 (Comptes de sécurité sociale de septembre 2008). Les jeunes bénéficient aussi d'aides personnelles au logement relativement généreuses. Elles s'élèvent à environ EUR 5 Md (0.25 % du PIB) pour les 16-25 ans, dont EUR 1.5 Md pour les étudiants, et se répartissent pour moitié en aides aux familles (« enfant à charge ») et pour moitié directement aux jeunes allocataires (Clergeau, 2009).

Malgré ces aides, les jeunes subissent de plein fouet l'augmentation des coûts de logement. La pénurie de logements étudiants a récemment retenue l'attention des décideurs politiques.[4] En avril 2011, les autorités se sont engagées, objectif fort ambitieux, à doubler de 340 000 à 680 000 le nombre de logements étudiants spécifiques d'ici 2020 (le Président Hollande prévoit quant à lui la construction de 40 000 logements étudiants en cinq ans (Floc'h, 2012)). Près de la moitié des jeunes âgés de 18 à 30 ans vivent chez leurs parents et la part des moins de 30 ans parmi les titulaires d'un logement social a reculé de 12.5 % à 10 % entre 2003 et 2009 en raison du vieillissement de la population (OPH, 2011). La faible proportion de jeunes adultes vivant dans le parc social s'explique aussi en partie par la sous-représentation des petits logements, par les problèmes liés au mauvais ciblage dans l'attribution des logements sociaux et par la faible mobilité résidentielle dans ce segment, inefficiences qui ont été analysées dans la précédente étude (OCDE, 2011b).

Un système hybride qui accorde un poids important aux prestations familiales…

Au-delà des dépenses publiques d'éducation, d'insertion sur le marché du travail (cf. infra) et d'aides personnelles au logement, les dépenses publiques en faveur des jeunes regroupent essentiellement : les prestations familiales versées aux parents au titre de leurs enfants majeurs à charge (EUR 2.3 Md) ; la réduction d'impôt sur le revenu grâce au quotient familial, aux frais de scolarités déductibles dans l'enseignement supérieur et à la déduction des pensions alimentaires (EUR 2.5 Md) ; les bourses de l'enseignement supérieur (EUR 1.8 Md) sous conditions de ressources des parents et versées directement aux jeunes ;[5] la couverture du déficit du régime étudiants d'assurance maladie et les aides au centre régional des œuvres universitaires et scolaires (EUR 1 Md) (Commission sur la politique de la jeunesse, 2009 ; HCF, 2010). Au total ces dépenses représentent environ 0.4 % du PIB.

---

3. Depuis le milieu des années 1990, le revenu moyen des 18-25 ans est 14 % plus faible que le revenu moyen de l'ensemble de la population.

4. 35 à 40% des 2.2 millions d'étudiants sont logés par leur famille. En 2012, le parc des logements étudiants spécifique est de 340 000 chambres : environ 160 000 places dans les résidences du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous) alors que 350 000 étudiants souhaitent s'y loger (Floc'h, 2012), 40 000 logements sociaux hors Crous, 40 000 places en internats et dans les résidences gérées par les grandes écoles et 100 000 places dans les résidences privées.

5. 540 000 étudiants sont boursiers. Le cinquième d'entre eux perçoit le barème le plus élevé, soit EUR 4 300 par an.

Ainsi, la plupart des mesures de soutien en faveur des jeunes passe par les aides au logement ou les prestations familiales dont le système est conçu autour de la notion d'« enfant à charge » ouvrant droit à une compensation financière et des réductions d'impôt. Environ 30 % des jeunes de 16 à 25 ans sont enfants à charge. Les bornes d'âge pour le rattachement au foyer familial varient en fonction des prestations, par exemple elle est fixée à 18 ans pour l'allocation de rentrée scolaire, 20 ans pour les allocations familiales (sans conditions de ressources), 21 ans pour le complément familial (pour les familles d'au moins trois enfants à charge de moins de 21 ans, avec conditions de ressources) et 25 ans pour le rattachement des étudiants. Il existe de fait plus d'une centaine de bornes d'âges relatives aux jeunes dans les dispositifs de l'emploi, des prestations sociales et de la fiscalité (Commission sur la politique de la jeunesse, 2009, annexe 5). Les situations intermédiaires existent de sorte que les jeunes adultes peuvent être rattachés au foyer fiscal de leurs parents tout en étant à titre personnel allocataires de prestations (aide au logement, certains minima sociaux, etc.). Ainsi, l'action de la branche famille de la Sécurité sociale en direction des jeunes adultes manque de lisibilité dans ses objectifs et d'efficacité dans ses dispositifs (Clergeau, 2009). Entre autonomie et solidarité familiale, la politique en faveur de la jeunesse oscille sans cap.

… qui est assez inéquitable et bride l'autonomie des jeunes

Les jeunes majeurs sans enfant se trouvent quasiment exclus du principal dispositif d'aide sociale, l'allocation de revenu minimum (le revenu de solidarité active, RSA), éligible pleinement à partir de 25 ans seulement.[6] Ce traitement de défaveur est assez unique dans la zone OCDE, l'aide sociale étant ouverte aux jeunes à partir de 18 ans dans tous les pays à l'exception de l'Espagne, la France et le Luxembourg (OCDE, 2009). À cela s'ajoute, malgré l'ouverture des droits après quatre mois de travail (au cours des 28 derniers mois), une indemnisation du chômage plus courte inhérente aux salariés ayant peu travaillé en moyenne. Dans une dizaine de pays de l'OCDE les demandeurs d'emploi âgés de 20 ans qui n'ont jamais travaillé ont droit à des indemnités, à condition cependant de remplir certaines conditions notamment le respect d'engagements réciproques (OCDE, 2009, encadré 6.3). Au Danemark, pays pionnier dans ce domaine, la stratégie d'activation pour les jeunes décrocheurs est centrée sur l'acquisition d'une qualification. Depuis 1996, l'allocation de chômage pour les jeunes de 18-24 ans sans diplôme de deuxième cycle du secondaire est réduite de moitié après six mois de chômage, à un niveau équivalent à celui de l'allocation d'étude, et ceux-ci sont tenus de reprendre une formation initiale, la plupart du temps en apprentissage. En France, cette situation globale place les jeunes sans emploi et ne pouvant compter sur un soutien familial solide financièrement dans une situation matérielle précaire.

Pour une réelle extension du RSA sous conditions strictes

Une réelle extension du RSA aux jeunes adultes réduirait l'intensité de la pauvreté et, si elle est bien conçue, faciliterait la transition vers l'insertion professionnelle, plus longue que par le passé et que dans de nombreux pays de l'OCDE. Pour limiter son coût et optimiser son efficacité, elle devrait être progressive en fonction de l'âge et réservée aux NEET, les étudiants continuant à être soutenus par le système de

6. Les jeunes chargés de famille (au moins un enfant né ou à naître) ou en couple avec un conjoint de plus de 25 ans sont éligibles au RSA. Depuis septembre 2010, les jeunes sans charge de famille, mais ayant travaillé l'équivalent horaire de 2 ans à temps plein durant les 3 années qui précèdent leur demande y sont également éligibles (« RSA jeunes »). Les jeunes, s'ils ont des ressources suffisamment faibles, peuvent être rattachés au foyer RSA de leurs parents jusqu'à leurs 25 ans. Les élèves, étudiants et stagiaires sont exclus du bénéfice du RSA, qu'ils aient plus ou moins de 25 ans. Fin 2011, 140 000 jeunes de moins de 25 ans étaient allocataires du RSA au titre de jeunes chargés de famille et moins de 10 000 au titre du « RSA jeunes ». La part des jeunes de moins de 25 ans dans l'ensemble des allocataires du RSA est à peu près stable depuis juin 2009, autour de 7 % à comparer à environ 20% pour les 25-29 ans.

bourses (sous conditions de ressources des parents) et de prêts à remboursement subordonné aux revenus futurs qu'il convient de développer (cf. infra). La clé de réussite du dispositif et sa condition *sine qua non* consiste à l'ancrer sur le respect d'obligations réciproques facilitant l'insertion professionnelle. Ces obligations mutuelles permettraient à la fois de réduire drastiquement l'impact négatif de l'allocation sur l'offre de travail et le coût d'opportunité de la poursuite des études. L'allocation pourrait même renforcer l'efficacité de l'accompagnement vers l'emploi, les dispositifs actuels étant généralement dépourvus d'incitations efficaces. Pouvoir reposer sur des mesures d'activation efficaces constitue donc un prérequis à la mise en œuvre réussie de cette allocation. C'est un domaine dans lequel la France doit améliorer ses performances (Égert, 2013) car elles sont très en deçà des bonnes pratiques développées notamment en Australie, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (OCDE, 2009). Dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté (encadré 3 de la partie Évaluation et recommandations), le gouvernement entend mettre en place une « garantie jeunes » conditionnelle à la participation à des programmes d'activation, d'un montant similaire au RSA et réservée aux jeunes NEET « en situation de grande précarité ». Le dispositif viserait *in fine* 100 000 jeunes de 18 à 24 ans, soit seulement 10 % des NEET de cette classe d'âge environ.

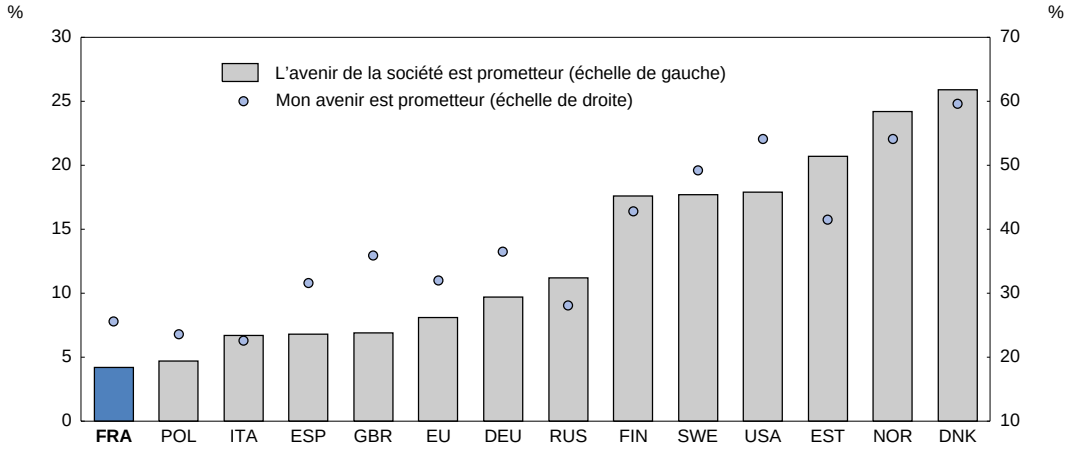
En prenant par exemple une allocation progressive de 50 % du niveau du RSA (qui est de 475 EUR par mois pour une personne seule sans enfant) à 18 ans à 100 % à 25 ans (23 ans), le coût annuel de cette mesure serait proche d'EUR 4 Md (EUR 4.3 Md, respectivement) et pourrait être intégralement financé par la suppression des avantages procurés par le rattachement des jeunes majeurs au foyer fiscal familial (EUR 4.8 Md, voir plus haut). Idéalement, cette réforme serait accompagnée de mesures complémentaires dont l'intérêt est détaillé dans ce document de travail. Notamment, ce taux de progressivité de l'allocation en fonction de l'âge pourrait servir aussi à indexer le salaire minimum en fonction de l'âge (cf. infra).

Les jeunes sont pessimistes face à l'avenir et méfiants vis-à-vis des institutions

Les jeunes en France sont pessimistes quant à leur propre avenir et celui de la société (graphique 5). Selon Galland (2009), ce pessimisme serait en partie lié aux difficultés d'accès à l'emploi, dues notamment à la protection des salariés disposant de contrats permanents, à un filet social limité pour les jeunes, mais aussi à une profonde méfiance envers les institutions et les élites et à la prévalence des notations durant la scolarité. En comparaison internationale, les jeunes français consomment en moyenne nettement plus d'alcool, du tabac, du cannabis et d'autres drogues (graphique 6). En comparaison internationale, ils ont un niveau de confiance envers le pouvoir politique (mais aussi les médias et les entreprises multinationales) particulièrement faible (graphique 7).

En termes d'économie politique, la situation dégradée des jeunes est peut-être la conséquence d'un rapport de force de type « insiders-outsiders » qui leur est défavorable : salaire minimum élevé qui tend à les exclure de l'emploi, forte protection des contrats permanents qui complique leur insertion, exclusion du RSA qui les appauvrit (Cahuc et al., 2011).

Graphique 5. **Les jeunes et l'avenir**[1]

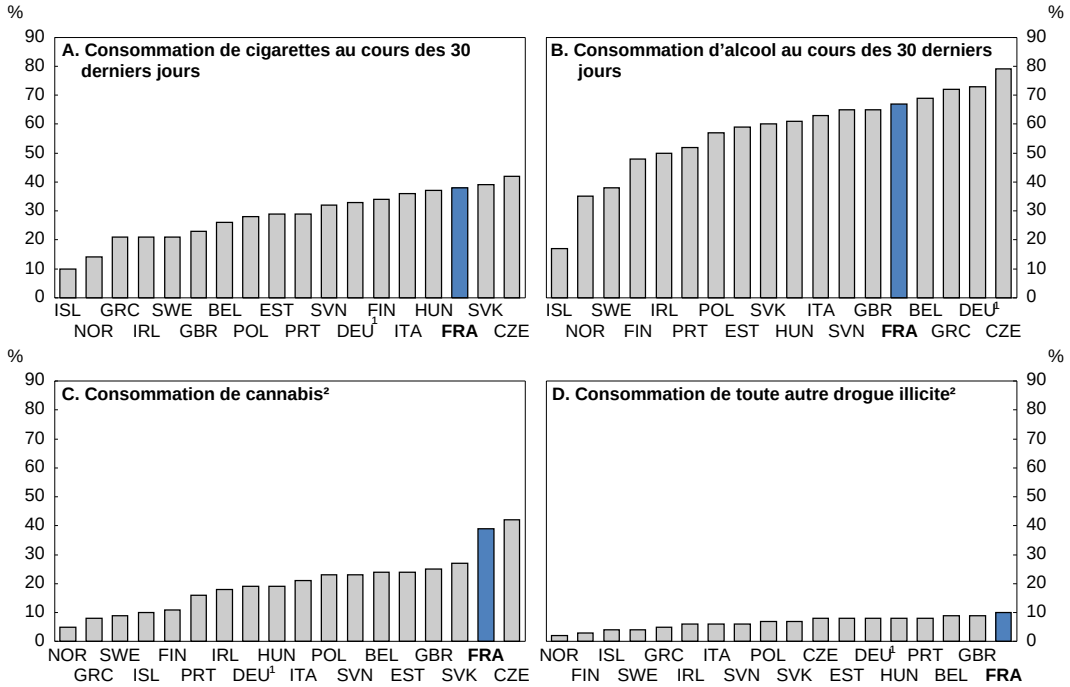


1. Pourcentage d'accord avec chaque affirmation.

Source : Les jeunesses face à leur avenir: une enquête internationale ; Fondation pour l'Innovation Politique, 2008.

Graphique 6. **Consommation de substances psychoactives parmi les 15-16 ans scolarisés, 2010**

En pourcentage des 15-16 ans scolarisés

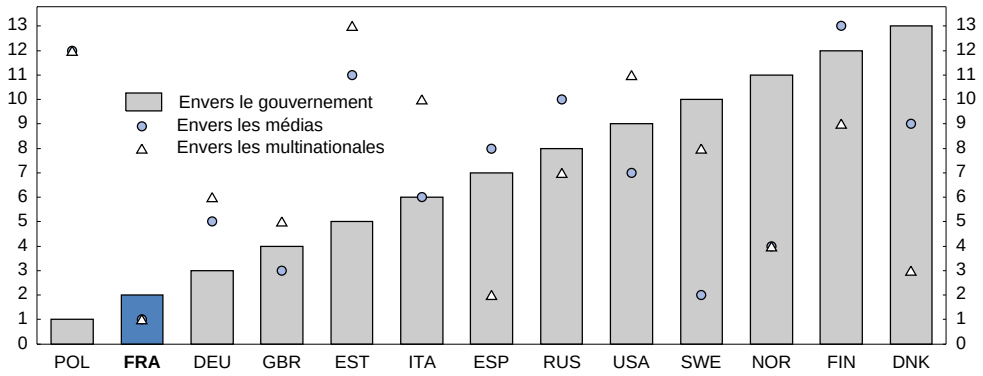


1. Sept *Länder* seulement.
2. Au moins une fois dans la vie.

Source : Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, enquête ESPAD 2011.

Graphique 7. **Niveau de confiance des jeunes dans les institutions, les médias et les multinationales[1]**

Jeunes âgés de 16 à 29 ans



1. Les pays sont classés en fonction du pourcentage de personnes confiantes envers l'institution considérée ; ainsi, les jeunes polonais sont les moins nombreux à déclarer avoir confiance dans le gouvernement de leur pays, alors que les jeunes danois arrivent en tête.

Source : Fondation pour l'Innovation Politique (2008) ; Les jeunesses face à leur avenir, une enquête internationale.

Lutter contre l'échec scolaire

La qualité de l'éducation est un déterminant crucial des performances économiques d'un pays, de l'inclusion sociale et de l'autonomie des jeunes. Performant, le système éducatif peut être un puissant vecteur de réduction des inégalités. Des marges d'amélioration existent à tous les niveaux en France, mais les efforts doivent porter principalement sur le primaire et l'université.

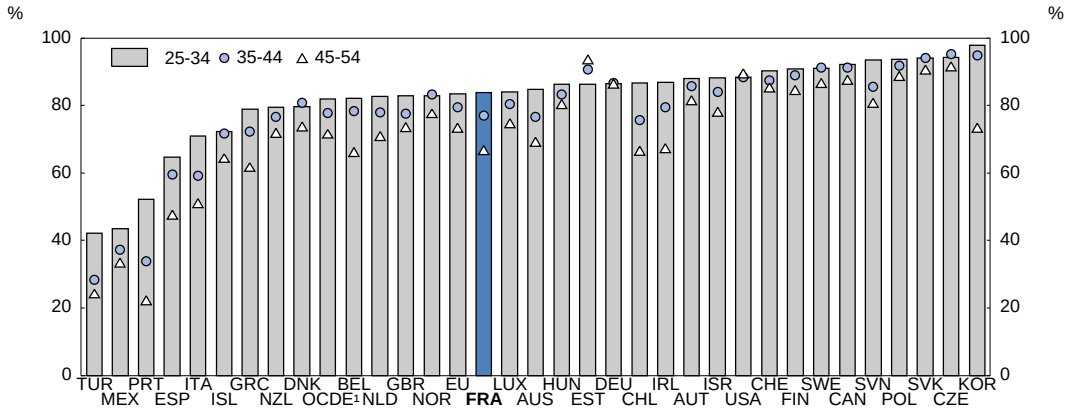
Le système éducatif échoue dans la réduction des inégalités

Le niveau général d'éducation s'est amélioré de façon spectaculaire jusqu'au milieu des années 90, permettant à la France de combler l'essentiel de son retard par rapport aux pays les plus avancés économiquement (graphique 8). Après une progression très rapide sur la période 1985-1995 puis plus modérée, la proportion des 25-34 ans diplômés du deuxième cycle du secondaire est de 84 %, un niveau légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Le taux de bacheliers a augmenté significativement de 20 % en 1970 à 66 % d'une classe d'âge en 2012, grâce en partie à la création du baccalauréat professionnel en 1987.

Cependant, la dégradation de certains indicateurs est préoccupante et augure, si rien n'est fait pour redresser la barre, de sévères difficultés économiques et sociales à long terme. Premièrement, des enquêtes menées à environ dix ans d'intervalle en fin de primaire montrent que le niveau des élèves a baissé (tableau 1). Deuxièmement, la proportion d'élèves de 15 ans dont la performance est strictement inférieure au niveau 2 de compétence (sur une échelle de 0 à 6) a augmenté significativement de 15 % en 2000 à 20 % en 2009 (graphique 9), alors que ce pourcentage était stable en moyenne dans la zone OCDE, plaçant la France dans la moyenne basse des pays de l'OCDE. Troisièmement, après un point bas à 15 % en 1998, 20 % des élèves (soit environ 150 000 jeunes chaque année) quittent l'école sans diplôme du deuxième cycle du secondaire, donc en situation de précarité pour s'insérer professionnellement. Quatrièmement, le taux de scolarisation à 18 ans, qui avait fortement crû pour atteindre 85 % en 1995 a reculé à 80 % depuis 2005. L'évolution de ces deux derniers indicateurs place la France proche de la moyenne OCDE.

Graphique 8. **Population ayant au moins un niveau de formation du deuxième cycle du secondaire par groupe d'âge, 2010**

En pourcentage de la population



1. Hors Japon.

Source : OCDE, base de données des Regards sur l'éducation 2012.

Tableau 1. **Évolution des compétences des élèves scolarisés en dernière année du primaire (CM2) dans les établissements publics[1]**

France métropolitaine

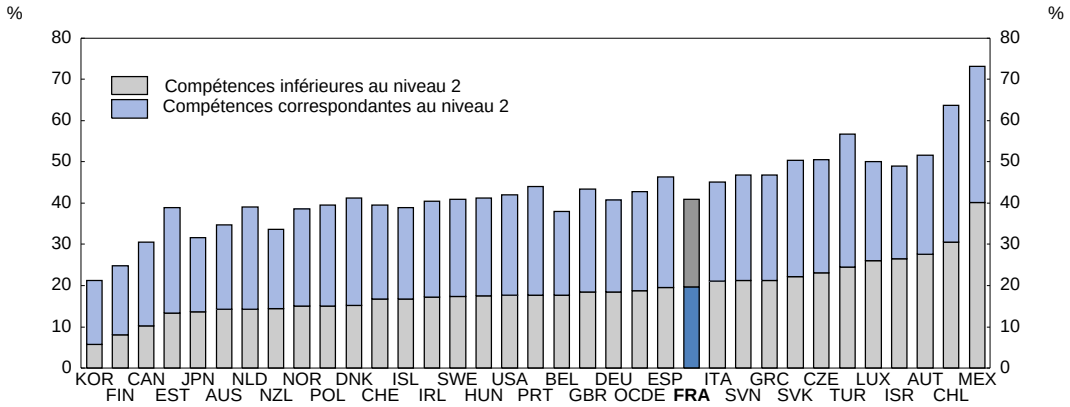
	1987	1997	2007
		En lecture	
Moyenne	**0**	**-0.03**	**-0.37**
Écart-type	**1**	**1.02**	**1.22**
≤ 1er décile 1987	10 %	11 %	21 %
≤ Médiane 1987	50 %	51 %	61 %
≥ 9e décile 1987	10 %	10 %	8 %
		En calcul	
Moyenne	**0**	**-0.65**	**-0.84**
Écart-type	**1**	**1.19**	**1.15**
≤ 1er décile 1987	10 %	28 %	32 %
≤ Médiane 1987	50 %	75 %	80 %
≥ 9e décile 1987	10 %	8 %	4 %
		En dictée[2]	
Nombre d'erreurs	10.7	-	**14.7**
≤ 2 erreurs	13 %	-	6 %
≥ 25 erreurs	6 %	-	12 %
Erreurs lexicales	2.1	-	2.6
Erreurs grammaticales	7.1	-	10.8
Erreurs de ponctuation	1.1	-	0.9

1. L'année 1987 est prise comme référence pour les comparaisons : les scores ont pour moyenne 0 et écart-type 1 en 1987. Une valeur négative de la moyenne indique une valeur inférieure à la moyenne des scores de 1987.
2. Basé sur la soumission à la même dictée pour toutes les enquêtes.

Source : Ministère de l'Éducation nationale (2009) ; L'État de l'école.

Graphique 9. **Un nombre important d'élèves ne maîtrisent pas les compétences de base**

Pourcentage d'élèves de 15 ans ayant des compétences égales ou inférieures au niveau 2 sur l'échelle de compétence en lecture de PISA

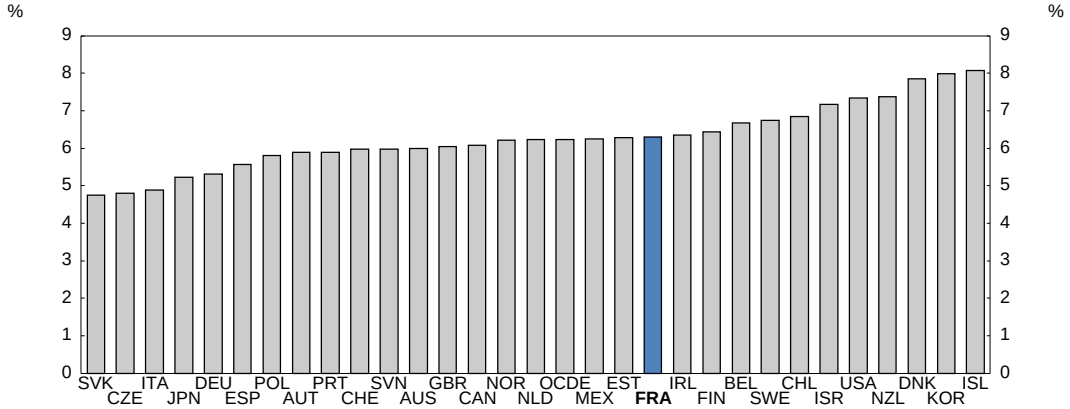


Source : OCDE (2010), Résultats du PISA 2009 : Surmonter le milieu social ; l'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage, Éditions OCDE.

Depuis la fin des années 1990, la France consacre chaque année environ 6 points de PIB à l'éducation, la dépense par élève représentant environ le quart du PIB par tête et le nombre d'élèves le quart de la population totale. Ces chiffres placent la France dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 10). Les tests PISA conduits par l'OCDE ont révélé que l'obtention de meilleures performances dans des pays incluant notamment la Finlande, le Canada, le Japon, les Pays-Bas et l'Australie ne s'expliquait pas par un surcroît de dépenses (graphique 11). Cela suggère que des marges substantielles existent en France pour accroître l'efficacité du système éducatif même à budget constant.

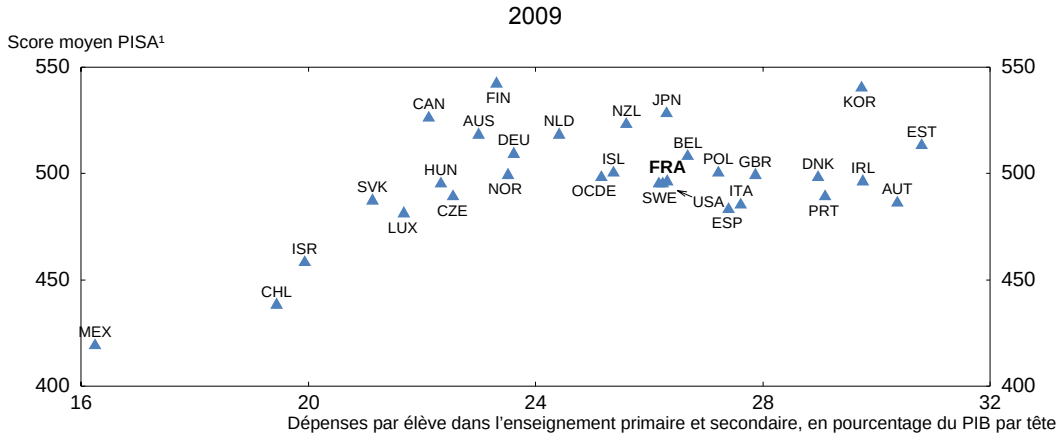
Graphique 10. **Dépenses totales consacrées à l'éducation dans les pays de l'OCDE, 2009**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2012, Éditions OCDE.

Graphique 11. **Les écarts de performance entre systèmes éducatifs ne sont pas liés aux dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE les plus riches**



1. Moyenne des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.

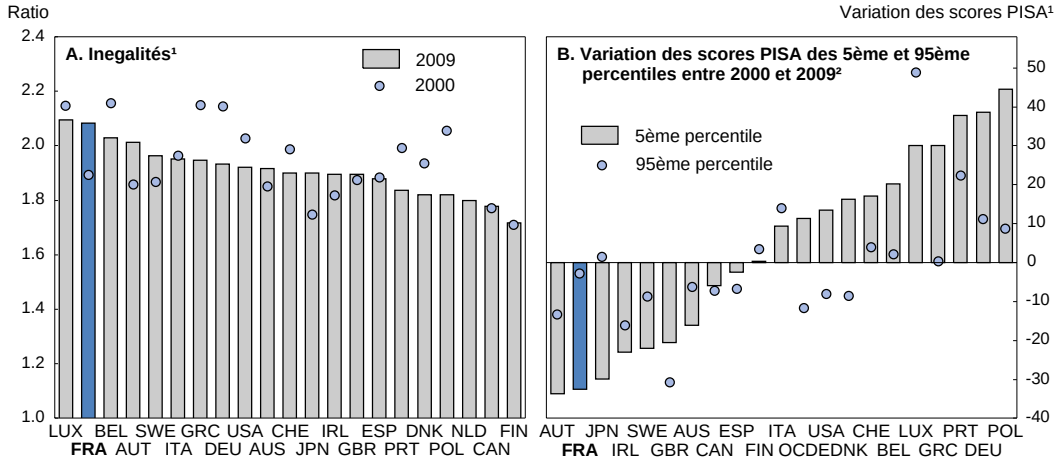
Source : OCDE, bases de données des Regards sur l'éducation 2012 et des résultats de PISA 2009.

Surtout, d'après les tests PISA, les inégalités en termes de niveau d'éducation des élèves de 15 ans atteignent un sommet inquiétant. Le ratio des scores obtenus par les 5 % des élèves enregistrant les meilleures et les pires performances est supérieur à 2, seul le Luxembourg atteignant un niveau plus élevé d'inégalités selon cet indicateur (graphique 12, panneau A). Depuis 2000, la France est (avec le Japon, qui part d'un niveau d'inégalité modéré) le pays où les inégalités se sont le plus fortement accrues ; cette situation est d'autant plus grave qu'elle provient de la baisse marquée des résultats des élèves les plus faibles (graphique 12, panneau B). En conséquence, le niveau atteint par ces derniers est parmi les plus bas de l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 13). Lorsque l'on prend en compte l'hétérogénéité de la population, le retard agrégé de la France par rapport aux pays les plus performants se trouve réduit de moitié environ. En revanche, l'essentiel des mauvais résultats des élèves les plus faibles demeure (Boulhol et Sicari, 2013a). De ce point de vue, la politique d'éducation prioritaire (voir infra) conduite depuis le début des années 1980 pour améliorer le niveau d'éducation dans les zones défavorisées est un échec.

En France, les inégalités des chances semblent plus prononcées qu'ailleurs. L'influence de l'origine sociale sur les performances scolaires des enfants a augmenté et se trouve parmi les plus élevées des pays de l'OCDE (graphique 14).[7] L'amélioration des performances du système éducatif devient une question éminemment sociale qui passe par la lutte contre l'échec scolaire pour réduire les inégalités. L'expérience internationale montre qu'il est possible de limiter drastiquement les inégalités éducatives sans pénaliser les performances des bons élèves. Le paradoxe du pays par rapport aux autres membres de l'OCDE est de mener des politiques qui perpétuent ou échouent à résorber de fortes inégalités scolaires en amont et corrigent sensiblement les inégalités induites de revenus en aval en mobilisant une protection sociale coûteuse.

7. L'origine sociale est mesurée par les réponses des élèves à des questions sur le niveau de formation et la profession de leurs parents et leur patrimoine familial, par exemple le volume de la bibliothèque familiale et l'accès à un bureau ou une table pour faire ses devoirs ; cet indicateur PISA est normalisé de sorte que sa valeur moyenne est égale à 0 et son écart-type à 1, tous pays de l'OCDE confondus.

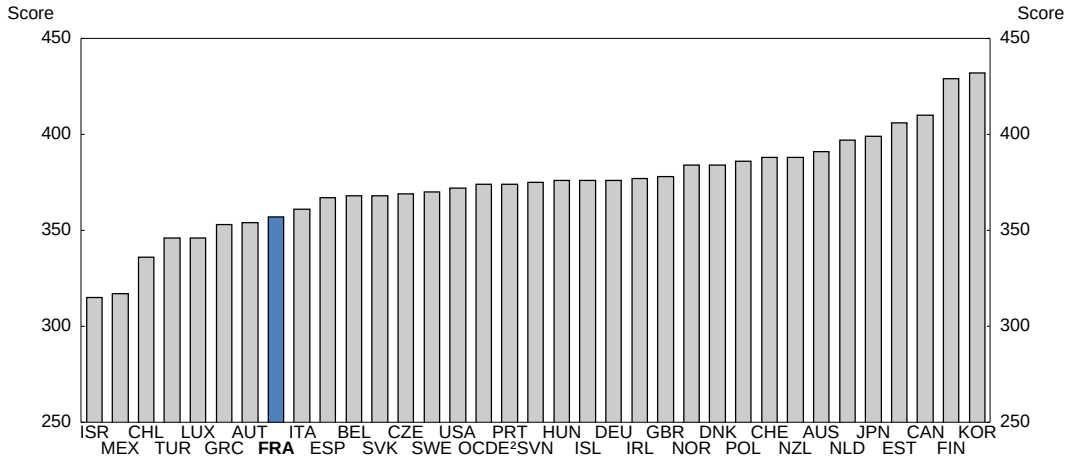
Graphique 12. **Inégalité des résultats de PISA entre élèves**



1. Le panneau A montre le ratio du score moyen des 5 % des élèves les plus performants sur le score moyen des 5 % des élèves les moins performants. Dans les deux panneaux les scores sont des moyennes des scores PISA sur les échelles de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et de culture scientifique.
2. Moyenne non pondérée pour l'OCDE.

Source : OCDE, base de données des Résultats de PISA 2009.

Graphique 13**. Score PISA des étudiants les moins performants (10ème percentile)¹, 2009**

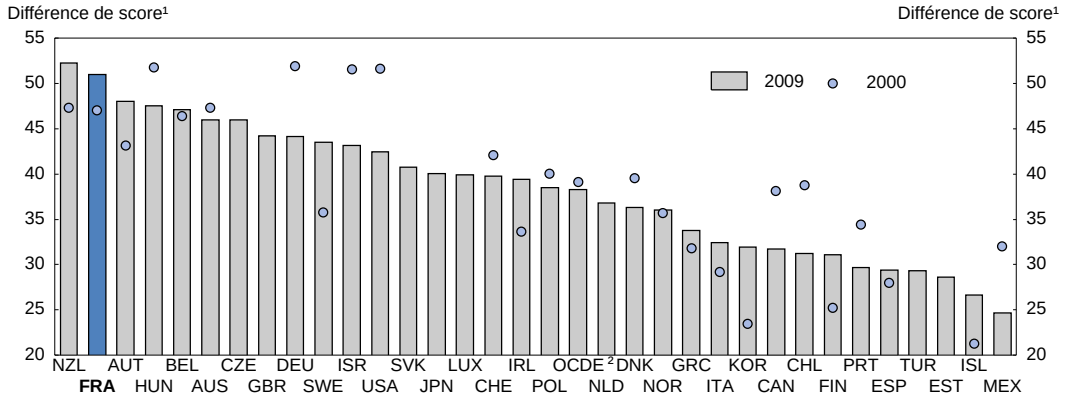


1. Moyenne des scores obtenus pour la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique.
2. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, base de données des Résultats de PISA 2009.

Graphique 14. **Relation entre performance des élèves en lecture et contexte socio-économique**

Pente estimée de la relation entre la performance des élèves sur l'échelle de compréhension de l'écrit et l'indice PISA de statut économique, social et culturel (ESCS)



1. Variation de score associée à une augmentation d'une unité de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.
2. Moyenne pondérée de 26 pays de l'OCDE.

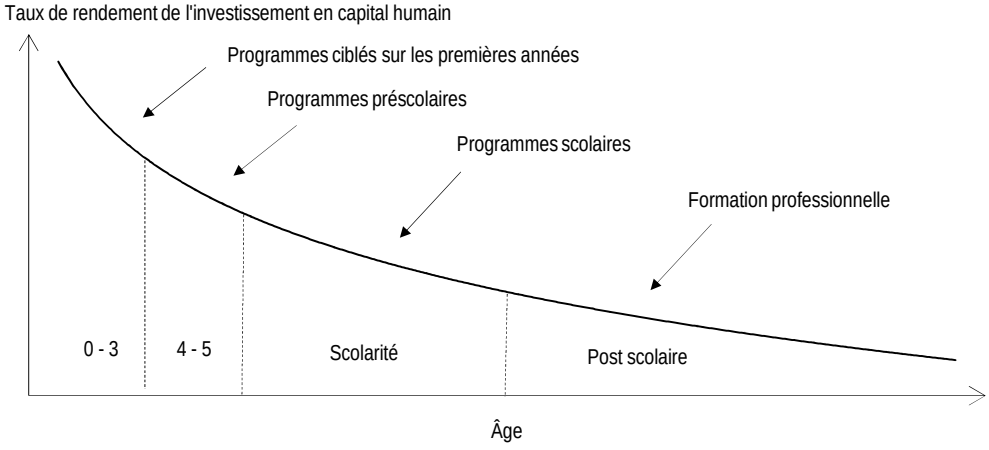
Source : OCDE, bases de données des Résultats de PISA 2000 et des Résultats de PISA 2009.

Lecture : un écart-type de l'indicateur PISA du statut économique, culturel et social augmente le score PISA de 51 points en France (soit environ 10% du score moyen) contre 38 points (soit 6%) en moyenne dans l'OCDE, à comparer à 47 et 38 points, respectivement, en 2000.

Privilégier les interventions précoces

Lutter de façon efficiente contre l'échec scolaire suppose de concentrer les moyens de l'éducation nationale, et en particulier de l'éducation prioritaire, à un âge précoce – écoles élémentaire et maternelle voire toute petite enfance (graphique 15). C'est à cette conclusion qu'aboutissent toutes les études portant

Graphique 15. **Taux de rendement d'un même investissement en capital humain selon l'âge**



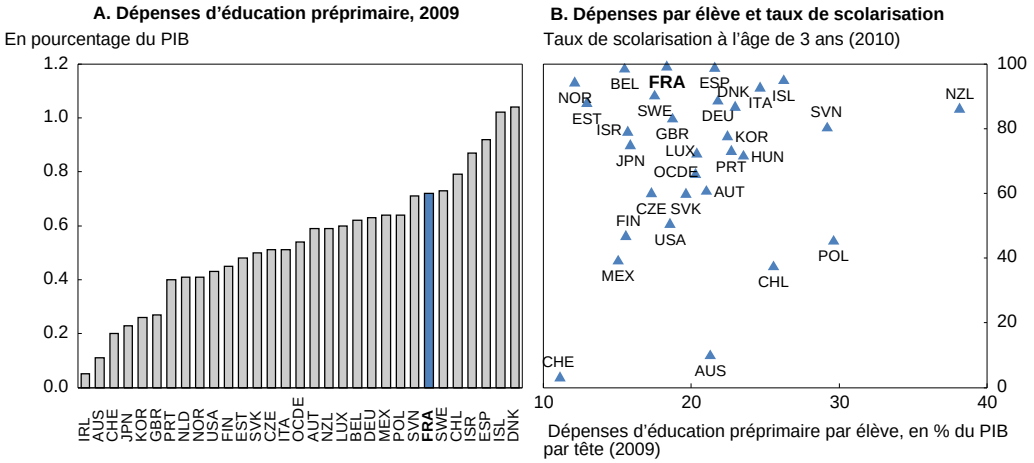
Note : Le graphique retrace le taux de rendement d'un investissement en capital humain effectué à différentes étapes du cycle de vie pour une personne de capacités données. Toutes choses égales par ailleurs, un euro investi lors de la prime enfance a un taux de rendement très élevé, excédant en général nettement le coût d'opportunité des fonds publics, et largement supérieur à un euro investi à l'adolescence lui-même supérieur à un euro investi à l'âge adulte.

Source : Heckman (2008) ; Schools, Skills and Synapses ; *NBER Working Paper*, nº 14064.

sur l'efficacité des politiques visant à endiguer l'échec scolaire (Heckman et Carneiro, 2003 ;Maurin, 2007). En revanche, les mesures correctrices intervenant plus tard n'auraient que de faibles répercussions. Les interventions dès la petite enfance ont des effets durables permettant d'accroître les capacités d'apprentissage et la motivation ainsi que de réduire la délinquance. Leur efficacité s'explique essentiellement par l'accroissement du rendement des investissements ultérieurs que ces interventions engendrent : l'apprentissage est un processus cumulatif, en un mot le capital humain est synergique (Heckman et Carneiro, 2003). De plus, les rendements des interventions précoces sont les plus élevés pour les enfants de milieux défavorisés, dans lesquels le développement des compétences relationnelles et de la discipline est peu encouragé (Heckman, 2008). Ainsi, les mesures ciblées sur la prime enfance dans les milieux défavorisés ne soulèvent aucun dilemme entre équité et efficience : ces investissements sont très rentables économiquement et réduisent les inégalités.

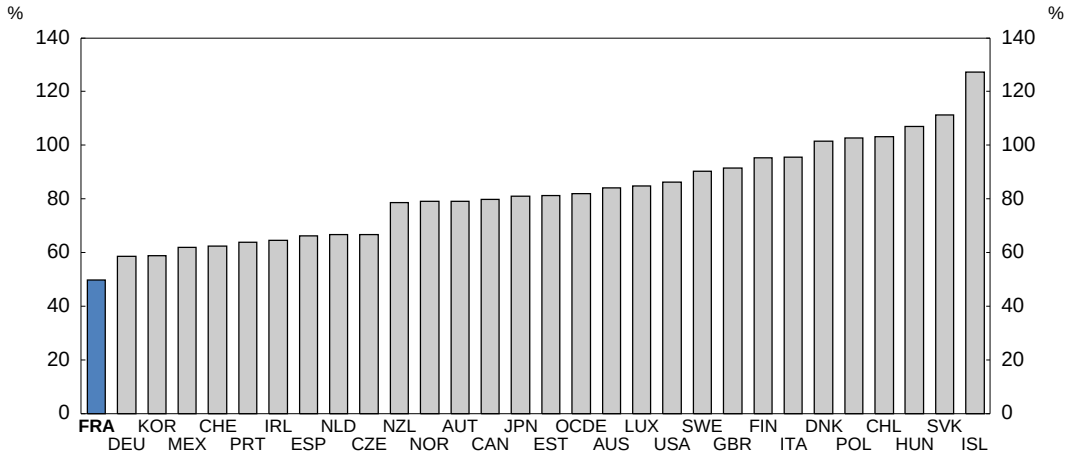
La France est bien située concernant les moyens alloués au pré-primaire, grâce à un fort taux de scolarisation à partir de trois ans et malgré une dépense par élève inférieure à la moyenne OCDE (graphique 16). En revanche, la dépense par élève dans le primaire représente environ la moitié de celle du deuxième cycle du secondaire contre quatre cinquièmes en moyenne pour les pays de l'OCDE (graphique 17). Dans la mesure où la stratégie socialement optimale consiste à égaliser les taux de rendement (décroissant) des investissements en capital humain des différents programmes, l'allocation actuelle des ressources est inefficiente et devrait être réorientée en faveur de l'école primaire, inflexion cohérente avec les priorités affichées par le gouvernement. Par exemple, le nombre d'heures d'enseignement annuel moyen par enseignant est supérieur de 17 % à la moyenne OCDE pour le primaire, mais inférieur de 8 % pour le collège (OCDE, 2012d). Il semble aussi que cette réallocation puisse être facilitée par la suppression de nombreuses options disciplinaires dans l'enseignement secondaire, qui sont coûteuses et tendent à accroître les inégalités en tant que vecteur d'une sélection précoce déguisée.

Graphique 16. **Dépenses d'éducation pré-primaire, 2009**



Source : OCDE, base de données des Regards sur l'éducation 2012.

Graphique 17. **Ratio des dépenses annuelles par élève de l'enseignement primaire par rapport au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, 2009**



Source : OCDE, base de données des Regards sur l'éducation 2012.

La question des retombées positives de la *scolarisation* à l'âge de deux ans est un débat qui n'est pas tranché (Maurin, 2007). Les études sur données françaises semblent indiquer que l'effet positif de la scolarisation à deux ans sur les performances scolaires joue surtout pour les enfants de milieux défavorisés, et notamment lorsqu'ils sont étrangers ou issus de l'immigration car elle leur permet une appropriation plus efficace de la langue et de la culture française (Caille, 2001). Or, le taux de scolarisation des enfants de deux ans recule à un rythme impressionnant depuis une douzaine d'années, de 35 % en 2000 à 12 % en 2011. Surtout, les départements présentant les difficultés sociales les plus aiguës ne sont pas ceux qui présentent les taux les plus élevés de scolarisation à deux ans, contrairement à l'objectif de la loi du 23 avril 2005 (Cour des Comptes, 2010). Le coût annuel de l'application de ce principe au périmètre de l'éducation prioritaire serait d'EUR 500 millions maximum[8].

Augmenter considérablement les moyens de l'éducation prioritaire

Depuis le début des années 80, la France a mené une politique de discrimination positive visant à lutter contre les inégalités scolaires liées à l'origine sociale. Cette politique des zones d'éducation prioritaire (ZEP) est née avec la prise de conscience de la ségrégation urbaine des banlieues et de l'effet de cette ségrégation sur la réussite scolaire. Depuis 1998 et de façon plus nette à partir de 2006, l'éducation prioritaire a été remodelée autour de la notion de réseaux (collège et écoles de son secteur). L'inflexion consiste : d'une part, à améliorer le travail en équipe et à encourager la continuité pédagogique entre l'école primaire et le collège en lien avec le « socle commun de connaissances et de compétences » (Moisan, 2011) ; d'autre part, à cibler davantage les moyens sur les réseaux concentrant les difficultés les plus marquées, appelés ECLAIR (écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) depuis 2011. Les autres réseaux de l'éducation prioritaire sont les réseaux de réussite scolaire (RRS). A la rentrée 2012, environ un élève sur cinq a relevé de l'éducation prioritaire.[9]

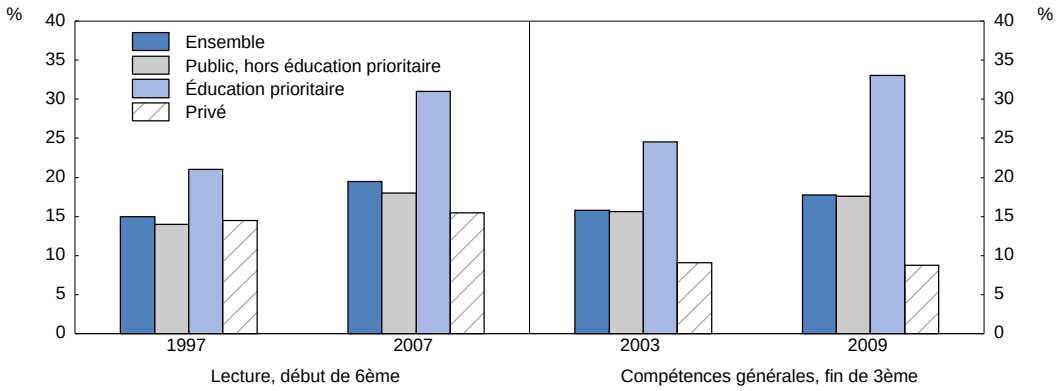
8. En faisant l'hypothèse qu'environ 120 000 enfants supplémentaires de 2 ans devraient être scolarisés dans les zones d'éducation prioritaire, cela suppose de créer environ 6 000 postes, soit un coût brut de l'ordre d'EUR 500 millions. Il faut retrancher de ce montant le coût public des dispositifs de garde actuels pour ces enfants.

9. Environ 5% d'écoliers et 5% de collégiens pour le programme ECLAIR et 12% d'écoliers et 15% de collégiens pour les RRS.

Il n'existe aucune évaluation indépendante de ces programmes à partir de données récentes. Le Conseil économique et social (2011) souligne les à-coups répétés de la politique d'éducation prioritaire, entraînant un empilement des dispositifs qui en brouille la lisibilité. Bénabou et al. (2009) ont montré que les conditions d'attribution du statut de ZEP étaient opaques et erratiques et que la politique des ZEP était inefficace, mais cette étude porte sur des données anciennes (1982-1992). De fait, c'est dans les collèges en ZEP que l'augmentation du pourcentage d'élèves en difficultés à l'écrit depuis la fin des années 1990 est la plus marquée : près d'un tiers de ces collégiens éprouvent des difficultés à l'écrit, contre un quart il y a 10 ans (graphique 18), ce qui ne s'explique pas par l'évolution de la composition sociale de ces collèges (Daussin et al., 2011). Le bilan des réseaux de l'éducation prioritaire en termes de rattrapage des écarts de niveau scolaire est peu encourageant (MEN, 2010), contrairement à l'affichage officiel plutôt positif.

Graphique 18. **Évolution des difficultés selon le secteur et les zones d'éducation**[1]

En pourcentage



1. Note de lecture: le pourcentage d'élèves de début de 6ème en ZEP en difficulté de lecture passe de 20,9 % à 31,3 % entre 1997 et 2007.

Source : Daussin et al. (2011).

Les résultats décevants de la politique d'éducation prioritaire ne doivent pas surprendre compte tenu de la faiblesse des moyens mis en œuvre. Tout d'abord, ceux-ci sont aujourd'hui encore fort mal connus alors que l'éducation prioritaire vise depuis 30 ans 15 à 20 % des élèves. Révélateur d'un pilotage déficient, le coût des politiques éducatives – et l'éducation prioritaire en premier lieu compte tenu des enjeux – n'est pas identifié, contrairement à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui suppose de relier les crédits alloués aux objectifs poursuivis (Cour des comptes, 2010 ; Bénabou et al., 2009). La contribution financière supplémentaire de l'éducation nationale à l'éducation prioritaire serait de l'ordre d'EUR 1.1-1.2 Md (0.06 % de PIB) (Cour des comptes, 2010 ; Moisan, 2011). L'Institut Montaigne (2004) considère que cette estimation est trompeuse car elle ne prend pas en compte le fait que l'éducation prioritaire « attire » principalement les enseignants en début de carrière, moins coûteux, et évoque même une discrimination négative. Même en s'en tenant au chiffrage « officiel » d'EU 1.1-1.2 Md, cela représenterait un surcroît de dépenses totales par élève d'environ 10 % pour les réseaux de l'éducation prioritaire.

Un tel effort n'est pas à la hauteur de l'enjeu. La cible de 15 à 20 % des élèves est adaptée puisqu'une telle proportion se trouve en grande difficulté scolaire. Accentuer les moyens pour ceux d'entre eux qui se trouvent dans des situations encore moins favorables (ECLAIR) est également judicieux. Mais, pour donner un ordre de grandeur, les expériences convaincantes à l'étranger s'appuient sur des moyens beaucoup plus importants, d'au moins 12 000 euros (en termes réels de 2012) par enfant (OCDE, 2007a), soit environ le double des dépenses actuelles en France. En concentrant l'effort sur les 15 % les plus

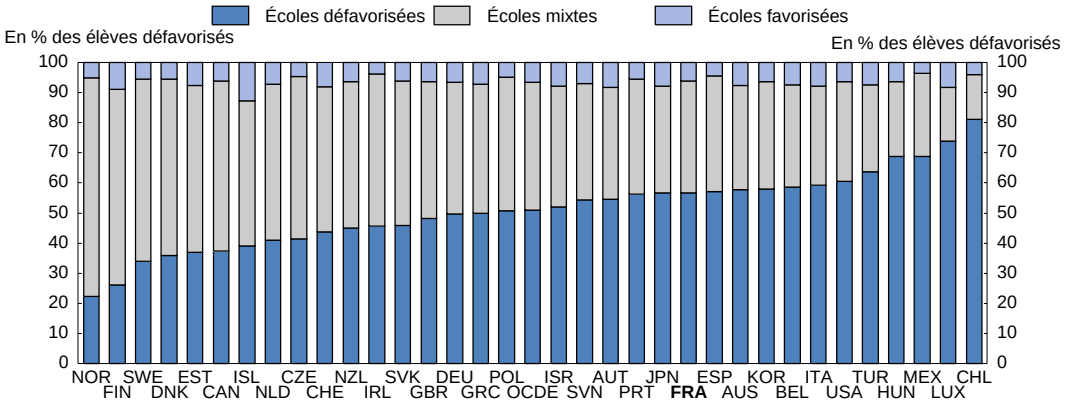
défavorisés des élèves de 4/5 à 7/8 ans, le coût supplémentaire agrégé s'élèverait à EUR 2.6 Md par an, soit 0.14 % du PIB.[10]

Cette politique volontariste consisterait à changer d'échelle pour l'éducation prioritaire. Mais la mesure phare du programme présidentiel que le gouvernement entend mettre en œuvre est la création nette sur le quinquennat de 60 000 postes dans l'éducation nationale pour un coût annuel estimé à EUR 2.5 Md[11] soit environ le même ordre de grandeur. Il convient donc de saisir l'opportunité de l'adoubement démocratique pour concentrer les moyens dégagés sur la priorité absolue, qui offre aussi les retombées les plus prometteuses : les enfants de milieux défavorisés en fin de maternelle et en premières années de l'école élémentaire. On peut considérer qu'un tel ciblage aurait des rendements décroissants et douter qu'une généralisation des expériences certes réussies ailleurs mais portant sur un champ plus restreint soit aussi bénéfique (Maurin, 2007). Le dispositif, soumis à évaluation, pourrait être mis en œuvre progressivement, en étendant une première phase d'expérimentation à l'ensemble des ECLAIR en cas de réussite.

Une approche plus radicale consisterait à remettre en question l'idée même de zonage qui engendre de forts effets de stigmatisation (Merle, 2011), peut-être en raison de l'insuffisance des moyens mobilisés. Malgré la « carte scolaire », qui détermine l'affectation des élèves en fonction de leur lieu de résidence et qui a été assouplie en 2007 pour le secondaire, la ségrégation scolaire est plus prononcée en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 19). D'une part, le privé scolarise 13 % des écoliers et 21 % des collégiens, d'autre part, la carte scolaire induit des stratégies d'évitement par les choix résidentiels (Maurin, 2004), qui accentuent la ségrégation urbaine et à ce titre peuvent avoir des implications profondes et néfastes. Une solution préservant la carte scolaire et qui éviterait le caractère trop dichotomique du zonage consisterait à supprimer les labels de l'éducation prioritaire (ZEP, RAR, ECLAIR, RRS, etc.) et à allouer des enveloppes budgétaires supplémentaires aux écoles en fonction des caractéristiques individuelles des élèves qui y sont scolarisés. Aux Pays-Bas, le financement reçu par les écoles élémentaires est pondéré par le nombre d'élèves défavorisés qu'elles accueillent, ce qui a permis d'améliorer l'allocation des ressources entre écoles (OCDE, 2012b). Ce système de financement pondéré s'est développé récemment au Chili et aux États-Unis.

Graphique 19. **La ségrégation scolaire est élevée en France**

Répartition des élèves défavorisés dans les écoles défavorisées, mixtes et favorisées, 2009



Source : OCDE (2012) ; Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, Editions OCDE.

10. Le coût actuel moyen par écolier est de l'ordre de 6000 euros et le surcoût actuel pour l'éducation prioritaire est estimé à 10 %. Chaque cohorte comprend environ 800000 écoliers soit une population de 3.2 millions âgée de 4/5 à 7/8 ans. Le coût supplémentaire s'élève donc à (12 000 – 6000*1.10)*3200000*15% = EUR 2.6 milliards.

11. En année pleine en 2017 d'après le chiffrage du programme présidentiel de François Hollande.

Utiliser efficacement les moyens de l'éducation prioritaire

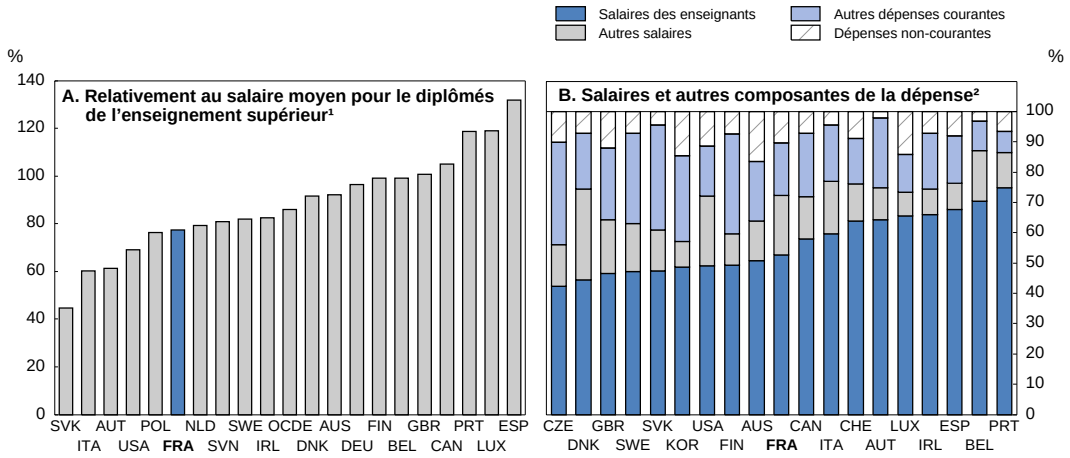
La façon d'utiliser les moyens importe autant que les sommes mises en jeu. Pour soutenir efficacement les élèves de milieux défavorisés, elle devrait privilégier trois axes. Comparativement, les mesures non ciblées de réduction de la taille des classes souvent mises en avant ont un faible rendement (Heckman et Carneiro, 2003, et OCDE, 2012b, pour d'autres références).

Premièrement, il s'agit de relever, dans les écoles défavorisées, la qualité du corps enseignant, qui a un impact majeur sur les performances des élèves. Toutes les études convergent sur ce point : plus que les autres leviers de l'action publique, la qualité des enseignants est le facteur influençant le plus la réussite des élèves (OCDE, 2005).[12] Or, les établissements de l'éducation prioritaire sont moins bien lotis en France dans ce domaine : en raison de la faible attractivité des incitations en place, le quart des enseignants en réseaux ambitions réussites (RAR), prédécesseurs des réseaux ECLAIR, avaient moins de 30 ans (à comparer à un dixième hors éducation prioritaire) en 2008 et plus du tiers d'entre eux étaient en poste depuis moins de deux ans dans le même établissement (MEN, 2010). Cette amélioration passe par (OCDE, 2012b) : des incitations financières fortes permettant d'attirer des enseignants compétents ; des conditions de travail à même d'améliorer leur efficacité et de les fidéliser ; l'autonomie de ces écoles en matière de recrutement ; une formation spécialisée axée sur les compétences et connaissances nécessaires pour exercer avec des élèves en difficulté ; le soutien des équipes de direction et des enseignants à travers la formation continue et les programmes de tutorat ; et une approche à plusieurs lignes d'attaque mêlant intensification de l'enseignement sous la direction de l'enseignant et démarches complémentaires par un enseignant spécialiste et une équipe pluridisciplinaire, à l'instar de ce qui fonctionne bien en Finlande (voir OCDE, 2007b, Encadré 4.2). Au-delà de la seule éducation prioritaire, le salaire des enseignants est égal à 77 % du salaire d'un diplômé du supérieur en moyenne contre 86 en moyenne pour les pays de l'OCDE (graphique 20, panneau A). Les autorités doivent être vigilantes sur ce point car des difficultés de recrutement se sont fait jour ces dernières années malgré le chômage élevé, reflétant peut-être la perte d'attractivité de ce métier. Une revalorisation salariale devrait pouvoir être opérée à coûts constants en rationalisant les autres postes de la dépense courante, et notamment les coûts d'administration qui sont élevés (graphique 20, panneau B).

Une équipe de direction efficace est le second aspect le plus important après la qualité des enseignants (Augustine et al., 2009). Au-delà de la nécessité de donner plus d'autorité aux directeurs d'écoles (cf. infra), l'accent doit être mis sur la sélection des directeurs, leur formation et le soutien qui leur est apporté (OCDE, 2012b). Leur formation doit mettre en avant les compétences générales pour améliorer l'apprentissage, l'enseignement et le travail en réseau ainsi que des connaissances spécifiques pour gérer les difficultés inhérentes aux écoles défavorisées. Il est donc essentiel de fournir aux directeurs d'écoles des incitations suffisantes (salaires, carrière, conditions de travail). Il importe aussi de mettre en place un suivi objectif de la performance des écoles et de prendre des mesures correctives pour celles qui enregistrent des mauvaises performances persistantes. De bonnes pratiques ont été adoptées en Ontario (Canada) et en Irlande dans ce domaine (OCDE, 2012b).

12. Par exemple, d'après les travaux de Rivkin et al. (2005), l'impact de passer d'un enseignant moyen à un enseignant classé parmi les 15 % les meilleurs (soit un changement correspondant à une amélioration d'un écart-type de la qualité des enseignants, mesurée par les performances des élèves aux tests toutes choses égales par ailleurs) sur les résultats des élèves est équivalent à celui résultant de la réduction des effectifs de 10 élèves par classe. Toutes choses égales par ailleurs, avoir de bons enseignants à l'école primaire augmente substantiellement la réussite à l'université et les salaires futurs, donc l'ensemble du parcours de vie (OCDE, 2005).

Graphique 20. **Salaire des enseignants du primaire et secondaire, 2010**



1. Salaire annuel statutaire des enseignants des établissements publics par rapport au salaire moyen d'un diplômé de l'enseignement supérieur (âgé de 25 à 64 ans et travaillant à temps plein toute l'année).
2. En pourcentage des dépenses publiques et privées de fonctionnement des établissements d'enseignement.

Source : OCDE, base de données des Regards sur l'éducation 2012.

Troisièmement, l'implication des parents est un facteur essentiel de réussite scolaire. Les écoles de l'éducation prioritaire doivent redoubler d'efforts pour nouer des liens avec les parents les moins impliqués. Certaines stratégies ont fait leurs preuves, notamment aux Pays-Bas où un programme a été développé pour encourager l'implication des parents immigrés (OCDE, 2012b). Il consiste en des visites d'enseignants à domicile, des cours (de langue notamment) et des points d'information pour les parents. En France, l'initiative « mallette des parents » dans les collèges est intéressante et, cela mérite d'être souligné, a fait l'objet d'une expérimentation évaluée qui atteste de l'intérêt de cette mesure (Avvisati et al., 2010). Elle permet d'accompagner les parents en rendant plus compréhensibles le sens et les enjeux de la scolarité, le fonctionnement de l'institution scolaire et ses attentes vis-à-vis des parents. Ce dispositif de faible coût (de l'ordre de 1 000 à 2 000 euros par collège) a produit des résultats encourageants en termes de réduction de l'absentéisme et de la violence à l'école. Un tel programme devrait être développé dans le primaire, mais ciblé et renforcé dans les zones prioritaires.

Améliorer la formation des enseignants

En France, la formation initiale des enseignants reste trop académique, n'est pas assez tournée vers l'apprentissage de méthodes pédagogiques, et valorise peu les capacités non-cognitives des enfants, qui sont pourtant essentielles à leur réussite (OCDE, 2012c). Les méthodes d'enseignement accordent trop tôt une place importante à la notation, une pratique potentiellement anxiogène, notamment pour les élèves en difficulté qui peuvent développer une peur puis un rejet de l'école. La formation des enseignants est singulière relativement aux autres pays européens avec une formation professionnelle qui survient après l'examen selon le modèle « consécutif » alors que les formations disciplinaire et professionnelle ont souvent lieu ailleurs simultanément par alternance (EAO, 2009). C'est ce modèle qui est retenu dans la réforme proposée par le gouvernement et qui sera effective à compter de la rentrée universitaire 2013-2014. En Finlande, la capacité des enseignants à transmettre le savoir et à adapter leurs cours aux niveaux des élèves fait partie intégrante de la formation dispensée et constitue l'élément-clé expliquant la réussite du système. Beaucoup de pays de l'OCDE renforcent ces aspects de la formation[13].

13. http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4033.asp.

La formation continue est également insuffisante et mal ciblée sur les besoins réels des enseignants (CESE, 2011). En France, comme dans d'autres pays, la formation professionnelle continue constitue une obligation professionnelle mais, dans la pratique, la participation est facultative. En Espagne, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en Slovénie et en Slovaquie, la formation professionnelle continue est certes facultative mais entre clairement en ligne de compte dans l'évolution de la carrière et dans les augmentations salariales (EAO, 2009). Selon l'Institut Montaigne (2010), seul un tiers des enseignants a recours à la formation continue chaque année en France, alors que les meilleures pratiques internationales suggèrent de lui consacrer 10 % du temps de travail des enseignants, pour permettre notamment l'échange sur la pratique entre collègues et l'accès à des « coachs » spécialisés.

Donner de l'autonomie aux directeurs d'écoles

La meilleure prise en compte de l'hétérogénéité des situations suppose de développer l'autonomie des écoles. Cette autonomie est nécessaire pour que leurs responsables puissent, comme dans d'autres pays, ajuster les programmes, les méthodes pédagogiques et les mesures de soutien aux besoins spécifiques de leurs élèves, et plus généralement améliorer leur fonctionnement. Or, en France, la gestion des écoles est soumise à une de ces singularités héritées de l'histoire qui laisse peu de marge de manœuvre à leurs directeurs. En effet, contrairement aux collèges et aux lycées qui sont depuis 1985 des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) dotés de responsabilités financières et administratives (qu'il faudrait également étendre), et d'une sérieuse autonomie pédagogique et éducative, les écoles primaires publiques ne bénéficient pas de la personnalité morale et juridique et n'ont pas d'autonomie financière ; sur le plan juridique, ce sont des services municipaux (Obin, 2007). A ce titre elles pâtissent encore d'une rationalisation des moyens insuffisante en raison notamment de la persistance du nombre élevé de petites communes : le Ministère de l'éducation nationale pousse avec un succès relatif au regroupement des petites écoles au niveau intercommunal (et pas seulement en milieu rural).

De plus, alors que les collèges et lycées sont dirigés par un chef d'établissement s'appuyant sur une équipe de collaborateurs, le directeur d'école est seul et simplement chargé, sans responsabilité hiérarchique et le plus fréquemment à temps partiel, de fonctions administratives et pédagogiques tout en conservant son statut d'enseignant. En conséquence, les responsabilités des directeurs d'école ne sont pas claires : ils manquent souvent de légitimité et ne disposent ni de l'autorité lui permettant d'assumer une réelle responsabilité pédagogique, ni des moyens suffisants pour remplir ses responsabilités administratives (Obin, 2007). Il est soumis hiérarchiquement à l'inspecteur qui l'évalue (selon les mêmes critères que les enseignants, en tout cas sans protocole spécifique) et au maire. Donner aux directeurs plus de responsabilités va de pair avec l'évolution du statut des écoles en établissements publics d'enseignement primaire (Institut Montaigne, 2010). La loi du 13 août 2004 la rend possible mais n'est pas appliquée (le décret d'application n'a jamais été publié).

Revoir les rythmes scolaires

Les difficultés sont accentuées par une organisation scolaire inadaptée au biorythme des enfants. Le système se caractérise en effet par l'une des journées scolaires les plus longues des pays de l'OCDE en raison de la concentration d'un nombre élevé d'heures d'enseignement sur un petit nombre de semaines de cours (OCDE, 2012c). Aux Pays-Bas, par exemple, l'année scolaire est étalée sur 40 semaines alors qu'elle ne dure que 35 semaines en France (contre 38 en moyenne dans les pays de l'OCDE). De plus, la semaine de 4 jours est trop courte et fatigante pour les élèves, et ne permet pas à ceux qui décrochent de rattraper leur retard. Il est donc souhaitable d'augmenter le nombre de jours passés à l'école, de diminuer le volume horaire quotidien et de raccourcir les vacances scolaires. Le gouvernement envisage d'étendre la semaine à quatre jours et demi ; elle est de cinq jours dans la plupart des pays de l'OCDE. Ces changements vont dans le bon sens. Ils permettraient d'intégrer plus de souplesse dans l'organisation de la journée scolaire et

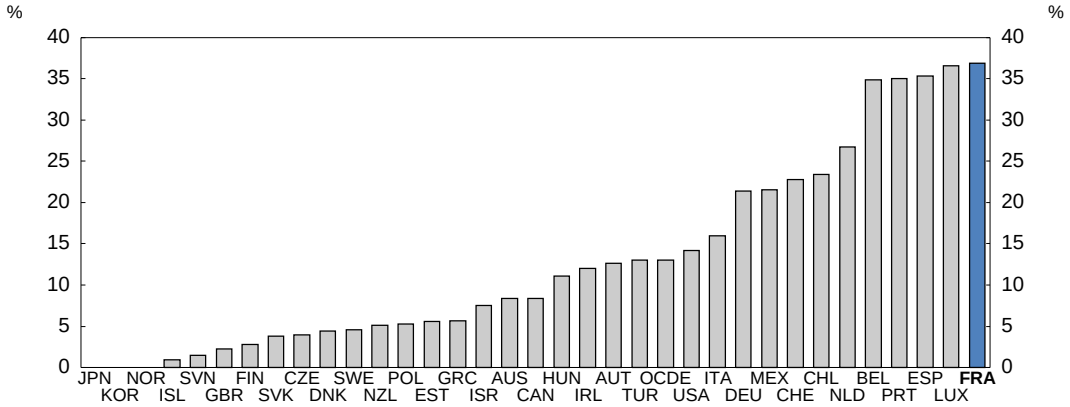
d'allouer au soutien scolaire des sessions mieux placées que celles se déroulant, par exemple, actuellement pendant l'heure du déjeuner.

Réduire encore drastiquement le recours au redoublement et améliorer le soutien scolaire

Autre spécificité française, la pratique intensive du redoublement est à la fois inefficace et coûteuse. A l'âge de 15 ans, environ 37 % des élèves avaient redoublé au moins une fois en 2009, à comparer à une moyenne de 13 % dans les pays de l'OCDE (graphique 21). Le redoublement est inefficace pour remédier aux problèmes d'apprentissage à long terme. D'abord, l'élève qui décroche perd plusieurs mois de l'année en cours et reproduit souvent les mêmes erreurs l'année suivante. Ensuite, le redoublement tend à stigmatiser les élèves en difficulté, contribuant au décrochage scolaire (OCDE, 2012c). Utilisé à l'excès, ce dispositif est fort coûteux en raison de l'allongement de la durée d'étude qu'il implique, de l'ordre d'EUR 2 Md en 2009 (Cour des comptes, 2010). Il illustre une certaine inefficacité dans l'allocation actuelle des moyens.

Graphique 21. **Le redoublement scolaire est très utilisé en France**

Pourcentage des élèves de 15 ans qui ont redoublé au moins une année, 2009



Source : OCDE (2012), Equity and Quality in Education, Éditions OCDE, Paris.

Le Ministère reconnaît que le redoublement est un instrument inadapté à la lutte contre l'échec scolaire. De fait, les taux de redoublement sont en baisse tendancielle : la proportion d'élèves en retard en fin de primaire, par exemple, a diminué de 52 % en 1960 à 37 % en 1980 et 13 % en 2010. Cependant, les autorités peinent à accélérer la tendance, comme le montre l'écart entre les objectifs annoncés et les réalisations (tableau 2). Il convient donc d'accentuer les efforts pour sensibiliser les parties prenantes – enseignants, conseil d'écoles, parents, etc. – aux implications négatives de cette pratique.

Limiter le redoublement implique aussi de mettre en œuvre une plus grande individualisation de l'enseignement. Il s'agit de pallier les lacunes à mesure qu'elles sont identifiées durant l'année scolaire par le soutien aux élèves en difficulté, en adaptant les méthodes pédagogiques et les programmes au travail par petits groupes d'élèves. Or, les dispositifs visant à prendre en compte les difficultés des élèves de façon plus individualisée connaissent une multiplicité croissante et sont mal articulés entre eux et sources de confusion (Cour des comptes, 2010 ; Claus et Roze, 2009).

Tableau 2. **Taux de redoublement**

En pourcentage

	2008 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2015 Cible
en CP	3.7	1.5	3.5	1.0	3.4	1.5	2.9	2.0
En CE1	4.1	2.0	4.2	1.0	4.0	2.0	3.5	2.0
En CE2	1.8	1.3	1.8	1.0	1.6	1.0	1.3	0.5
En CM1	1.2	1.0	1.3	1.0	1.1	0.8	0.8	0.5
En CM2	1.6	1.2	1.6	1.0	1.5	1.2	1.2	1.0
En 6ème	5.0	3.5	3.4	2.5	2.8	2.0	2.0	1.0
En 5ème	2.3	1.5	1.9	1.0	1.5	1.3	1.3	0.5
En 4ème	3.6	2.5	2.7	2.0	2.1	1.5	1.5	1.0
En 3ème	4.7	3.8	4.2	3.5	3.7	2.5	3.0	2.0

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010, 2011 et 2013, partie Enseignement scolaire ; Mission interministérielle projets annuels de performances.

Mieux orienter

Le système d'orientation scolaire et professionnelle est un des maillons faibles de l'insertion professionnelle en France. Avec un chômage des jeunes massif et profondément installé et l'influence prépondérante du parcours scolaire sur l'accès à l'emploi, l'orientation en fin de collège est vécue avec beaucoup d'appréhension car elle signale voire détermine les aptitudes des élèves. Elle est souvent vécue comme un échec, quatre élèves sur dix environ considérant que leur orientation a été plus subie que voulue (HCE, 2008). De fait, l'orientation se fait essentiellement par l'échec, c'est-à-dire par souci de sélectionner les meilleurs plutôt que d'offrir une chance de réussite pour tous (HCE, 2008 ; Cour des comptes, 2010 ; Cahuc et al., 2011).

Nombre de collégiens, notamment dans les milieux défavorisés, n'ont qu'une vague idée des trajectoires offertes par les différentes formations. Alors que les élèves qui optent pour la voie générale du deuxième cycle de l'éducation secondaire s'orientent après une première année de tronc commun, ceux qui suivent les voies technologique ou professionnelle doivent se décider parmi une myriade de formations dès le collège avant le saut brutal vers le deuxième cycle. Il serait donc souhaitable que ces élèves aient aussi une première année de transition au début du second cycle (Galland, 2009).

Ce problème est renforcé car les conseillers d'orientation-psychologues (CO-P) manquent souvent de compétences et de connaissances sur les débouchés professionnels pour délivrer l'information pertinente et orienter efficacement les élèves (HCE, 2008). A résultats scolaires comparables, l'orientation est très influencée par la catégorie socioprofessionnelle des parents, notamment parce que les enfants de milieux défavorisés manquent d'information, de confiance ou d'ambition, ou s'autocensurent dans leur choix ; les CO-P ne parviennent pas à contrebalancer ou sont peut-être eux-mêmes, inconsciemment, acteurs de ce processus de reproduction sociale (HCE, 2008). De nombreux experts considèrent que les enseignants sont en France trop éloignés du monde de l'entreprise. Alors que les réorientations dans l'enseignement supérieur sont très rares dans les autres pays de l'OCDE (3 % au maximum au Danemark et en Nouvelle-Zélande), 15 % des étudiants en France abandonnent les formations universitaires initiales pour se réorienter vers des formations plus techniques de type IUT ou STS (voir plus bas) (OCDE, 2009).

Des mesures récentes vont cependant dans le bon sens mais leur mise en œuvre est souvent embryonnaire. La loi du 24 novembre 2009 propose une refonte de l'orientation et de la formation professionnelle tout au long de la vie. Elle se traduit notamment par la mise en place du service public

d'orientation et par l'évolution du statut et du recrutement des CO-P. L'objectif est de faire évoluer les missions des CO-P afin qu'ils soient mieux en phase avec les réalités économiques et sociales. Les conditions de recrutement et d'organisation des concours ont été modifiées en mars 2012 en renforçant les connaissances requises en économie et concernant les caractéristiques nationales, sectorielles et territoriales de l'emploi.

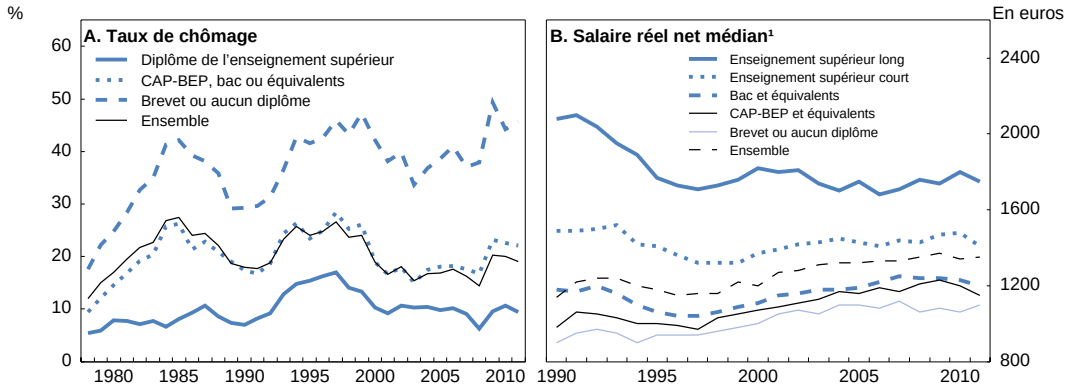
Ces efforts doivent être poursuivis dans trois directions. Premièrement, la réforme des CO-P doit aller beaucoup plus loin en séparant nettement les fonctions spécifiques d'orientation, à développer par une formation spécialisée, des fonctions psychosociales qui reposent sur d'autres compétences. L'activité de ces futurs conseillers d'orientation devrait en outre être mieux contrôlée que ne l'est celle des CO-P (HCE, 2008). Leur recrutement serait élargi à des professionnels ayant l'expérience du monde de l'entreprise (Institut Montaigne, 2012) ou de l'insertion sur le marché du travail. Deuxièmement, les enseignants doivent être plus impliqués dans l'orientation des élèves via une formation adaptée, comme c'est le cas notamment en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas (Institut Montaigne, 2012). Aujourd'hui, les professeurs sont peu enclins à traiter les questions d'orientation et y sont mal préparés, bien qu'ils reçoivent une indemnité forfaitaire de suivi et d'orientation (HCE, 2008). D'une manière générale, il s'agit d'accorder une place plus importante à l'initiation au monde du travail dans l'enseignement. Troisièmement, les missions d'orientation doivent être mieux coordonnées. Cela passe par exemple par le rapprochement voire la fusion au niveau régional, dans des structures de pilotage communes, en outre des fonctions actuelles des centres d'information et d'orientation, de la mission générale d'insertion (MGI) de l'Éducation nationale et du service public de l'emploi (missions locales, cf infra).

Les jeunes dans le système d'enseignement supérieur

Il y a 30 ans, la France était en retard par rapport à de nombreux pays, avec seulement 17 % d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme du supérieur, la moyenne de l'OCDE se situant à 20 %. Aujourd'hui, avec 43 % des 25-34 ans diplômés du supérieur contre 38 % en moyenne pour les pays de l'OCDE, la France n'est surclassée que par 11 pays contre 17 auparavant (OCDE, 2012c). Cette « massification » de l'enseignement supérieur ne s'est pas accompagnée d'un déclassement de la valeur des diplômes pour l'accès à l'emploi (graphique 22, panneau A ; Le Rhun et Minni, 2012). En revanche, dans un contexte de chômage très élevé depuis 30 ans, le gain de salaire procuré par un diplôme d'enseignement supérieur a eu tendance à baisser (panneau B).

Graphique 22. **Taux de chômage et salaire réel des jeunes sortis depuis un à quatre ans de leur formation initiale**

Tous temps de travail, en euros constant 2011



1. Rupture des séries en 2003.

Source : INSEE, Enquêtes emploi.

Rééquilibrer le financement public en faveur des universités et relever les droits d'inscription

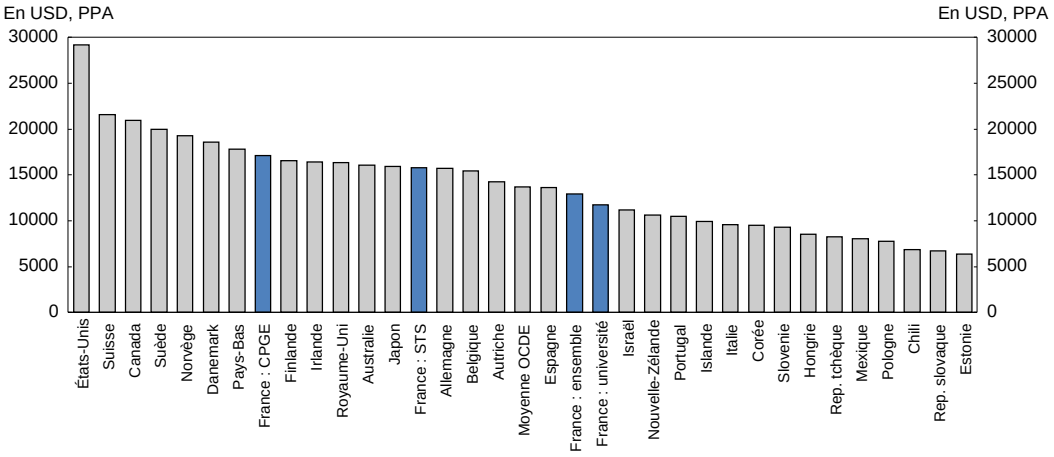
Ces progrès ne doivent cependant pas occulter de sérieux problèmes persistants. L'enseignement supérieur français doit faire face à des défis sur les plans du financement, de l'égalité des chances, de l'efficience et de la qualité (OCDE, 2012c). Il est fortement segmenté, sa complexité étant illustrée par l'existence de plus de 400 établissements relevant de 11 tutelles ministérielles et d'environ 650 sites (Cour des comptes, 2011). Son éclatement renvoie à la prédominance de nombreux corps, elle-même source de nombreux immobilismes. L'enseignement supérieur se compose d'établissements d'élite (les grandes écoles et leurs classes préparatoires, CPGE, les « grands établissements »), très compétitifs, de formations professionnalisantes courtes (instituts universitaires de technologie, IUT, sections de techniciens supérieurs, STS) et des universités (Unité de formation et de recherche, UFR, *stricto sensu*). Alors que dans les deux premiers secteurs on observe une sélection stricte à l'entrée, une discipline éducative poussée et des moyens suffisants, les universités accueillent l'ensemble des bacheliers sans sélection à l'entrée, et disposent de moyens financiers par étudiant plus faibles, même si des efforts financiers en direction des universités sont effectués. Le projet de loi d'orientation de l'enseignement permettrait de rapprocher les CPGE des universités en demandant aux étudiants de CPGE à s'inscrire dans une université (et pour les non boursiers à payer les frais d'inscription).

Malgré des efforts récents, les ressources financières des universités françaises restent insuffisantes en comparaison internationale et relativement aux autres établissements français : rapportées au nombre d'étudiants, leurs dépenses sont inférieures de 36 % à celles des STS et de 50 % à celles des CPGE (graphique 23). Concernant les grandes écoles, les données que le Ministère a à sa disposition ne permettent pas de déterminer leurs dépenses agrégées. Les écarts dans l'allocation des ressources entre établissements ne peuvent se justifier que selon des critères d'efficience. Or, les disparités actuelles sont très inéquitables. Ainsi, l'avantage de financement *public* par étudiant dont bénéficient les seules CPGE et STS s'élèvent à EUR 1.25 Md par an ; pour rappel ce montant correspond à la borne haute de l'enveloppe consacrée à l'éducation dite prioritaire[14]. Cet avantage est de plus régressif compte tenu de la surreprésentation des enfants de milieux favorisés dans ces formations. Au-delà des différences de moyens publics, le succès des grandes écoles s'est construit sur un environnement très sélectif et une autonomie relativement forte. Parce que les universités n'opèrent pas ainsi, le système global est dual, et celles-ci se trouvent assez largement coupées des élites, notamment pour ce qui est du premier cycle d'études supérieures.

Le relèvement des droits d'inscription est difficilement contournable si l'on souhaite améliorer la qualité du système universitaire. La part de financement privé est très faible principalement en raison de la modicité des droits d'inscription, fixés par le Ministère à 181 EUR par an pour la licence, par exemple, en 2012-13, et qui au total représentent le vingtième des dépenses de l'enseignement supérieur. Or, les bénéfices de l'enseignement supérieur sont d'abord privés, les étudiants étant les premiers bénéficiaires de leur diplôme. Dans la mesure où les couches sociales défavorisées sont moins bien représentées dans la population étudiante, ce financement principalement public tend à être régressif. Une augmentation des droits d'inscription devrait être accompagnée d'une amélioration de l'accès aux prêts étudiants à remboursement subordonné au revenu futur voire au renforcement du système de bourses. Ces prêts contingents présentent l'avantage de faire payer le coût des études non pas immédiatement à l'étudiant mais au salarié futur qui aura tiré parti de ses études. Plusieurs pays de l'OCDE proposent des allocations sous condition de ressources et des prêts avec remboursement subordonné au revenu, parmi lesquels l'Australie, le Canada, le Chili, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

14. Les 78 000 étudiants des CPGE bénéficient d'un avantage moyen par rapport aux étudiants en université d'environ EUR 5 000, soit une enveloppe supplémentaire d'EUR 390 millions, 240 000 étudiants sont inscrits en STS et disposent de ressources supplémentaires d'EUR 3 600 par an en moyenne, soit une enveloppe d'EUR 860 millions.

Graphique .23. **Dépenses par étudiant des différents secteurs de l'enseignement supérieur, 2009**[1]



1. Pour la France : Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et Sections de techniciens supérieurs (STS).

Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2012, Ministère de l'éducation nationale – DEPP, L'État de l'école 2010, 2012.

Amplifier l'autonomie des universités

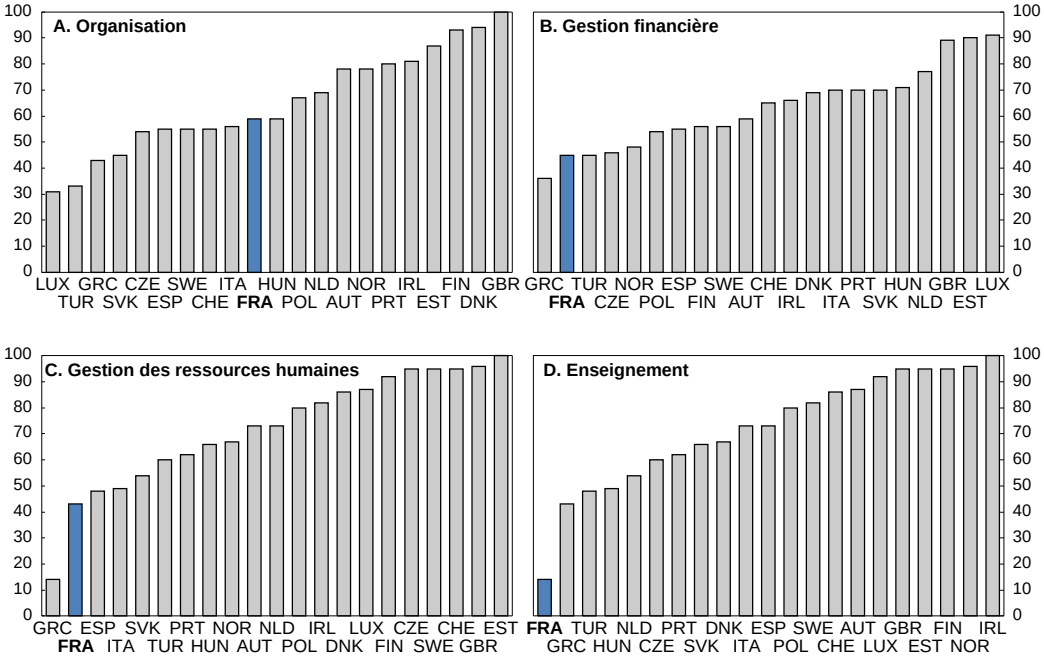
Pour optimiser l'utilisation des moyens additionnels nécessaires, les universités doivent disposer de plus d'autonomie et être soumises à de bonnes incitations (Aghion, 2011). Des réformes récentes visent à améliorer leur efficience. Afin de remédier à l'éclatement du système d'enseignement supérieur, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2006 permettent aux établissements de rapprocher leurs dispositifs dans le but de dégager des économies d'échelle et d'accroître leur visibilité internationale. Il existait en mai 2012 23 PRES couvrant 60 universités (sur un total de 83) et 13 autres établissements (écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, etc.). La *Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)* de 2007 a posé les premiers jalons de l'autonomie des universités françaises, notamment dans la gestion de leur budget total, qui reste cependant, pour l'essentiel, contraint et centralisé. Le Plan Campus, lancé fin 2008 et doté d'EUR 5 Md, porte sur la restructuration immobilière des campus. Enfin, les *investissements d'avenir* (2010), d'un montant total d'EUR 35 Md sur 10 ans, bénéficieront pour environ les deux tiers à l'enseignement supérieur et la recherche. Dans cette enveloppe, EUR 15.35 Md sont alloués à des « pôles d'excellence » sélectionnés pour la plupart, mais pas tous, parmi les PRES. Cependant, le rôle effectif des PRES, qui devaient devenir les acteurs privilégiés de la recomposition du paysage universitaire, manque de clarté (Cour des comptes, 2011). Il importe donc de développer les incitations conduisant à renforcer les pôles. L'approfondissement nécessaire de l'autonomie et l'allocation des ressources devraient être conditionnés à l'atteinte d'objectifs précis dans ce domaine. Le gouvernement souhaite supprimer les PRES et les remplacer par 30 « communautés d'université ».

Malgré la loi LRU, le système universitaire reste parmi les plus contraints en Europe, selon l'étude comparative de l'Association européenne des universités (Estermann et al., 2011) couvrant 26 pays et basée sur 30 critères regroupés en quatre domaines. C'est au Royaume-Uni que le système présente la plus forte autonomie. La France occupe la 16ème position en matière d'autonomie organisationnelle, la 22ème pour l'autonomie financière, l'avant-dernière pour les ressources humaines et la dernière pour l'enseignement (domaines d'étude, nombre d'étudiants, sélection, structure et contenu des diplômes, etc.) (graphique 24). Le développement de l'autonomie pourrait offrir aux universités une plus grande liberté dans la fixation des droits d'inscription, la sélection des étudiants et la gestion des ressources humaines (recrutement et salaires). Cela impliquerait d'accroître les compétences managériales des universités, y

compris la professionnalisation de la gestion financière, et pourrait faciliter la mobilisation d'autres sources de financement privé.

Graphique 24. **Autonomie des universités en Europe, 2010**[1]

En pourcentage



1. 100 % correspond au plus fort degré d'autonomie accordé aux universités dans chacun des quatre domaines reportés.

Source : Association Européenne des Universités, 2011.

Lutter contre l'échec en licence

La stratégie d'ensemble ne devrait pas viser seulement la création d'universités d'excellence, mais aussi l'accroissement de l'efficacité et de la pertinence de l'enseignement offert dans toutes les universités (OCDE, 2012c). Seulement 52 % des étudiants qui entrent à l'université passent en deuxième année: 23 % redoublent, 19 % se réorientent et 6 % abandonnent leurs études. Pour les étudiants provenant des filières professionnelles et technologiques du baccalauréat, le taux de réussite en première année de licence est très faible, environ 20 %. Une orientation plus rigoureuse des étudiants devrait être opérée à leur entrée à l'université pour éviter les redoublements et les sorties sans diplôme qui sont coûteux (OCDE, 2012c). Il existe aujourd'hui un fossé énorme entre le secondaire et le supérieur, et nombre de lycéens peine à recueillir l'information nécessaire à une orientation correspondant à leurs souhaits. Une plus forte autonomie pourrait pousser les universités à améliorer l'information sur les débouchés et la qualité de l'orientation. Des progrès ont été accomplis en matière d'information sur les débouchés et de qualité de l'orientation, comme avec la création des Bureau d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP), et ces efforts doivent être poursuivis.

Le Plan pour la réussite en licence a été lancé en 2008 pour une durée de cinq ans et est doté de 730 millions euros, soit environ 200 euros par étudiant par an en licence en moyenne. Il a été axé sur l'accompagnement personnalisé des étudiants. Ce plan pêche, selon la Cour des comptes (2012a), par un pilotage insuffisant par le Ministère et un suivi financier défaillant par les universités. Le gouvernement

entend allouer 5 000 des 60 000 postes créés dans l'Éducation à l'enseignement supérieur en les ciblant sur la licence. Dans le processus de recrutement, il importe que l'enseignement soit valorisé au même titre que la recherche, notamment en incitant à la meilleure prise en compte des critères pédagogiques lors du recrutement des enseignants-chercheurs.

Au-delà du rééquilibrage des moyens publics en faveur des universités et de l'extension de leur autonomie, la réponse à l'échec en licence passe par le déploiement de formations qualifiantes comme les licences professionnelles, qui délivrent environ le quart des diplômes de licence.[15] Aghion (2011) cite quelques exemples d'universités au Royaume-Uni qui, bien qu'ayant une attractivité plus faible que les universités prestigieuses du pays, présentent des taux d'insertion remarquables grâce à un positionnement très professionnalisant plutôt qu'axé sur des enseignements généraux et fondamentaux. En France, le succès des IUT et STS s'est bâti sur le développement de formations courtes qualifiantes, sur la sélection des étudiants et sur des moyens plus importants, palliant ainsi les faiblesses des universités dans ces domaines. Il est envisagé d'encourager ou de contraindre les IUT et STS à accueillir davantage de bacheliers professionnels et technologiques, mais pour ces derniers la priorité consiste à améliorer l'orientation et la formation en amont (cf. infra) et à développer les relations avec les entreprises. Par ailleurs, certaines formations (les titulaires d'une licence Lettres-Sciences Humaines par exemple éprouvent de grandes difficultés d'insertion professionnelle ; DARES, 2011) ne sont pas assez professionnalisantes et doivent devenir plus attractives pour les entreprises.

Développer les liens universités-entreprises

Malgré des efforts récents, le système d'enseignement supérieur a noué des relations limitées avec les entreprises. D'une manière générale, si les étudiants bénéficient d'une bonne formation académique, il reste des progrès à accomplir dans leur préparation au contact avec le monde de l'entreprise. Le développement de la pratique des stages en entreprise doit se poursuivre. Augmenter la participation des entreprises dans le financement des universités est un autre enjeu important. Alors qu'elle atteint seulement 7 % en France, la contribution des entreprises au financement des établissements de l'enseignement supérieur dépasse 10 % dans de nombreux pays (OCDE 2012c). Le développement de l'autonomie des universités pourrait accroître leur attractivité auprès des entreprises. Des initiatives récentes vont dans ce sens : la loi LRU de 2007 institue la présence d'un cadre dirigeant d'entreprise au sein du conseil d'administration des établissements et crée dans chaque université des plateformes d'information, de conseil et d'accompagnement vers l'emploi. Par ailleurs, le service public d'orientation (cf. infra) devrait fournir une information détaillée sur les débouchés des formations proposées par les établissements de l'enseignement supérieur afin d'améliorer l'orientation après le lycée.

Augmenter l'emploi des jeunes et faciliter leur insertion professionnelle

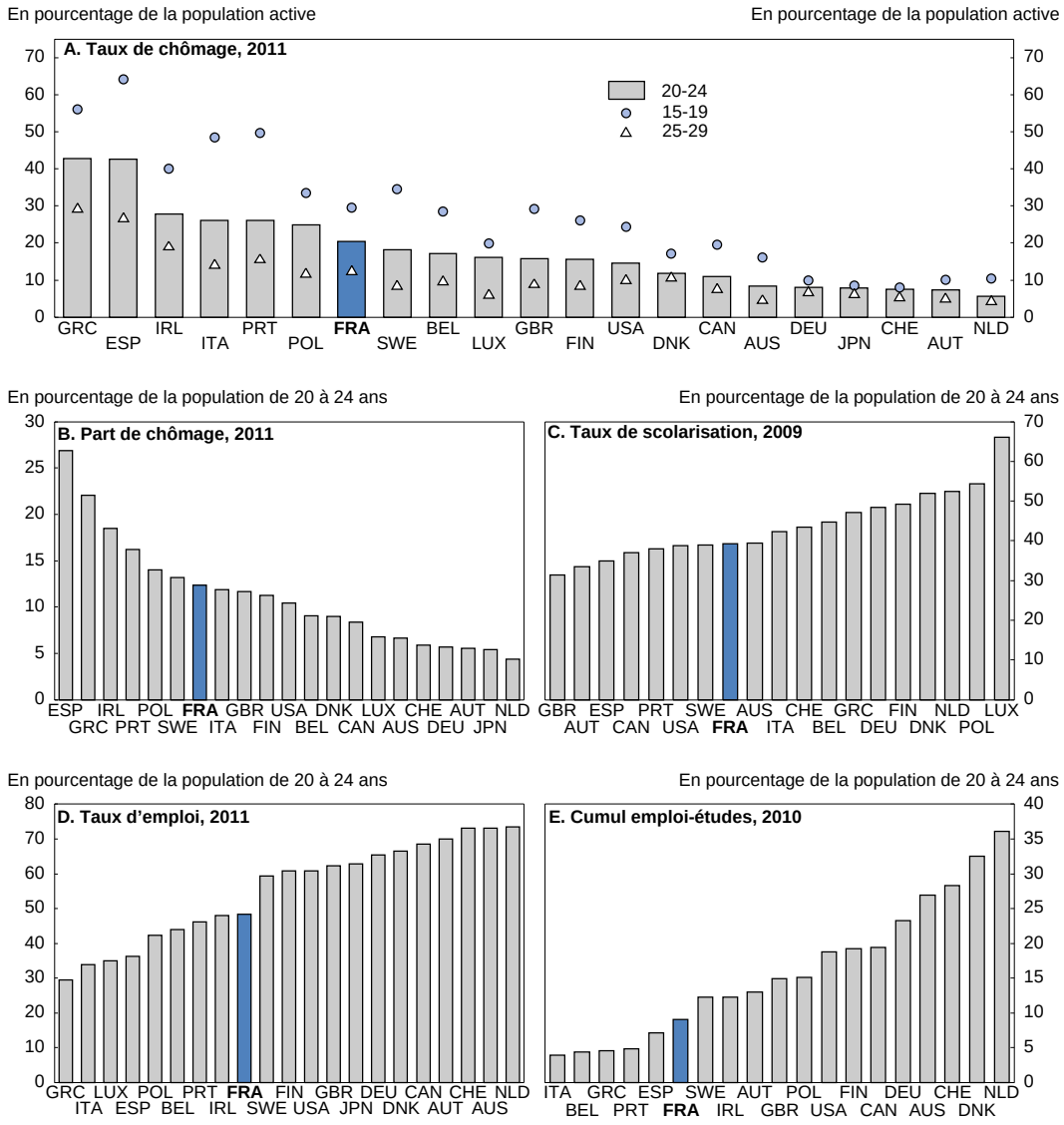
La France enregistre de mauvaises performances structurelles sur le marché du travail des jeunes

Le taux de chômage des jeunes de 20-24 ans est supérieur à 20 % pour quelques pays de l'OCDE seulement, dont la France et les pays du Sud de l'Europe (graphique 25, panneaux A et B). Ce taux élevé n'est pas un artefact d'une propension à étudier plus forte, qui réduirait la population active au dénominateur du taux de chômage : la part des 20-24 ans poursuivant leurs études est en réalité relativement faible, de l'ordre de 40 %, bien inférieure à celle observée dans les pays d'Europe du Nord et

15. Historiquement, la licence a été conçue comme un diplôme d'acquisition de connaissances et non de formation professionnelle (Cour des comptes, 2012a). La licence professionnelle, mise en place en 1999 en partenariat avec les entreprises, est un diplôme qui se prépare en 1 an et qui est ouvert eux étudiants ayant validé leur niveau Bac+2. La formation est conçue pour permettre l'insertion professionnelle des jeunes, et comprend 12 à 16 semaines de stage et réalisation d'un projet tutoré.

de l'Est et de l'Allemagne (graphique 25, panneau C). Le taux d'emploi est faible pour cette tranche d'âge (légèrement inférieur à 50 %, graphique 25, panneau D), le cumul emploi-étude est peu développé et environ 20 % de jeunes de 20-24 ans en France sont NEET et donc structurellement en risque de marginalisation sociale (graphique 1).

Graphique 25. **Indicateurs du marché du travail des jeunes**



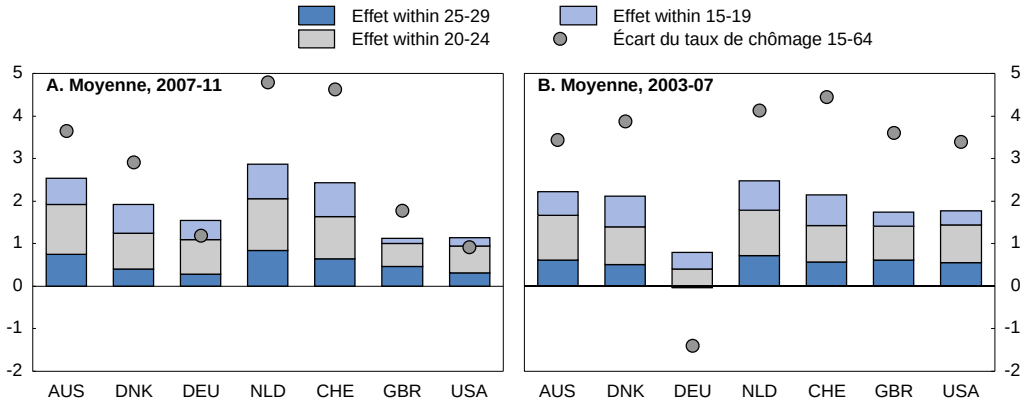
Source : OCDE, bases de données des Statistiques de la population active 2012 et de l'Éducation 2012.

La comparaison avec les Pays-Bas, le Danemark ou l'Allemagne, qui enregistrent de bonnes performances sur le marché du travail des jeunes, montre que, en proportion de la population des 20-24 ans, il y a en France plus de jeunes NEET, c'est-à-dire en grande difficulté d'insertion (environ 10 points de pourcentage), moins qui étudient (environ 10 points), beaucoup moins qui travaillent (de 10 à 30 points), beaucoup moins qui cumulent emploi et études (15 à 25 points, graphique 25, panneau E) et donc plus qui étudient sans travailler (5 à 15 points). En élargissant aux 15-29 ans, le chômage des jeunes explique plus de la moitié de l'écart de taux de chômage total du pays avec ceux pouvant servir de

référence (graphique 26), alors que leur part dans la population active n'est que de 22 % (voir Boulhol et Sicari, 2013b, pour plus de détails).

Graphique 26. **Explication de l'écart entre le taux de chômage de la France et celui d'autres membres de l'OCDE**

Analyse structurelle-résiduelle en points de pourcentage, par groupe d'âge



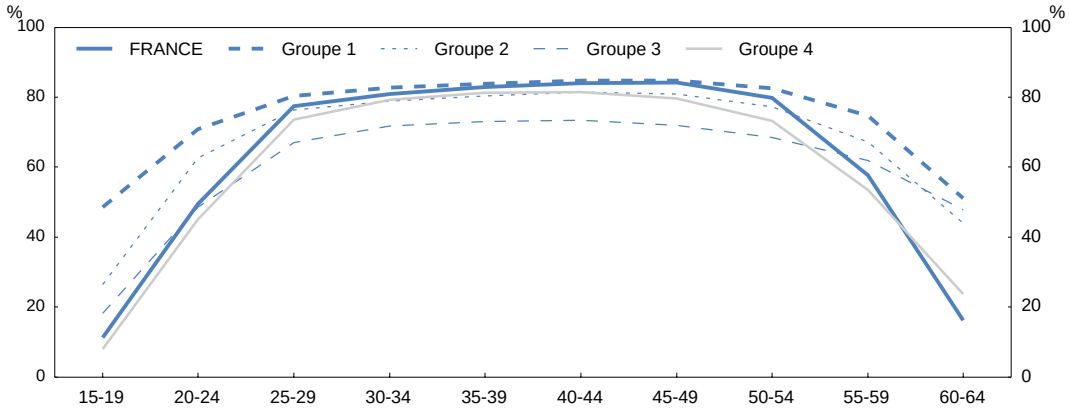
Source : Boulhol et Sicari (2013b).

Note de lecture *:* En moyenne sur la période 2007-11, le taux de chômage de la France était supérieur de 3.7 points de pourcentage à celui de l'Australie. Pour cette paire de pays, l'effet «within» était égal à 4.8 p.p., auquel les groupes d'âge 15-19, 20-24 et 25-29 ont contribué à hauteur de 0.6, 1.2 et 0.7 p.p., respectivement.

A partir de la structure des taux d'emplois par âge, on constate que le faible taux d'emploi des 20-24 ans progresse rapidement pour atteindre un niveau relativement élevé, de l'ordre de 80 %, pour les 30-34 ans, une caractéristique que l'on retrouve depuis plusieurs décennies. Mais, cela ne signifie pas que les NEET de 20-24 ans finissent par s'insérer correctement dans l'emploi. Cet accroissement s'explique d'abord par un effet de structure, les plus diplômés entrant sur le marché du travail plus tardivement (Batard et Saillard, 2011), notamment en France où le cumul emploi-études reste peu fréquent. Très schématiquement, la différence de 30 points entre le taux d'emploi des 25-29 et des 20-24 ans correspond à la part des 20-24 ans qui étudient sans travailler. En revanche, les NEET représentent le cinquième des 25-29 comme des 20-24 ans (graphique 1). Comme en Belgique, mais davantage qu'en Espagne, en Italie et en Pologne, qui enregistrent aussi de faibles taux d'emplois pour les jeunes, les taux d'emploi des 30-34 se rapprochent de ceux des pays du Nord de l'Europe, de la Suisse et de l'Autriche (graphique 27, et Boulhol et Sicari, 2013b). Au total, la France est le pays de l'OCDE où la dispersion des taux d'emploi par classe d'âge est la plus élevée.

Graphique 27. **Taux d'emploi par groupe d'âge, classification hiérarchique[1]**

Moyenne 2005-2011, en pourcentage de la population par classe d'âge



1. Une classification hiérarchique a été utilisée pour l'identification de groupes de pays de l'OCDE selon une structure par tranche d'âge des taux d'emploi. Le groupe 1 comprend : Australie, Canada, Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège et Suisse. Le groupe 2 comprend : Autriche, Finlande, Allemagne, Japon, Suède, Irlande, États-Unis et Mexique. Le groupe 3 comprend : Chili, Israel et Corée. Le groupe 4 comprend : Belgique, Luxembourg, Pologne, Slovénie, Grèce, Espagne, Hongrie, Italie, Slovaquie, République tchèque, France, Estonie et Portugal. La composition des groupes peut changer, en fonction de la période retenue. Par exemple, si on se limite à la période avant-crise (2005-07), l'Autriche, les États-Unis et la Suède font partie du groupe 1, l'Estonie et le Portugal du groupe 2 et le Mexique du groupe 4.

Source : Boulhol et Sicari (2013b).

Agir à la fois sur la demande et l'offre de travail

Les jeunes souffrent des difficultés qui pèsent globalement sur le marché du travail, le taux de chômage des jeunes relativement à celui des 25-54 ans étant cohérent avec celui des autres pays en moyenne (graphique 28). Ces faiblesses générales (structure fiscale peu favorable à l'emploi, dépenses publiques inefficaces, dialogue social peu constructif, excès de réglementations pour certaines professions, etc.) sont analysées dans la partie *Evaluation et Recommandations*. D'autres facteurs affectent les jeunes plus particulièrement en agissant plutôt sur la demande (protection de l'emploi, salaire minimum, contrats aidés) ou plutôt sur l'offre (accompagnement vers l'emploi, système éducatif). En revanche, le soutien public actuel aux jeunes (faible accès au RSA, courte durée de fait de l'indemnisation du chômage) n'est pas susceptible de restreindre l'offre de travail de façon importante, contrairement à ce qui peut se produire plus généralement (Égert, 2013).

La dualité des contrats de travail pénalise les jeunes

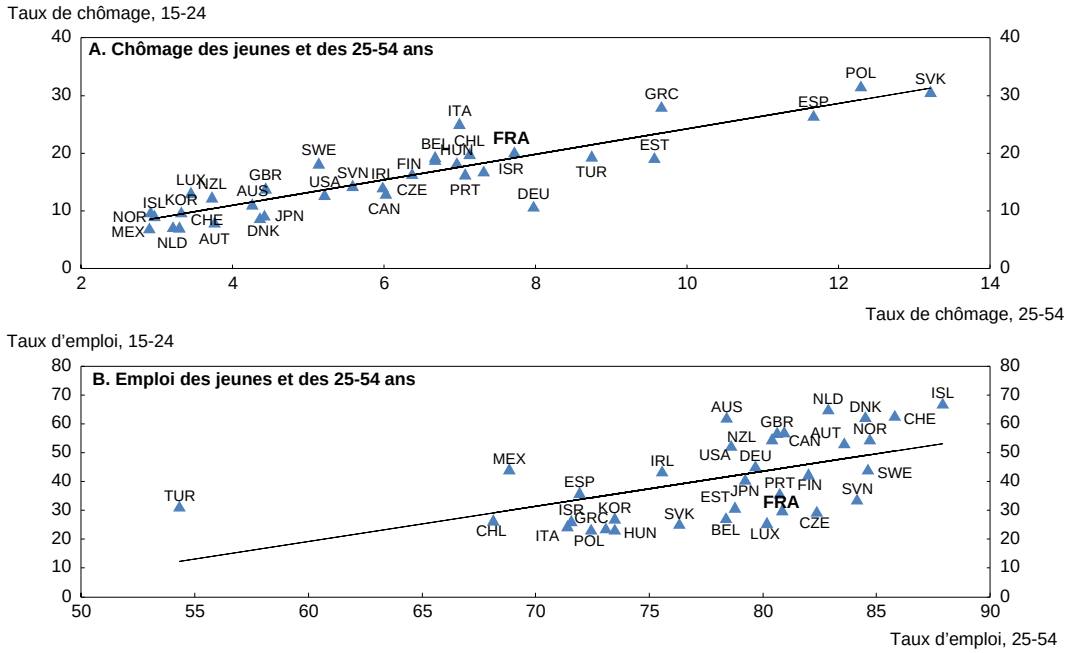
Le marché du travail est fortement segmenté en France, les salariés qui disposent d'un contrat permanent bénéficiant d'une forte protection. En protégeant les salariés ayant de l'ancienneté, elle peut dégrader les perspectives d'embauche des nouveaux entrants. Mais, d'autre part, les faibles coûts de licenciement des jeunes salariés (surtout s'ils ont, comme c'est souvent le cas en France, un contrat temporaire) ne jouent pas comme barrière à l'embauche. La protection a donc un impact théoriquement ambigu sur l'emploi des jeunes. Empiriquement, Bassanini et Duval (2006) trouvent toutefois que la protection de l'emploi réduit l'emploi des jeunes de façon significative dans les pays de l'OCDE.

Sans ambiguïté en revanche, une forte segmentation des contrats de travail répartit fort inégalement le poids des nécessaires ajustements aux chocs entre ceux qui sont protégés et ceux qui sont exposés, au premier plan desquels figurent les jeunes, surtout les peu qualifiés. Or la France est avec l'Espagne et la Belgique le pays de l'OCDE où la sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture

semble la plus marquée (en absolu ou relativement au taux de chômage tous âges confondus) : un choc d'1 point de PIB se traduit au bout d'un an par une augmentation estimée de plus d'1 point du taux de chômage des 15-24 ans, contre 0.6 point en moyenne dans l'OCDE et 0.3 point en France pour les 25-54 ans (graphique 29 et Boulhol et Sicari, 2013b).

Graphique 28. **Les difficultés des jeunes reflètent un problème général de fonctionnement du marché du travail**

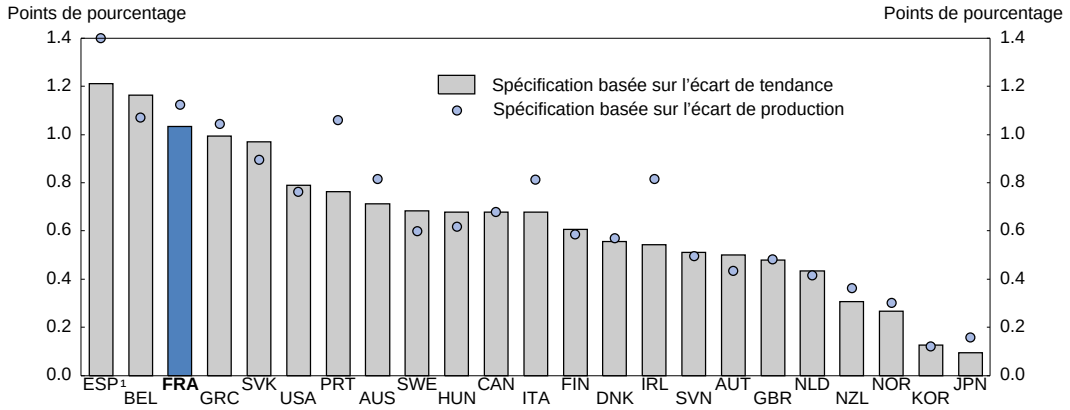
Moyenne 2000-2011



Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active 2012.

Graphique 29. **Sensibilité du taux de chômage des jeunes aux aléas de la conjoncture, 15-24 ans**

Variation estimée du taux de chômage un an après un choc négatif d'un point de PIB



1. Afin d'améliorer la lisibilité du graphique, l'échelle des ordonnées va jusqu'à 1.4 mais pour la spécification reposant sur l'écart de production, la valeur réelle estimée pour l'Espagne est de 2.4.

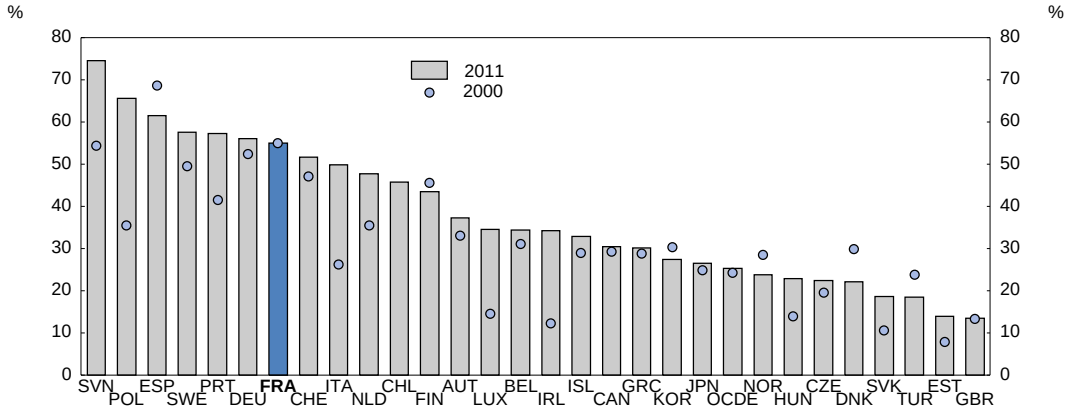
Source : Boulhol et Sicari (2013b).

Sans ambiguïté également, les jeunes éprouvent plus de difficultés à s'insérer dans la vie active via des contrats permanents dans les pays où le marché du travail est dual. Quintini et Martin (2006) trouvent une corrélation positive significative entre la protection de l'emploi et la durée d'accès à un premier emploi, l'Autriche et l'Allemagne faisant mieux grâce à l'apprentissage. De plus, la transition de l'école à l'emploi est plus difficile dans les pays où il est peu fréquent d'associer étude et travail (OCDE, 2009). Or, la France comme les pays de l'Europe du Sud cumule un système peu développé de liens avec l'entreprise avec des rigidités sur le marché du travail (protection de l'emploi, salaire minimum). Les parcours d'insertion s'allongent en conséquence.

Certains indicateurs montrent que la dualité pénalise fortement les jeunes en France. 34 % des emplois salariés de jeunes de 15 à 29 ans sont des emplois temporaires contre 13 % pour l'ensemble des salariés (DARES, 2012). Le travail temporaire des jeunes est également beaucoup plus développé que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 30). Or, ces contrats servent de moins en moins de tremplin vers l'emploi stable en France: entre 1996 et 2006, la probabilité d'être en contrat permanent un an après avoir eu un CDD a reculé de 43 % à 18 % pour les 15-24 ans (OCDE, 2009). D'après le panel EU-SILC, seulement 14 % de l'ensemble des salariés en contrat temporaire se trouvent un an plus tard en contrat permanent, le ratio le plus faible en Europe (tableau 3). D'autres sources donnent toutefois des taux de transition un peu plus élevés : ainsi, à partir de l'enquête emploi, on estime que 8 % des salariés en contrat temporaire se trouvent un trimestre plus tard en contrat permanent (DARES, 2012a). Depuis le début des années 1980, les interruptions d'emploi sont aussi devenues plus fréquentes chez les jeunes (Cordelier, 2006). Ces parcours erratiques peuvent conduire à un sous-investissement en capital humain de la part à la fois des employeurs et des jeunes. L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (voir Évaluation et recommandations) prévoit d'exonérer de cotisation patronale d'assurance chômage (soit 4 points) pendant 3 mois toute embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans.

Graphique 30. **Travail temporaire des jeunes, 2000-11**[1]

Emplois temporaires en pourcentage de l'emploi total des jeunes de 15-24 ans



1. Au lieu de 2000, données 2001 pour la Pologne ; 2002 pour la Slovénie et l'Estonie ; 2004 pour la Corée.

Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active 2012.

Cet accord constitue un premier pas important permettant de donner plus de flexibilité aux entreprises (voir Évaluation et recommandations). Pour réduire davantage la dualité, la définition du licenciement économique devrait être élargie, les obligations de reclassement par les entreprises réduites et les procédures de licenciement simplifiées. Concernant le licenciement économique, un des objectifs importants serait de limiter le contrôle du juge sur l'appréciation du motif. En Australie, par exemple, le licenciement économique a une cause réelle et sérieuse dès qu'il fait suite à une suppression de poste qui ne cache pas un motif personnel. Ces assouplissements pourraient être combinés à des cotisations

patronales plus élevées pour les contrats temporaires et à une limitation effective pour éviter les abus (comme en Finlande et en Norvège). Enfin, la période d'essai pourrait être allongée pour inciter les employeurs à offrir plus facilement un contrat permanent à un débutant (graphique 31) ; au Danemark en particulier, la longueur de la période d'essai fait partie intégrante de la stratégie de « flexicurité » (OCDE, 2009).

Tableau 3. **Mobilité des salariés ayant un emploi temporaire après un an**

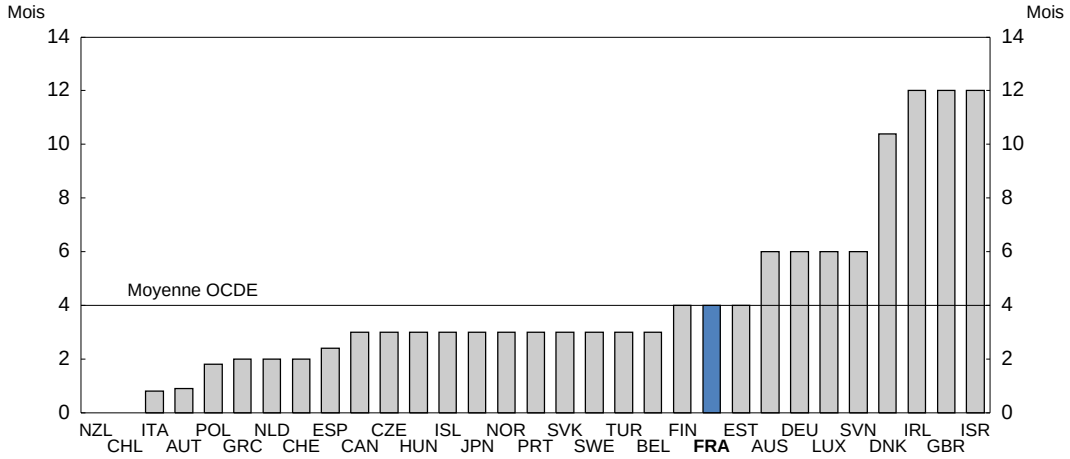
	Salariés ayant un emploi temporaire qui évoluent vers :			
	un emploi permanent	le chômage	un emploi temporaire	autre[1]
République slovaque	52.4	6.1	32.6	9.0
Hongrie	46.9	11.0	25.0	17.0
Royaume-Uni	45.1	2.5	28.9	23.5
Norvège	43.5	4.9	36.7	14.9
Autriche	41.6	5.6	30.8	21.9
Suède	41.2	10.4	36.3	12.0
Luxembourg	40.1	10.4	40.7	8.7
Slovénie	38.8	9.6	43.3	8.3
Irlande	38.1	7.4	35.3	19.2
République tchèque	37.3	5.0	48.3	9.4
Belgique	35.8	8.4	42.8	12.9
Italie	29.7	8.1	47.0	15.2
Pologne	26.9	8.9	54.7	9.5
Islande	24.7	2.6	38.2	34.5
Allemagne	23.0	0.7	53.9	22.4
Pays-Bas	22.9	1.6	65.5	10.0
Espagne	22.6	14.0	49.4	13.9
Grèce	21.4	9.1	59.1	10.3
Portugal	21.0	11.4	57.0	10.7
Finlande	20.3	9.9	48.0	21.8
France[2]	**13.8**	**9.2**	**71.6**	**5.4**
Moyenne	**29.0**	**9.1**	**49.5**	**12.4**

Note : Probabilité de transition dans un délai d'un an, à partir d'un emploi temporaire, entre 2003 et 2009. Par exemple, la probabilité de passer d'un emploi temporaire à un emploi permanent est calculée de la manière suivante : nombre de personnes occupant un emploi temporaire dans une année donnée et un emploi permanent un an après, divisé par le nombre total de transitions.

1. Travailleurs indépendants, étudiants et autres inactifs inclus.
2. Sur la même période, d'après l'enquête emploi de l'INSEE, le taux de transition de l'emploi temporaire vers l'emploi permanent au bout d'un an est de 15.8 %, mais cela représente une sous-estimation car 26.6 % des salariés en emploi temporaire ne sont pas observés un an plus tard.

Source : Base de données longitudinales EU-SILC et calculs de l'OCDE.

Graphique 31. **Durée de la période d'essai, 2008[1]**



1. 2009 pour France et Portugal.

Source : D. Venn (2009), Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators, Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, nº 89, Paris.

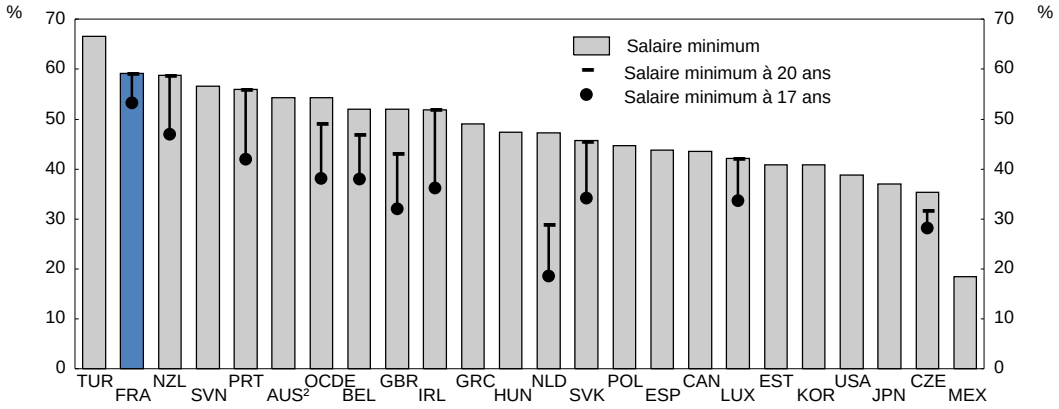
Le niveau du salaire minimum tend à exclure les jeunes peu qualifiés de l'emploi

Environ 30 % des salariés de moins de 25 ans sont rémunérés sur la base du Smic (salaire minimum interprofessionnel de croissance), contre 11 % pour l'ensemble des salariés (5 % en moyenne dans l'OCDE). Malgré les allègements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires, le coût du travail au niveau du salaire minimum rapporté au coût du travail au niveau du salaire médian se situe à un niveau relativement élevé, proche de la moyenne des pays de l'OCDE ayant un salaire minimum légal (voir le graphique 21 de la partie Évaluation et recommandations). Or la demande de travail est particulièrement sensible à son coût au niveau du Smic pour les jeunes et les peu qualifiés. De plus, en raison de ses retombées en termes de temps partiel subi et de chômage notamment pour ces deux catégories de population, le Smic, même s'il permet de limiter les inégalités salariales des travailleurs à temps plein, est inefficace pour contenir les inégalités de revenus et la pauvreté.

De nombreux pays de l'OCDE ont adopté un salaire minimum réduit pour les jeunes (graphique 32). En particulier, l'Australie et les Pays-Bas qui affichent aussi un salaire minimum élevé ont introduit des exemptions d'application larges pour les jeunes. En France, la réglementation n'autorise qu'un abattement de 10 % pour les moins de 17 ans ayant moins de six mois d'expérience et de 20 % pour les moins de 16 ans. Par rapport aux autres pays, les salaires relatifs sont en France élevés pour les jeunes et les seniors, catégories qui connaissent des taux d'emploi déprimés (graphique 33). Ainsi en France plus que dans d'autres pays, les jeunes (peu qualifiés) se trouvent en concurrence avec des adultes expérimentés sans avantage de coûts. Cela favorise aussi le recours inefficace aux stages comme moyen de contourner les contraintes du Smic. Un salaire minimum plus faible en fonction de l'âge pourrait être envisagé en complément des mesures visant à réduire la dualité (cotisations sociales modulées en fonction de la durée des contrats, extension de la période d'essai des CDI) et l'extension progressive du RSA aux jeunes sous certaines conditions. Des expérimentations pourraient être menées dans des régions touchées à des degrés divers par le chômage des jeunes.

Graphique 32. **Salaire minimum et âge, 2010[1]**

En pourcentage du salaire médian

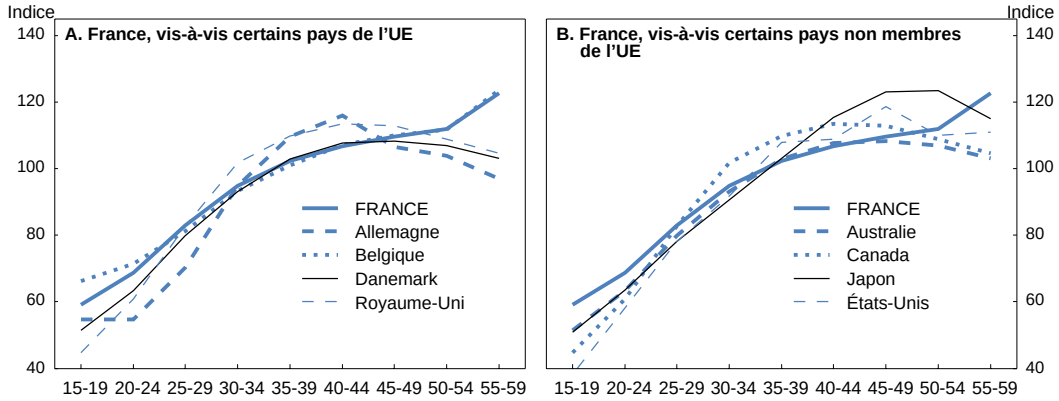


1. Montant brut hors allègements éventuels de cotisations sociales.
2. Les jeunes australiens peuvent bénéficier d'un salaire minimum réduit en fonction des conventions collectives ; à compter de juillet 2012 les autorités australiennes ont introduit un salaire minimum pour les jeunes et les apprentis exclus des conventions collectives, pour un montant de 58 % et 98 % du salaire minimum ordinaire pour les jeunes âgés de 17 et 20 ans, respectivement.

Source : OCDE, base de données de l'OCDE sur le salaire minimum 2012.

Graphique 33. **Distribution des salaires moyens par tranche d'âge, 2009**

Salariés à temps plein, salaire moyen tous âges confondus = 100



Note : Ces graphiques doivent être interprétés avec prudence car ils peuvent refléter des effets de composition, par exemple si les moins qualifiés sortent plus précocement du marché du travail en France. S'attachant à corriger les biais d'endogénéité, Aubert et Crépon (2004) ont toutefois montré qu'il y avait en France un décrochage de la productivité par rapport au salaire à partir de 50 ans, même si les estimations peuvent manquer de précision (Aubert P. et B. Crépon (2004), « Age salaire et productivité : la productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière ?», *Economie et Statistique*).

Source : OCDE, base de données sur les salaires et les gains.

En 2013, le gouvernement va mettre en œuvre les contrats de génération. Ce nouveau dispositif consiste à accorder une aide forfaitaire pour les entreprises de moins de 300 salariés qui embauchent un jeune en contrat permanent tout en maintenant en emploi un senior de plus de 57 ans. Le montant de l'aide s'élève à 2 000 EUR par an pour le jeune et 2 000 EUR pour le senior). Les entreprises de 300 salariés et plus, qui ne bénéficieront pas de ces aides, devront signer des accords ou mettre en place des plans d'actions sur la gestion des âges visant à favoriser également l'embauche de jeunes en contrats permanents

et le maintien en emploi des seniors. D'après le gouvernement, cette mesure répond aussi au défi que constitue la transmission des savoirs et des compétences dans la perspective des départs massifs à la retraite des générations du baby-boom.

Bien que le dispositif d'aide ne vise pas spécifiquement les moins qualifiés, la subvention, parce qu'elle est forfaitaire, est dégressive en pourcentage du salaire. Ce type de mesure est cependant sujet, comme la plupart des subventions à l'embauche dans le secteur marchand, à des effets d'aubaine et de substitution qui peuvent être importants. Ainsi sur la base d'une mesure similaire, Allègre et al. (2012) estiment que pour 500 000 contrats conclus moins de 100 000 emplois permanents nets seraient créés. Le seuil retenu de 300 salariés permettra toutefois de limiter ces pertes en ligne. Cette mesure permet de réduire le coût du travail des jeunes et des seniors, bien que ce ne soit pas l'objectif premier affiché par le gouvernement pour ce dispositif. Il serait cependant préférable de s'attaquer directement aux effets négatifs du mode de formation des salaires pour ces catégories de salariés, ce qui permettrait d'éviter de grever les comptes publics. Les faibles taux d'emploi des jeunes et des seniors ont probablement des causes communes, liées par exemple au mauvais fonctionnement du marché du travail dans son ensemble (graphique 4).

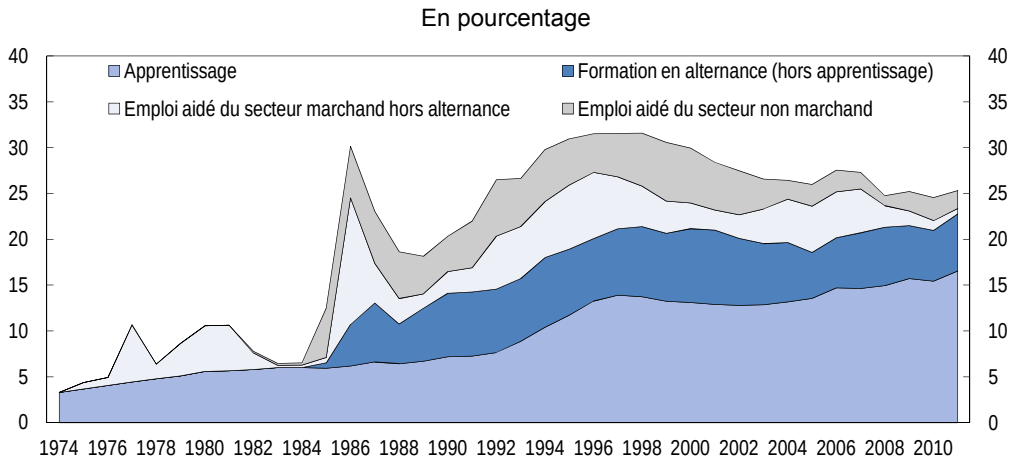
Contrats aidés : privilégier l'alternance ciblée sur les moins qualifiés

Les contrats aidés (y compris contrats d'alternance), fortement subventionnés (à hauteur de 90 % du SMIC dans le secteur non marchand),[16] sont principalement, à hauteur de 70 % environ, à destination des jeunes de moins de 26 ans. Ils représentent environ le quart des emplois occupés par les jeunes, en recul par rapport au pic de près d'un tiers en 1997-98, mais largement au dessus des niveaux de 5 à 10 % qui prévalaient avant leur essor au milieu des années 1980 (graphique 34). Pour les jeunes n'ayant pas le niveau du baccalauréat, la part des contrats aidés est d'environ 50 % (DARES, 2011).[17] Avec la crise en cours, les réponses apportées par les autorités ont conduit à redresser la part du non marchand dans les emplois aidés de 4 % en 2008 à 10 % en 2010, et probablement plus de 20 % en 2013. Le gouvernement a en effet créé 80 000 emplois aidés principalement dans le secteur non marchand au cours du second semestre 2012 et entend lancer 100 000 emplois d'avenir en 2013 (et 50 000 en 2014) ciblés sur les moins qualifiés et le secteur non marchand et comprenant un volet de formation, pour un coût budgété d'EUR 2.3 Md EUR en 2013.

16. De plus, les incitations en faveur de l'apprentissage incluent un crédit d'impôt sur les sociétés, des exonérations de cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu, des subventions salariales, en plus du financement de la formation. Elles ont été renforcées jusqu'en juin 2012 pour amortir l'impact de la panne de croissance économique. Le salaire de l'apprenti est calculé en fonction de son âge et de son ancienneté dans le dispositif et varie de 25 à 78% du salaire minimum (Sanchez, 2011). De plus, les entreprises de plus de 250 salariés ont un quota obligatoire de salariés en alternance, sous peine d'une pénalité de taxe d'apprentissage de 0.2% de la masse salariale (0.3% pour les entreprises de plus de 2000 salariés). Ce quota a été relevé de 3 à 4% en juillet 2011 pour contribuer à atteindre l'objectif fixé par le précédent gouvernement à 800 000 jeunes en alternance en 2015. En 2010, les entreprises de plus de 250 salariés embauchaient seulement 13% des apprentis (contre environ 40% des salariés du privé) et celles de moins de 50 salariés 80% des apprentis (contre 45% des salariés) (Sanchez, 2011). Les recettes de la taxe d'apprentissage représentent environ 2 Mds € en 2011, dont la moitié seulement va au financement des CFA. Au total, entre 2008 et 2012, le coût annuel des contrats aidés pour les jeunes serait de l'ordre de 8 Mds € (0.4 point de PIB), dont environ 85% pour l'alternance.

17. Ces contrats se composent des contrats dans le secteur non marchand (environ 50 000 en 2011), dans le secteur marchand hors alternance (15 000) et de l'alternance, comprenant les contrats d'apprentissage (435 000) et de professionnalisation (165 000). Ces derniers permettent aux jeunes de se requalifier une fois sortis de l'école.

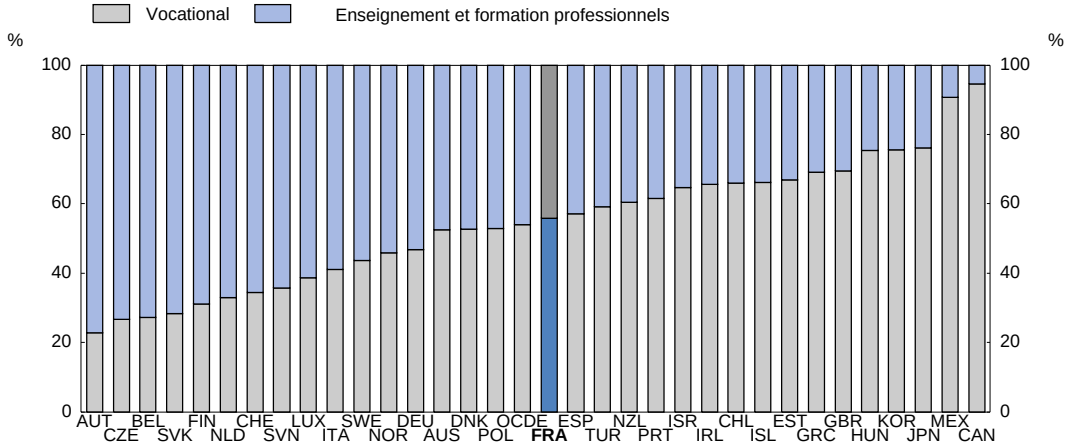
Graphique 34. **Part des emplois aidés dans l'emploi des jeunes de moins de 26 ans**



Source : Dares, mesures pour l'emploi ; INSEE, Enquêtes emploi.

En France, environ un jeune sur deux du deuxième cycle de l'éducation secondaire suit un programme professionnel, un ratio proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 35). L'enseignement professionnel est délivré soit via la voie scolaire soit via l'alternance, comme par exemple en Norvège et aux Pays-Bas. D'autres pays, y compris l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Irlande et la Suisse, ont en revanche fait le choix quasi exclusif de l'apprentissage. Comparativement, l'apprentissage permet souvent une transition plus fluide vers l'emploi, même s'il délivre une qualification plus spécifique qui peut limiter les capacités d'adaptation aux évolutions technologiques (Quintini et al., 2007). Les centres de formation d'apprentis (CFA) sont pour la plupart gérés par les Chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat. La Cour des comptes (2008) a relevé que les deux filières de l'enseignement professionnel étaient juxtaposées, sans réelle coordination entre les CFA et l'Éducation nationale. En Norvège et aux Pays-Bas, en revanche, une coopération étroite entre les deux voies permet de trouver instantanément une solution scolaire pour les élèves qui n'ont pas trouvé de place d'apprentis dans les entreprises, ce qui joue un rôle contra-cyclique utile (OCDE, 2009). Il n'existe pas de réelle évaluation du fonctionnement des CFA.

Graphique 35. **Scolarisation dans l'enseignement secondaire supérieur, 2009**

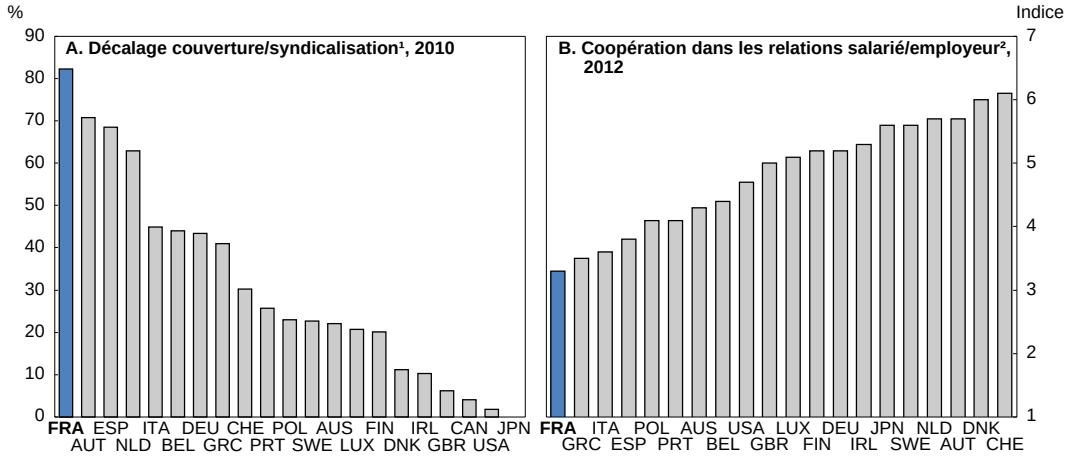


Source : OCDE (2012), Equity and Quality in Education, Éditions OCDE.

Les études sur les effets des emplois aidés réalisées depuis les années quatre-vingt dix ont permis d'aboutir à un certain consensus (Fougère et al., 2000 ; OCDE, 2008a (encadré 4.1), Aeberhardt et al., 2011). Premièrement, les aides à l'emploi non marchand peuvent fournir une réponse contra-cyclique rapide, mais n'engendrent pas d'effet durable en termes d'insertion dans l'emploi. Deuxièmement, un fort contenu en formation favorise l'insertion professionnelle ; c'est le cas des contrats en alternance. Troisièmement, relativement à la formation professionnelle par voie scolaire uniquement, l'apprentissage procure, toutes choses égales par ailleurs, un avantage en termes d'insertion dans l'emploi de 7 points de pourcentage environ à moyen terme, et des salaires légèrement plus élevés (Abriac et al., 2009). De ce point de vue la croissance tendancielle de la part de l'alternance dans ces dispositifs d'aide est bienvenue.

Malgré des aides substantielles, de nombreux jeunes ne trouvent pas d'entreprises pour leur contrat d'alternance et de nombreux autres abandonnent leur formation d'apprentissage. Une façon d'améliorer à la fois les incitations à se former et l'attractivité du dispositif pour les entreprises consisterait à soumettre une partie non négligeable de la rémunération à la validation des résultats de l'apprenti. Au-delà de son organisation institutionnelle difficilement reproductible, une des clés de la réussite de l'apprentissage en Allemagne provient de la qualité du dialogue social (Quintini et al., 2007), notamment sur la flexibilité du dispositif. Un dialogue social constructif contribuerait à atteindre un meilleur équilibre global en France bien au-delà des seules questions d'apprentissage (Cahuc et Zylberbeg, 2009 ; OCDE, 2011) (graphique 36).

Graphique 36. **Le dialogue social ne semble pas être de bonne qualité**



1. Différence arithmétique entre le taux de couverture des accords collectifs et le taux de syndicalisation.
2. Indice variant selon une échelle de 1 à 7 à partir d'une question posée à 14 000 chefs d'entreprise (129 pour la France), le niveau le plus élevé indiquant le maximum de coopération possible.

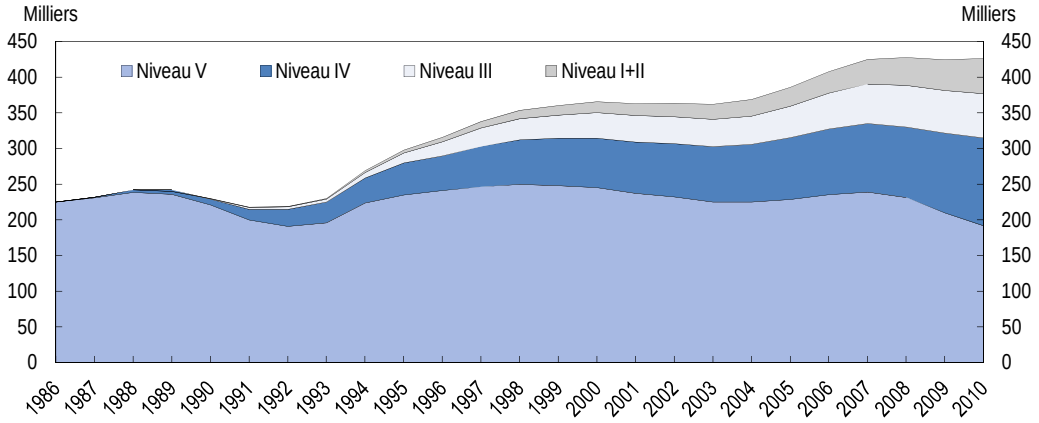
Source : OCDE, Objectif croissance 2012 ; World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2012-2013.

De plus, l'apprentissage s'est développé en France en proposant des contrats à des apprentis ayant des niveaux d'éducation de plus en plus élevés (Abriac et al., 2009), ce qui tend à laisser de côté les jeunes qui éprouvent le plus de difficultés à s'insérer dans l'emploi. Alors que le nombre d'apprentis a presque doublé en vingt ans, celui des moins qualifiés est resté stable (graphique 37).[18] Or les effets d'aubaine sont très importants dans le secteur marchand lorsque les dispositifs ne sont pas ciblés sur ceux qui sont les plus

18. La structure des contrats de professionnalisation est encore plus marquée en faveur des qualifiés : en 2011, les moins qualifiés représentaient 25% des contrats, le niveau bac 39% et le supérieur 36% (Sanchez, 2012).

éloignés de l'emploi (Martin et Grubb, 2001). Il importe donc d'éviter que les contrats d'alternance ne soient utilisés simplement pour les avantages de coût du travail qu'ils procurent et de différencier nettement les aides en fonction du niveau de qualification. De plus, pour les lycéens professionnels, l'apprentissage qui en est en principe un substitut tend à devenir un complément de formation qualifiante : cette réplication allonge les parcours et est inefficiente et coûteuse pour les finances publiques.

Graphique 37. **Nombre d'apprentis en fin d'année selon le niveau de diplôme[1]**



1. Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet d'études professionnelles (BEP) et mention complémentaire (MC) pour le niveau V ; brevet professionnel (BP), baccalauréat professionnel (Bac pro) et mention complémentaire (MC) pour le niveau IV ; brevet de technicien supérieur (BTS), diplôme universitaire de technologie (DUT) pour le niveau III ; licence, maîtrise pour le niveau II ; diplôme d'ingénieur, diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), master pour le niveau I.

Source : Ministère de l'Éducation Nationale, DEPP.

Lutter contre les discriminations ethniques à l'embauche

La part des enfants d'immigrés parmi les jeunes de 20-29 ans est plutôt faible en France en comparaison des autres pays de l'OCDE, notamment en raison de flux limités de jeunes immigrés (tableau 4). Les écarts de taux de chômage entre les enfants d'immigrés et les enfants d'autochtones sont élevés, comme dans la plupart des pays européens à l'exception du Royaume-Uni et de la Suisse, mais ils sont moins prononcés qu'en Belgique et aux Pays-Bas (graphique 38).

Tableau 4. **Part des enfants d'immigrés dans la population de 20-29 ans et non scolarisés, sélection de pays de l'OCDE, autour de 2007**

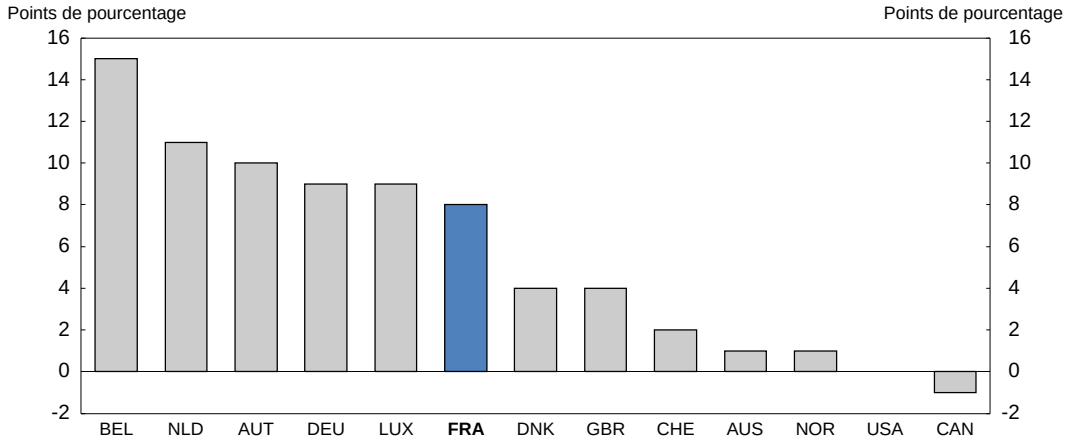
En pourcentage

	FRA	AUS	AUT	BEL	CAN[1]	DNK	DEU	LUX	NLD	NZL[1]	NOR	SWE	CHE	GBR	USA	OCDE
Enfants d'immigrés nés dans le pays (%)	5.8	10.7	5.0	7.1	9.7	2.3	4.8	21.6	5.0	-	1.7	5.1	9.6	12.2	6.5	**7.4**
Part provenant de: hors OCDE/TUR/MEX	*66*	-	*94*	*68*	*48*	*87*	*89*	*0*	*92*	-	*90*	*45*	*32*	*48*	*91*	***65***
Jeunes immigrants	3.4	-	9.2	5.2	8.9	-	10.0	18.8	6.3	9.3	4.9	8.8	17.0	4.7	9.7	**8.9**
Part provenant de: hors OCDE/TUR/MEX	*87*	-	*86*	*62*	*76*	-	*84*	*2*	*83*	*6*	*92*	*84*	*75*	*70*	*94*	***69***
Ensemble des enfants d'immigrés	9.2	-	14.1	12.3	18.6	-	14.8	40.4	11.3	-	6.6	13.9	26.6	16.9	16.2	**16.3**
Pour mémoire[2]	12	28	17	11	22	9	15	42	13	24	9	16	27	14	16	**18**

1. Les données pour le Canada se réfèrent au recensement de 2006 ; pour la Nouvelle-Zélande les données se réfèrent au pourcentage de la population active née à l'étranger et sont issues du recensement de 2006.
2. Part des personnes nées à l'étranger dans la population totale âgée de 15 à 64 ans (2008, en %)

Source : OCDE (2010), Equal Opportunities? The labour market performance of children of immigrants, Éditions OCDE, Paris.

Graphique 38. **Écart entre le taux de chômage des enfants d'immigrés et celui des enfants d'autochtones âgés entre 20 et 29 ans, 2007**



Source : OCDE (2010), Equal Opportunities? The labour market performance of children of immigrants, Éditions OCDE.

Il est désormais bien établi qu'en France la population d'origine étrangère est victime de fortes discriminations de la part des employeurs et que les jeunes sont particulièrement touchés (Cédiey et Foroni, 2007 et 2008 ; OCDE, 2008a et 2008b). Les écarts de niveau d'éducation entre enfants d'immigrés et d'autochtones expliquent moins du tiers des différences de taux d'emploi pour les 20-29 ans en France (OCDE, 2010). Sur l'ensemble de la population, les caractéristiques individuelles n'expliquent que 4 des 18 points de pourcentage d'écarts des taux d'emploi entre les Français ayant au moins un parent immigré du Maghreb et ceux dont les deux parents sont français de naissance (Aeberhardt et al., 2010a). En revanche, elles expliquent totalement les écarts de salaires (13 %). L'essentiel des différences de traitement pénalisant des jeunes d'origine maghrébine ou noire africaine se manifeste avant même qu'ils n'aient été reçus en entretien par l'employeur, les enfants d'immigrés originaires d'Afrique devant postuler trois à quinze fois plus qu'un candidat français ayant le même profil pour obtenir un entretien (OCDE, 2008b).

Lutter contre cette discrimination n'est pas aisé. La France a déjà mis en place de nombreuses mesures (OCDE, 2008b). Le programme le plus rentable dans les pays de l'OCDE est probablement le parrainage, qui fait appel à des bénévoles connaissant bien le monde de l'entreprise ou de l'administration et permet aux jeunes issus de l'immigration de tisser des liens avec les entreprises (OCDE, 2008b). Mais il convient aussi de lutter directement contre les comportements ouvertement discriminatoires. Enfin, les administrations publiques pourraient privilégier à qualification équivalente les enfants d'immigrés de nationalité française qui sont largement sous-représentés dans le secteur public (OCDE, 2009).

Mieux coordonner l'accompagnement des jeunes

En France, les missions locales ont pour fonction principale l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Elles sont désormais partie intégrante du service public de l'emploi (SPE), mais leur financement fait intervenir de multiples acteurs. Y contribuent l'État (40 %), les collectivités territoriales (46 %, régions pour la formation, départements pour l'action sociale, communes et intercommunalités pour les maisons de l'emploi), l'Union européenne (7 %) et d'autres acteurs (7 %, dont Pôle emploi). Le fait d'avoir une institution se focalisant sur l'insertion des jeunes est a priori un atout. Mais de nombreux défauts de coordination minent la cohérence et l'efficacité du système.

Depuis 1977, plus de 80 dispositifs de la politique de l'emploi ont été mis en œuvre en direction des jeunes (Sylla, 2008). La Cour des comptes (2012b) relate l'anecdote d'un délégué du préfet recensant au

moins 21 dispositifs de recherche d'emploi dans une commune de la région Rhône-Alpes. Avec l'implication d'une myriade d'acteurs,[19] il en résulte une grande complexité dans la gestion administrative de la politique d'insertion et une absence de lisibilité pour les jeunes et les entreprises (OCDE, 2009). Ces problèmes de coordination renvoient plus généralement à une absence de politique intégrée de l'insertion des jeunes.

Les intervenants, mal coordonnés, agissent en partie sur les mêmes périmètres. Ils sont parfois pilotés à des niveaux territoriaux différents, rencontrent des problèmes d'échange de données (souvent pour des questions d'incompatibilité des systèmes informatiques, mais parfois aussi pour des questions de protection de données individuelles) y compris entre missions locales limitrophes de départements différents, voire se trouvent en concurrence. Pour les missions locales par exemple, l'obstacle à la transmission de données est avant tout juridique car chaque mission locale est une entité propre, d'où l'avantage que procurerait leur rassemblement au sein d'une même structure. Point important, le partage des compétences et le processus de co-traitance entre Pôle emploi et les missions locales sont flous et manquent de fluidité. De même, les CFA sont souvent mal connectés au « réseau » des missions locales marqué par une forte hétérogénéité dans le fonctionnement de ses 468 structures.

Ces défauts de coordination engendrent des pertes d'efficacité probablement considérables. La Cour des comptes et le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ont en outre relevé les lacunes des missions locales en matière de gestion budgétaire et comptable : mesurer leur performance n'est pas possible compte tenu de la complexité de leur dispositif de financement et de la non-application d'une approche budgétaire conforme à la LOLF (Cour des comptes, 2007). Alors que les régions jouent un rôle croissant pour l'apprentissage, les missions locales sont présidées par des élus à un niveau local plus fin. Faire remonter leur pilotage au niveau régional (tout en préservant leur implication sur les bassins d'emploi locaux) engendrerait des économies d'échelle et faciliterait la coordination. Depuis 2008, son financement a été rénové en conformité avec les exigences budgétaires issues de la LOLF par le biais de conventions pluriannuelles d'objectifs.

Intervenir dès le décrochage

L'insertion des jeunes qui sortent du système scolaire en étant peu ou pas diplômés est une tâche difficile à laquelle se trouve confrontée la plupart des pays de l'OCDE, même si les pays du Nord de l'Europe, le Luxembourg, la Suisse, la Slovénie, l'Autriche et l'Australie affichent de relativement bonnes performances dans ce domaine (voir graphique 1). Intervenir après la formation scolaire est très coûteux et les retombées sont souvent décevantes d'où l'importance de lutter en amont contre le décrochage scolaire (cf. supra). S'il n'y a pas de recette miracle, l'analyse des politiques menées dans ce domaine au cours des dernières décennies (Quintini et al., 2007) permet de dégager les modes d'action qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité et sur lesquels les moyens doivent être concentrés.

Le défi est d'éviter de perdre le contact avec le monde du travail lorsque l'on a fini ses études. Il est essentiel d'identifier les situations de décrochage et d'intervenir rapidement car corriger la trajectoire devient très compliqué lorsque le décrochage s'installe (Quintini et al., 2007). Le meilleur rapport coût-efficacité est obtenu en privilégiant les aides à la recherche d'emploi basées sur le respect d'obligations réciproques. Les formations, généralement moins efficaces pour les « décrocheurs », doivent être, autant que possible, individualisées et calibrées sur les besoins du marché du travail ; à ce titre,

19. L'Institut Montaigne (2012) donne une liste non exhaustive d'institutions publiques intervenant sur le « champ jeunes » de façon isolée voire en concurrence les unes avec les autres et qui pourraient collaborer beaucoup plus étroitement : collèges, lycées, Missions générales d'insertion, missions locales, Maisons de l'emploi, services sociaux, écoles de la deuxième chance, Pôle emploi, AFPA, partenaires sociaux, élus locaux représentant différentes couches territoriales, CFA.

l'implication des partenaires sociaux peut être bénéfique (Quintini et al., 2007). De nombreux pays ont mis en place des programmes qui leur permettent d'agir à un stade de chômage précoce, notamment l'Australie, le Danemark et le Royaume-Uni. Par exemple, au Danemark, pays pionnier dans la stratégie d'activation des jeunes depuis le milieu des années 1990, une partie de la garantie de ressources octroyée est conditionnée à la participation des jeunes à des mesures actives (OCDE, 2009). L'extension du RSA telle que proposée ici peut favoriser la mise en place de ces stratégies d'activation. D'une manière générale, le SPE doit être plus résolument tourné vers une approche d'activation et de respect des engagements réciproques (voir OCDE, 2013), dont l'Australie fournit un bon exemple (OCDE, 2009).

La coordination entre le SPE et la mission générale d'insertion (MGI) de l'Education nationale est un élément clé pour repérer rapidement les jeunes qui risquent de perdre pied avec la formation et le marché du travail. Mais l'articulation entre le système éducatif et le SPE (notamment les missions locales) est défaillante, notamment en termes d'échange d'informations et de mise en contact dès la fin de la scolarité (CERC, 2008) : la MGI semble peu efficace, ne prenant en charge qu'à peine la moitié des sortants sans diplôme alors qu'environ la moitié des jeunes en contact avec les missions locales sont accueillis pour la première fois plus d'un an après la sortie du système scolaire et un sur cinq plus de trois ans après (Bonnevialle, 2008a-b). Les Pays-Bas, la Norvège et le Royaume-Uni ont récemment renforcé la coordination entre le SPE et les services éducatifs afin de détecter plus rapidement les jeunes sortant prématurément du système scolaire et leur proposer une solution (OCDE, 2011a).

Des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs sont mises en œuvre progressivement depuis 2011. Elles visent à apporter une réponse personnalisée et rapide à chaque jeune de plus de 16 ans sans diplôme ni solution, et leur offrir une seconde chance. Ces plates-formes bénéficient d'un système d'information unique permettant aux établissements scolaires, CFA, missions locales et collectivités territoriales de mieux repérer les jeunes en grande difficulté et sont susceptibles d'améliorer sensiblement la coordination entre les différents acteurs. Un exemple de bonne pratique peut aussi être fourni par la Commission sur le chômage des jeunes aux Pays-Bas qui a réuni entre 2004 et 2007 des représentants du patronat, des syndicats et du secteur de l'éducation et insufflé des initiatives permettant d'améliorer la coordination entre les différentes parties prenantes et le repérage de jeunes en train de décrocher (OCDE, 2008a).

Les écoles de la deuxième chance semblent obtenir des résultats prometteurs qu'il faudrait évaluer

Les principaux dispositifs d'accompagnement des jeunes comprennent le « contrat d'insertion dans la vie sociale » (Civis) et les formations « deuxième chance » qui accompagnent des jeunes en grande difficulté d'insertion. Le Civis, créé en 2005, est ciblé sur les jeunes qui ont un niveau d'éducation inférieur à Bac+2. Le contrat d'autonomie, qui a pris fin en 2012, avait été mis en place avec la *dynamique Espoir Banlieues* en 2008 pour faciliter l'accès à l'emploi de 60 000 jeunes résidant dans des quartiers défavorisés (soit environ le tiers des NEET de 15-24 ans résidant en ZUS).

Deux dispositifs de deuxième chance sont destinés aux jeunes « décrocheurs » ayant moins de 26 ans, sans diplôme ni qualification professionnelle : les Ecoles de la deuxième chance (E2C) et l'Épide, dit dispositif « Défense deuxième chance ». Ils offrent une remise à niveau sur les fondamentaux scolaires, notamment en lecture, écriture et calcul, et accompagnent les jeunes dans la construction de leur projet personnel et professionnel. Le premier insiste sur le développement de l'autonomie et de la confiance en soi et dispense un parcours individualisé en alternance et en groupes restreints ; le second s'adresse aux jeunes en voie de marginalisation et leur permet de recevoir une formation comportementale, générale et professionnelle délivrée dans des centres très encadrés fonctionnant en internat. Ces dispositifs présentent des analogies avec *Job Corps* aux Etats-Unis, programme coûteux mais ayant une forte rentabilité sociale (OCDE, 2009).

Produit d'une initiative européenne adoptée en 1995 et fondées sur une pédagogie différente des schémas scolaires classiques, les E2C sont créées à l'initiative des collectivités territoriales et des acteurs de l'insertion professionnelle. L'engagement des entreprises dans le dispositif permet d'intégrer la réalité locale du marché du travail. La multiplication des E2C a été l'une des principales mesures du plan d'urgence du gouvernement en 2009 visant à combattre le chômage des jeunes. En 2012, le réseau comptait une centaine de sites dans près de la moitié des départements (contre le quart en 2008) et a accueilli environ 12 000 stagiaires. Le coût moyen du parcours d'un jeune dans une E2C, d'une durée de sept mois en moyenne, est d'environ EUR 6 000. Même si les E2C obtiennent des résultats prometteurs en termes d'insertion, l'efficacité réelle de ces programmes n'a jamais vraiment été évaluée, ce qui en limite le développement (Cahuc et al., 2011). Une évaluation est en cours au Ministère du travail et sera publiée en 2013. Les Epide sont composés de 20 établissements et offrent 2 300 places pour des jeunes recevant une formation comportementale, générale et professionnelle (stages en entreprises) en internat pour un budget annuel d'EUR 84 millions, soit environ EUR 39 000 par place.

Une enveloppe budgétaire d'EUR 419 millions a été consacrée par l'État en 2012 à la mise en œuvre de l'accompagnement (allocation Civis, le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes, E2C, Épide et contrat d'autonomie). Signe d'une mauvaise allocation des ressources, cela représente en pourcentage du PIB (0.02 %) environ le sixième des dépenses publiques annuelles moyennes engagées depuis environ quarante ans dans les contrats aidés hors alternance, dont l'efficacité est très faible.

Territorialisation des problèmes qui touchent les jeunes

La concentration spatiale des difficultés

Les difficultés auxquelles la jeunesse française est confrontée ont une dimension territoriale marquée. Environ 7 % de la population française vit dans les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) qui sont formellement « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Les habitants des ZUS sont plus jeunes en moyenne que dans les unités urbaines environnantes : près d'un habitant sur trois a moins de 20 ans contre un sur quatre dans leurs agglomérations et dans l'ensemble de la population (Onzus, 2011). Or ces territoires concentrent les difficultés socio-économiques : le niveau de vie moyen est nettement plus faible que celui de leurs agglomérations (d'environ 45 %), le taux de pauvreté est 2.5 à 3 fois plus élevé, la population est moins diplômée, le chômage deux fois plus prégnant, les logements de moins bonne qualité, l'insécurité plus forte, etc. (Onzus, 2011). La pauvreté touche particulièrement les jeunes de ces quartiers et le taux de chômage des 15-24 ans y est supérieur à 40 %. Au total, environ un jeune chômeur (ou NEET) sur sept de 15 à 24 ans réside en ZUS. Ces conditions d'extrême précarité sont lancinantes depuis plusieurs décennies.

Les mécanismes spatiaux de l'exclusion dans les banlieues françaises peuvent provenir d'effets négatifs de ségrégation sociale (acquisition du capital humain, réseaux permettant d'accéder à l'emploi, stigmatisation des quartiers et discrimination de la part de certains employeurs), de l'enclavement (mauvais appariement spatial ou « spatial mismatch ») (Gobillon et Selod, 2007) augmentant le chômage frictionnel, et d'un mauvais accompagnement dans l'emploi. Les principaux enseignements suivants peuvent être tirés des analyses menées sur cette question :

- Au-delà des caractéristiques individuelles, les effets de voisinage semblent contribuer à l'échec scolaire (Goux et Maurin, 2007) ;

- le niveau d'éducation et le contexte familial restent les éléments déterminants de l'accès à l'emploi et du niveau de salaire ;

- lorsque l'on contrôle finement par les caractéristiques individuelles observées, le fait de résider en ZUS est négativement associée à la probabilité d'accéder à l'emploi (Aeberhardt et al., 2010a et 2010b ; Couppié et Gasquet, 2011) ;

- conditionnellement à l'accès à l'emploi, résider en ZUS n'affecte ni la structure des emplois occupés ni les salaires (Couppié et al., 2010) : une fois en emploi il y aurait très peu d'externalité de voisinage et de discrimination ;

- les choix résidentiels étant endogènes, les variables de localisation dans les estimations économétriques captent en fait des caractéristiques inobservées et l'effet obtenu en général n'est pas causal ; « c'est en matière de santé mentale et de propension à la criminalité que l'environnement résidentielle [aurait] l'influence la plus importante sur les individus » (Oreopoulos, 2008, pour une synthèse) ;

- des expérimentations basées sur des réaffectations résidentielles aléatoires montrent que déplacer des individus hors d'un contexte résidentiel ségrégué ne modifie pas leurs trajectoires de niveau d'éducation, d'emploi ou de salaire (Oreopoulos, 2008) ;

- les expériences consistant à subventionner l'activité dans certaines ZUS en France (416 Zones de redynamisation urbaine et 100 Zones franches urbaines) sont peu convaincantes : mauvais ciblage sur les populations locales, effets d'aubaine massifs, faible impact (OCDE, 2008a).

La recherche doit encore progresser dans ce domaine pour affermir le diagnostic et guider les choix de politique économique. On peut néanmoins dégager quelques implications de ces résultats. Les priorités consistent à renforcer dans ces territoires le système éducatif (cf supra) et l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, et de s'assurer que la qualité des conditions de logement et des moyens de transport n'entrave pas l'accès à l'emploi.

La politique de zonage manque de cohérence

La politique interministérielle de la ville mise en œuvre depuis les années 1980 vise à casser la dynamique de dévalorisation de certains territoires urbains. Les questions globales liées à la politique de la ville et à son efficacité dépassent largement le cadre de cette étude. Le constat est cependant sans appel : elle n'a pas permis de réduire les difficultés de ces quartiers. Il n'est pas prouvé que le fait de cibler les politiques sociales sur des territoires plutôt que directement sur les personnes soit efficace (OCDE, 2007c). Les moyens déployés sur les territoires-cibles se heurtent souvent à d'épineux problèmes de coordination qui en grèvent l'efficacité et engendrent des effets de stigmatisation. De fait, la population des ZUS baisse d'environ 0.5 % par an en moyenne depuis 1990, les moins favorisés tendent à rester (OCDE, 2007c), accentuant ainsi les problèmes existants.

La politique de la ville repose sur une géographie prioritaire définie en zonages qui se sont juxtaposés sans cohérence et diluent l'intervention publique (OCDE, 2007c). Comme souvent en France, la répartition des responsabilités entre collectivités territoriales est éclatée et l'intercommunalité joue un rôle limité (Cour des comptes, 2012b). Depuis 2006, la politique de la ville s'étend sur 2 493 quartiers prioritaires (Contrats urbains de cohésion sociale ou Cucs) qui couvrent environ 12 % de la population française (environ 7.7 millions d'habitants) ; 1 752 sont hors ZUS. Réciproquement, des 751 ZUS (4.4 millions d'habitants), 10 ne font pas partie de ce périmètre. Les quartiers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui reçoit une part importante des crédits de la politique de la ville sont au nombre de 542 dont 112 hors ZUS. En ce qui concerne l'éducation prioritaire, 40 % des ECLAIR et 75 % des RRS sont hors ZUS. Parallèlement, environ 40 % des collèges situés en ZUS ne sont pas classés en éducation prioritaire. La géographie prioritaire devait être mise à plat en 2010 mais la réforme a été repoussée en

2014. Il est souhaitable qu'elle soit menée le plus rapidement possible. Au-delà la question se pose de l'intérêt de maintenir un zonage trop strict quartier par quartier plutôt que d'allouer des ressources sur la base de critères précis (taux de chômage, part des jeunes sans qualification professionnelle, part des bénéficiaires de minima sociaux, etc.) et de laisser plus de souplesse aux préfets et aux élus locaux (voir Hamel et André, 2009).

Pas de discrimination positive dans l'accompagnement vers l'emploi dans les quartiers défavorisés

En ce qui concerne l'accompagnement vers l'emploi dans les quartiers en difficulté, les problèmes de coordination relevés précédemment se manifestent avec la même acuité. Avant la mise en œuvre des emplois d'avenir, la principale mesure ciblée sur les ZUS a consisté en la création des contrats d'autonomie lancés en 2008 (cf. supra) avec la *dynamique Espoir banlieues*. Hormis cette action, il est difficile d'estimer, compte tenu des données très disparates, dans quelle mesure la politique de l'emploi cible les quartiers prioritaires. IGAS (2010) et Cour des comptes (2012b) considèrent que les moyens ne sont pas à la hauteur des enjeux. Pis, Pôle emploi rencontrerait des difficultés à allouer du personnel dans ces territoires, ce qui entraîne un suivi insuffisant des demandeurs d'emplois. OCDE (2008b) relève que les jeunes des ZUS rencontrent des difficultés dans l'accès au SPE. Environ 17 % des crédits des politiques de l'emploi et 10 % des contrats aidés seraient à destination des ZUS (Cour des comptes, 2012b). Dans la mesure où environ 14 % des chômeurs et 14 % des NEET de 15-24 ans résident en ZUS, il est difficile de conclure dans le sens d'un sous-investissement des ZUS par les politiques de l'emploi ; en revanche il n'y aurait pas réellement de mesures de discrimination positive dans ce domaine.

Encadré 1. **Recommandations pour améliorer la situation des jeunes**

Concentrer les moyens de l'éducation sur l'école primaire et les milieux défavorisés

- Réallouer substantiellement les dépenses d'éducation du secondaire vers le primaire d'une façon budgétairement neutre. Dégager des économies d'échelle en accélérant le regroupement des petites écoles.
- Consacrer le surcroît de dépenses publiques allouées à l'éducation à rendre l'éducation prioritaire réellement prioritaire. Utiliser ces moyens pour développer les compétences spécifiques aux besoins des réseaux de l'éducation prioritaire et y attirer des enseignants expérimentés. Approfondir dans ces écoles l'autonomie en matière de recrutement et le soutien individualisé aux élèves, et impliquer davantage les parents.
- Développer l'autonomie des écoles primaires et de leurs directeurs au moins au niveau du secondaire en les transformant en établissements publics d'enseignement primaire et en dotant les directeurs de responsabilités hiérarchiques nettes.
- Améliorer la formation des enseignants en mettant l'accent sur les pratiques pédagogiques et en combinant davantage formations académique et professionnelle en alternance. Rationaliser les coûts non salariaux pour pouvoir augmenter la rémunération des enseignants.
- Réduire drastiquement et rapidement le recours au redoublement et mettre en œuvre une meilleure individualisation de l'enseignement afin de prévenir le décrochage scolaire.
- Réformer les fonctions et mieux contrôler l'activité des conseillers d'orientation-psychologues. Séparer nettement les fonctions d'orientation des fonctions psychosociales et approfondir les fonctions spécifiques d'orientation en développant les liens avec les entreprises. Impliquer davantage les enseignants dans l'orientation des élèves via une formation adaptée. Introduire une première année de tronc commun dans le deuxième cycle des voies technologique et professionnelle. Fournir via le service public d'orientation une information détaillée sur les débouchés des formations proposées par les établissements de l'enseignement supérieur.

Améliorer l'équité et l'efficacité de l'enseignement supérieur

- Réduire la segmentation de l'éducation supérieure en rééquilibrant le financement public des différents établissements en faveur des universités de façon neutre budgétairement. Développer les formations qualifiantes en licence.
- Amplifier l'autonomie des universités en matière de gestion financière, de ressources humaines et d'enseignement (y compris la sélection des étudiants). Conditionner une partie de l'allocation des ressources à la fusion entre établissements et au renforcement du rôle effectif des pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Augmenter les droits d'inscription et mettre en place un système de prêts étudiants à remboursement subordonné aux revenus futurs.

Développer l'autonomie des jeunes et augmenter l'emploi des jeunes

- Faciliter l'accès des jeunes au logement social en élargissant l'offre de petits logements et en améliorant le ciblage sur les bas revenus. Développer les logements étudiants.
- Étendre le RSA aux jeunes adultes ayant terminé leurs études selon un barème progressif en fonction de l'âge, à la condition expresse de mettre en œuvre une stratégie d'activation efficace comprenant une formation ou des démarches actives de recherche d'emploi. Supprimer parallèlement dans la législation les bornes d'âges supérieures à 18 ans. Éliminer en particulier le rattachement au foyer fiscal des enfants majeurs ainsi que les prestations familiales auxquelles il donne droit et augmenter si besoin les bourses sous conditions de ressources pour les étudiants. Utiliser le même barème (relatif) que pour le RSA pour indexer le salaire minimum en fonction de l'âge.
- Réduire le salaire minimum relativement au salaire moyen et réduire la dualité du marché du travail (Évaluation et Recommandations, encadré 5).
- Continuer d'axer les contrats aidés sur l'alternance dont les subventions doivent être recentrées sur les peu qualifiés. Mieux coordonner voire rapprocher les deux voies – scolaire et alternance – de l'enseignement professionnel. Évaluer la performance des centres de formations des apprentis. Limiter strictement le recours aux contrats aidés hors alternance à la politique contra-cyclique d'urgence.
- Améliorer la coordination entre les nombreux acteurs de l'insertion professionnelle, notamment pour prendre en charge les décrocheurs à un stade précoce en concentrant les moyens sur les stratégies d'activation (qui seront facilitées par la mise en place d'un vrai RSA jeunes). Rationaliser l'accompagnement des jeunes vers l'emploi en limitant le nombre de dispositifs, en faisant remonter au niveau régional le pilotage des missions locales et en créant des structures régionales comprenant les différents acteurs (missions locales, mission générale d'insertion de l'Éducation nationale, centres d'information et d'orientation, etc).
- Envisager d'étendre le dispositif des Écoles de la deuxième chance en fonction des résultats de l'évaluation gouvernementale en cours.

Rationaliser les politiques de zonage

- Mettre à plat la géographie prioritaire en rendant le(s) zonage(s) de la politique de la ville plus lisible(s) et en assurant sa cohérence avec celui de l'éducation prioritaire. Une réforme plus radicale visant à éviter les effets de stigmatisation liés au zonage pourrait consister à remplacer les politiques axées directement sur les territoires par des politiques d'allocations de ressources basées sur les caractéristiques des individus composant les populations ciblées (éducation, logement, transport, accompagnement vers l'emploi, etc.).

Bibliographie

Abriac, D., R. Rathelot et R. Sanchez (2009), « L'apprentissage, entre formation et insertion professionnelles », *Formations et Emploi*, Insee.

Aeberhardt, R., D. Fougère, J. Pouget et R. Rathelot (2010a), « L'emploi et les salaires des enfants d'immigrés », *Economie et Statistique*, No. 433-434, 31-46.

Aeberhardt, R., E. Coudin et R. Rathelot (2010b), « Les écarts de taux d'emploi selon l'origine des parents : comment varient-ils avec l'âge et le diplôme », *Insee, Portrait social*.

Aeberhardt, R., L. Crusoon et P. Pommier (2011), «Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », INSEE*, Portrait social*.

Aghion, P. (2011), « L'excellence universitaire et l'insertion professionnelle », *Rapport au ministre de l'enseignement supérieur Valérie Pécresse*.

Allègre, G., M. Cochard et M. Plane (2012), « Quels effets du « contrat de génération » sur l'emploi et les finances publiques », Evaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017, *Notes de l'OFCE*, No. 23/26, juillet.

Arnoux, G. (2007), « L'Assemblée nationale est-elle trop âgée ? », *Horizons stratégiques*, *Revue trimestrielle du Centre d'analyse stratégique*, 4, No. 2, 130-137.

Augustine, C., G. Gonzalez, G.S. Ikemoto, J. Russell, G. Zellman, L. Constant, J. Armstrong et J. Dembosky (2009), *Improving School Leadership: The Promise of Cohesive Leadership Systems.* Santa Monica, Calif.: RAND Corporation.

Avvisati, F., M. Gurgand, N. Guyon et E. Maurin (2010), « Quels effets attendre d'une politique d'implication des parents d'élèves dans les collèges ? Les enseignements d'une expérimentation contrôlée », *Rapport pour le Haut Commissaire à la Jeunesse*.

Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 4.

Batard, P.-E. et E. Saillard (2011), « Le chômage des jeunes : quel diagnostic ? », *Lettre Trésor-Eco*, No. 92.

Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2009), « The French zones d'éducation prioritaire: Much ado about nothing? », *Economics of Education Review*, 28, 345-356.

Bonnevialle, L. (2008a), « L'activité des missions locales et PAIO en 2006 », DARES, *Premières Synthèses*, No. 02.1.

Bonnevialle, L. (2008b), « L'accompagnement des jeunes peu qualifiés par les missions locales », *Les Travaux de l'Observatoire*.

Boulhol, H. et P. Sicari (2013a), "Le niveau moyen et la dispersion des mesures de statut socio-économique expliquent-ils les écarts observés pour la France dans les résultats aux tests PISA ?", *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques*, no. 1028.

Boulhol, H. et P. Sicari (2013b), "Performances du marché du travail par groupes d'âge : la France en pointe de mire", *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques*, no. 1027.

Cédiey, E. et F. Foroni (2007), *Les discriminations à raison de "l'origine" dans les embauches en France. Une enquête nationale par tests de discrimination selon la méthode du Bureau International du Travail*, Bureau International du Travail, Genève.

Cédiey, E. et F. Foroni (2008), « Discriminations à l'embauche fondées sur l'origine à l'encontre de jeunes français(es) peu qualifié(e)s », DARES*, Premières Synthèses*, No. 06.3.

Cahuc, P. et A. Zylberberg (2009), *Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Flammarion.

Cahuc, P., S. Carcillo, O. Galland et A. Zylberberg ((2011), *La Machine à trier*, Éditions Eyrolles.

Caille, J.-P. (2001), « Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école maternelle », *Éducation & formations*, No. 60.

CERC (2008), *Un devoir national. L'insertion des jeunes*, Rapport No. 9.

CESE (2011), *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, Avis du Conseil économique social et environnemental, décembre.

Chauvel, L. (2010), « Inégalités entre les générations : la France n'est pas un modèle à suivre », *Entretien*, Observatoire des inégalités.

Claus, P. et O. Roze (2009), « Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire », *Note à Monsieur le Ministre de l'Education nationale*, juillet.

Clergeau, M.-F. (2009), *Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 (no 1976)*, Tome IV, Famille, Assemblée nationale.

Commission sur la politique de la jeunesse (2009), *Livre vert*, juillet.

Cordelier, C. (2006), « De 1977 à 2002, l'emploi des jeunes salariés est de plus en plus découpé par des interruptions », *INSEE Première*, No. 1104.

Couppié, J.-F. Giret et S. Moullet (2010), « Lieu de résidence et discrimination salariale : le cas des jeunes habitant dans une zone urbaine sensible », *Économie et Statistique*, 433-434, 47-70/

Couppié, T. et C. Gasquet (2011), « Les jeunes des ZUS inégalement pénalisés au moment de l'insertion », *Céreq*, Net.Doc.79.

Cour des comptes (2007), *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2008), « La formation professionnelle tout au long de la vie », *Rapport public thématique.*

Cour des comptes (2010), « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves », *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2011), « Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : un second souffle nécessaire », *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2012a), « La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités », *Rapport public annuel*, février.

Cour des comptes (2012b), « La politique de la ville, une décennie de réformes », *Rapport public thématique*, juillet.

DARES (2011), « Emploi des jeunes », *Document d'études*, No. 166, novembre.

DARES (2012), « L'ajustement du marché du travail français pendant la crise de 2008-2009 », Dares Analyse, n° 040, janvier.

Daussin, J.- M., S. Keskpaik et T. Rocher (2011), « L'évolution du nombre d'élèves en difficulté face à l'écrit depuis une dizaine d'années », *France, portrait social*, INSEE.

EAO (2009), *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2009*, Agence Exécutive « Education, audiovisuel et culture », Commission européenne.

Égert, B. (2013), « Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts », *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques*, No. 1038.

Estermann, T., T. Nokkala et M. Steinel (2011), *University Autonomy in Europe II*, European University Association.

Floc'h, B. (2012), « Les plans se succèdent, mais la pénurie de logements étudiants perdurent », *Le Monde*, 28 août.

Fougère, D., F. Kramarz et T. Magnac (2000), « Youth employment policies in France », *European Economic Review*, 44, 928-942.

Fougère, D., F. Kramarz et J. Pouget (2011), «Youth unemployment and crime in France », *Journal of the European Economic Association*, 7, No. 5, 909-938.

Gaini, M., A. Leduc et A. Vicard (2012), « A scarred generation? French evidence on young people entering into a tough labour market », *Documents de travail de l'INSEE*, No. G2012-05.

Galland, O. (2009), *Les jeunes français ont-ils raison d'avoir peur ?*, Armand Colin.

Gobillon, L. et H. Selod (2007), « Les déterminants locaux du chômage en région parisienne », *Économie et Prévision*, No. 180-181, 19-38.

Goux, D. et E. Maurin (2007), « Close Neighbours Matter: Neighbourhood Effects on Early Performance at School », *Economic Journal*, 117, No. 523, 1193-1215.

Gruber, J., K. Milligan et D.A. Wise (2009), « Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Introduction and Summary », *NBER Working Papers*, No. 14647.

Hamel, G. et P. André (2009), «Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », *Rapport parlementaire*, septembre.

HCE (2008), *L'orientation scolaire*, Bilan des résultats de l'École.

HCF (2010), « L'investissement de la nation en direction des familles », *Note*, septembre.

Heckman, J.J. (2008), « Schools, Skills, and Synapses », *NBER Working Papers*, No. 14064.

Heckman, J.J. et P. Carneiro (2003), « Human Capital Policy », in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy ? »,* J. Heckman and A. Krueger (eds.), MIT Press, Cambridge, Mass.

IGAS (2010), *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, Rapport, juillet.

Institut Montaigne (2004), *Les oubliés de l'égalité des chances*, Rapport, janvier.

Institut Montaigne (2010), *Vaincre l'échec à l'école publique*, Rapport, avril.

Institut Montaigne (2012), *Choisir les bons leviers pour insérer les jeunes non qualifiés*, Note, juin.

Le Rhun, B. et C. Minni (2012), « Evolution récente de l'insertion des jeunes sur le marché du travail selon le niveau de diplôme », *DARES Analyses*, No. 013.

Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What works and for whom : a review of OECD countries' experiences with active labour market policies », IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation, *Working Paper*, No. 14.

Mauger, G. (2007), *L'émeute de novembre 2005*, Éditions du croquant.

Maurin, E. (2004), *Le ghetto français*, Édition La République des idées, Seuil.

Maurin, E. (2007), *La nouvelle question scolaire*, Seuil.

MEN (2010), « L'évolution des compétences générales des élèves en fin de collège de 2003 à 2009 », *Note d'information*, 10.22.

Merle, P. (2011), *La ségrégation scolaire*, Collection Repères, La Découverte.

Moisan, C. (2011), « Comment en finir avec l'échec scolaire : les mesures efficaces », *Projet de rapport national de base de la France*.

Obin, J.- P. (2007), « Améliorer la direction des établissements scolaires », *Rapport de base national de la France présenté dans le cadre de l'activité de l'OCDE.*

OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants*, Éditions OCDE.

OCDE (2007a), *Petite enfance, grands défis II*, chapitre 5, Éditions OCDE.

OCDE (2007b), *En finir avec l'échec scolaire*, Éditions OCDE.

OCDE (2007c), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2008a), *Des emplois pour les jeunes : Royaume-Uni*, Éditions OCDE.

OCDE (2008b), *Les migrants et l'emploi,* Volume 2, chapitre 3, Éditions OCDE.

OCDE (2009), *Des emplois pour les jeunes : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2010), *Equal Opportunities? The labour market performance of children of immigrants*, Éditions OCDE.

OCDE (2011a), *Des débuts qui comptent! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE.

OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE.

OCDE (2012a), « Face aux chocs: comment répartir les risques macroéconomiques de manière plus équitable", *Objectif croissance*, Éditions OCDE.

OCDE (2012b), *Équité et qualité dans l'éducation*, Éditions OCDE.

OCDE (2012c), *France: Promouvoir la croissance et la cohésion sociale*, Série "Politiques meilleures », Éditions OCDE.

OCDE (2012d), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : France*, Éditions OCDE.

ONZUS (2011), *Rapport 2011*.

OPH (2011), *Les offices en 2009, données sociales*, avril.

Oreopoulos, P. (2008), « Neighbourhood Effects in Canada: A Critique », *Canadian Public Policy*, XXXIV, No. 2, 237-258.

Pisu, M. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 5. Poverty in OECD countries », *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques*, no. 928, Éditions OCDE.

Quintini, G. et S. Martin (2006), « Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 8, Éditions OCDE.

Quintini, G., J.P. Martin et S. Martin (2007), « The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries », *IZA Discussion Paper*, No. 2582.

Rivkin, S.G., E.A. Hanushek et J.F. Kain (2005), « Teachers, Schools, and Academic Achievement »", *Econometrica*, 73, Vol. 2.

Sanchez, R. (2011), « L'apprentissage en 2010 », *DARES Analyses*, No. 089.

Sanchez, R. (2012), « Le contrat de professionnalisation en 2011 », *DARES Analyses*, No. 021.

Scarpetta, S., A. Sonnet et T. Manfredi (2010), « Montée du chômage des jeunes dans la crise : comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération ? », *Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations*, No. 106, Éditions OCDE.

Sylla, F. (2008), *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, Avis du Conseil économique et social.

WORKING PAPERS

The full series of Economics Department Working Papers can be consulted at www.oecd.org/eco/workingpapers/

1040. *Improving employment prospects for young workers in Spain*
(April 2013) by Anita Wölfl

1039. *Youth labour market performance in Spain and its determinants - a micro-level perspective*
(April 2013) by Juan J. Dolado, Marcel Jansen, Florentino Felgueroso, Andrés Fuentes and Anita Wölfl

1038. *The efficiency and equity of the tax and transfer system in France*
(April 2013) by Balázs Égert
Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts en France
(avril 2013) par Balázs Égert

1037. *Income inequality and poverty in Colombia. Part 2. The redistributive impact of taxes and transfers*
(April 2013) by Isabelle Joumard and Juliana Londoño Vélez

1036. *Income inequality and poverty in Colombia. Part 1. The role of the labour market*
(April 2013) by Isabelle Joumard and Juliana Londoño Vélez

1035. *Policy options to durably resolve euro area imbalances*
(March 2013) by Yvan Guillemette and Dave Turner

1034. *Labour market, welfare reform and inequality in the United Kingdom*
(March 2013) by Christophe André, Clara Garcia, Giulia Giupponi and Jon Kristian Pareliussen

1033. *Work incentives and Universal Credit – reform of the benefit system in the United Kingdom*
(March 2013) by Jon Kristian Pareliussen

1032. *Strengthening social cohesion in Luxembourg: making efficiency and equity go hand in hand*
(March 2013) by Jean-Marc Fournier and Clara Garcia

1031. *The price of oil – Will it start rising again?*
(March 2013) by Jean-Marc Fournier, Isabell Koske, Isabelle Wanner and Vera Zipperer

1030. *The system of revenue sharing and fiscal transfers in China*
(February 2013) by Xiao Wang and Richard Herd

1029. *The declining competitiveness of French firms reflects a generalised supply-side problem*
(February 2013) by Hervé Boulhol and Patrizio Sicari

1028. *Do the overall level and dispersion of socio-economic background measures explain France's gap in PISA scores?*
(February 2013 by Hervé Boulhol and Patrizio Sicari

1027. *Labour market performance by age groups: a focus on France*
(February 2013) by Hervé Boulhol and Patrizio Sicari

1026. *Moving towards a single labour contract: pros, cons and mixed feelings*
(February 2013) by Nicolas Lepage-Saucier, Juliette Schleich and Etienne Wasmer

1025. *Boosting productivity in Australia*
(January 2013) by Vassiliki Koutsogeorgopoulou and Omar Barbiero

1024. *Housing, financial and capital taxation policies to ensure robust growth in Sweden*
(January 2013) by Müge Adalet McGowan

1023. *Labour market and social policies to foster more inclusive growth in Sweden*
(January 2013) by Stéphanie Jamet, Thomas Chalaux and Vincent Koen

1022. *Educational attainment and labour market outcomes in South Africa*, 1994-2010
(January 2013) by Nicola Branson and Murray Leibbrandt

1021. *Education quality and labour market outcomes in South Africa*
(January 2013) by Nicola Branson and Murray Leibbrandt

1020. *Do policies that reduce unemployment raise its volatility? Evidence from OECD countries*
(January 2013) by Alain de Serres and Fabrice Murtin

1019. *Slovakia: A catching up euro area member in and out of the crisis*
(January 2013) by Jarko Fidrmuc, Caroline Klein, Robert Price and Andreas Wörgötter

1018. *Improving the fiscal framework to enhance growth in an era of fiscal consolidation in Slovakia*
(January 2013) by Caroline Klein, Robert Price and Andreas Wörgötter

1017. *Investing efficiently in education and active labour market policies in Slovakia*
(January 2013) by Caroline Klein

1016. *The performance of road transport infrastructure and its links to policies*
(January 2013) by Henrik Braconier, Mauro Pisu and Debra Bloch

1015. *The US labour market recovery following the great recession*
(January 2013) by Wendy Dunn

1014. *Why do Russian firms use fixed-term and agency work contracts?*
(December 2012) by Larisa Smirnykh and Andreas Wörgötter

1013. *The Equity implications of fiscal consolidation*
(December 2012) by Lukasz Rawdanowicz, Eckhard Wurzel and Ane Kathrine Christensen

1012. *The Dutch labour market: preparing for the future*
(December 2012) by Mathijs Gerritsen and Jens Høj

1011. *Reforming policies for the business sector to harvest the benefits of globalisation in the Netherlands*
(December 2012) by Mathijs Gerritsen and Jens Høj