

Conseil

Emploi

Revenus

Cohésion
sociale

**UN DEVOIR
NATIONAL**

**L'INSERTION
DES JEUNES
SANS
DIPLÔME**

Rapport n° 9

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale est composé de :

Président

Jacques **DELORS**

Membres :

Pierre **CAHUC**

Professeur d'Economie à l'Université Paris 1, Chercheur au CREST

Jean-Philippe **COTIS**

Directeur général de l'INSEE

Michèle **DEBONNEUIL**

Inspecteur général des Finances

Anne-Marie **BROCAS**

Directrice de la DREES

Xavier **EMMANUELLI**

Président du Samu Social International

Jean-Marc **ESPALIOUX**

Président Directeur Général de Financière Agache Investissement

Nicole **NOTAT**

Présidente de Vigeo, ex Secrétaire générale de la CFDT

Jeanne-Marie **PARLY**

Universitaire

Le conseil est assisté par :

Rapporteur général

Michel Dollé

Rapporteurs

Pierre Boisard, André Bossard, Marie-José Fleury, Bénédicte Galtier,
Sébastien Gossiaux, Ferial Kandil et Michèle Mansuy

Documentalistes

Patricia Routier et Marie-Christine Thomas

Secrétaires

Michèle Fataccioli et Françoise Leveleux

© La **documentation** Française. Paris 2008

ISBN : 978-2-11-007233-7

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé, à cet égard, que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

113, rue de Grenelle 75007 Paris

Tél. : 01 53 85 15 00 Fax : 01 53 85 15 21 E-mail : cerc@cerc.gouv.fr

www.cerc.gouv.fr

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
CHAPITRES ANALYTIQUES	
A - Qui sont les jeunes sans diplôme ?	17
B - Parcours d'insertion	35
C - L'action publique	49
D - Les jeunes sans diplôme en Europe	77
Annexe D1 La Finlande	87
Annexe D2 La Suède	95
Annexe D3 Le Royaume-Uni	97
BIBLIOGRAPHIE	105

Pour élaborer ce rapport, le CERC a bénéficié de la collaboration de l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA), de la Direction Générale de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), du Centre d'Études et de recherches sur les qualifications (CÉREQ), du Conseil national des missions locales (CNML), de services du ministère de l'Éducation Nationale (Direction de l'évaluation et de la prospective, DEPP, Direction générale des enseignements scolaires DGESCO), de services du ministère du Travail, des relations sociales de la famille et de la solidarité (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, DARES, de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, DGEFP).

Il a bénéficié de l'aide des services de l'ambassade de Grande-Bretagne en France (Georgina Hill), de l'ambassade de Finlande en France (Päivi Laivola de Rosier), de l'ambassade de France au Royaume-Uni (Vincent Chevrier) et de l'ambassade de France en Suède (Monika Biese).

Le CERC a utilisé des compléments statistiques fournis par François Aventur et Camille Bouchardeau (ANPE), Céline Gasquet (CÉREQ), Hélène Michaudon (DARES) et Olivier Ribon (INSEE), ainsi que les travaux d'Estelle Viger, économiste.

Il a également rencontré des acteurs régionaux et locaux de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (des missions locales, des conseils régionaux, des observatoires régionaux emploi-formation, OREF, une école de la seconde chance, une plate-forme de vocation) et un sociologue expert du champ, Marco Oberti.

Dans le cadre de la préparation de son rapport, le CERC a transmis, pour avis, des documents techniques aux administrations et centres de recherche sur les travaux desquels les analyses se sont appuyées. Ces documents ont également été transmis, pour avis, aux partenaires sociaux.

Le CERC a, en retour, bénéficié des remarques et commentaires de Paul Santelmann (AFPA), Jean-Jacques Giannesini (CNML), Céline Gratadour et Hélène Michaudon (DARES), Fabienne Rosenwald (DEPP), Christine Charpail et Bruno Coquet (DGEFP), Élisabeth Arnold (DGESCO) et Stéfan Lollivier (INSEE). Le syndicat CFDT et l'Union Patronale Artisanale, UPA, ont également fait part de leurs observations.

*

* *

Le Conseil a approuvé le présent rapport le 21 mai 2008.

Dans son rapport de novembre 2006 « La France en transition » portant sur les évolutions de la période 1993-2005, le CERC plaide pour une réforme de la formation permanente. Il pose la question suivante : « que peut, que doit faire la politique de formation permanente pour aider à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et notamment des quelque 190 000 jeunes sortant de l'école ou de l'université sans un diplôme correspondant aux études qu'ils ont suivies ? C'est un chantier d'intérêt national que l'État et les partenaires sociaux doivent ouvrir sans délai ».

C'est pourquoi le CERC s'est saisi de l'analyse de la situation de ces jeunes, ou du moins de ceux qui sortent sans diplôme à l'issue de leur formation initiale. Ce faisant, il a été conduit à examiner, de manière plus large, l'ensemble des politiques d'aide à l'insertion de ces jeunes.

Quitter la formation initiale sans parvenir à un niveau de connaissances et de compétences suffisant, c'est s'engager dans le monde du travail, dans l'âge adulte avec de lourds handicaps. En 2004, 117 000 jeunes sont sortis de formation initiale¹ sans diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire. Ces sorties sans diplôme représentent environ 17 % de chaque génération. En France, tout particulièrement, la reprise d'études est rare. Sortir sans diplôme de l'enseignement initial conduit donc à une probabilité très élevée de ne pas en acquérir un au long de sa vie active.

Sortir sans diplôme, c'est aussi sortir en situation d'échec. La norme sociale est en effet devenue la poursuite des études jusqu'à la fin du secondaire (général ou professionnel) et non plus la sortie à la fin de l'enseignement obligatoire².

Ne pas disposer de diplôme, c'est aussi être repéré comme en échec par les employeurs potentiels. Dans un marché du travail qui s'est durablement éloigné du plein emploi et où la pression à la flexibilité et à la productivité immédiate est grande, les jeunes sans diplôme cumulent bien malgré eux les difficultés d'insertion résultant des évolutions de notre société d'autant plus que nombre de ces jeunes sont stigmatisés par leurs origines (ethniques, sociales, géographiques).

Que savons-nous de ces jeunes ? Que savons-nous de leur insertion dans la vie professionnelle ? Quels sont les efforts faits pour tenter de remédier à leurs difficultés et quelles seraient les voies d'amélioration ? Que nous apporte l'examen des pratiques de nos partenaires européens ? C'est à cet ensemble de questions que le CERC, dans son neuvième rapport, tente de répondre, en s'appuyant principalement sur une relecture des études existantes et sur des entretiens menés avec divers acteurs nationaux ou locaux.

Trois chapitres analysent successivement l'origine de ces jeunes sortis sans diplôme et rappellent les causes de cet échec scolaire qui ont une importance pour remédier à celui-ci (chapitre A), les difficultés de leur insertion professionnelle (chapitre B) et enfin les dispositifs publics les concernant (chapitre C). Un dernier chapitre et trois annexes apportent un éclairage sur les expériences étrangères.

(1) Selon la convention adoptée dans les *Bilans Emploi Formation* de l'INSEE, la DEPP, la DARES et le CÉREQ, un sortant de formation initiale est un jeune qui quitte le système éducatif pour une durée au moins égale à un an.

(2) Le code de l'éducation prévoit d'ailleurs la poursuite de l'obligation scolaire si l'âge de 16 ans est atteint sans formation suffisante.

*
* *

Ce qui vient immédiatement à l'esprit est que le cœur de la réponse se situe dans la politique d'éducation première, thème débattu par ailleurs. Le CERC n'a pas voulu ajouter un rapport à ceux déjà publiés, alors même que des réformes sont en discussion.

Certains membres du Conseil ont souligné que les carences du système éducatif étaient une des origines des difficultés rencontrées par les jeunes.

Mais ils se sont aussi interrogés sur le fonctionnement du marché du travail caractérisé par une segmentation défavorable aux nouveaux entrants. En effet, dans les périodes où la croissance de l'emploi est insuffisante et le fonctionnement du marché du travail est insatisfaisant, ce sont les jeunes sans diplôme qui connaissent les plus grandes difficultés d'insertion.

Enfin l'unanimité s'est faite sur l'intérêt majeur que représenterait une ouverture du marché du travail permettant d'acquérir une qualification via un parcours associant travail et formation, notamment grâce aux contrats d'alternance.

Puisqu'il s'agit d'un chantier national que de combattre ces inégalités, il est recommandé aux branches d'activité et aux entreprises de se mobiliser pour offrir de tels parcours à ces jeunes.

*
* *

Dans les pages qui suivent, le Conseil tente de redéfinir les objectifs à poursuivre dans les politiques d'aide à l'insertion des jeunes sortis sans diplôme et avance quelques propositions. Toutes s'inspirent du besoin fondamental d'accompagnement de ces jeunes qui ont souvent perdu confiance en eux et en l'avenir. Les expériences étrangères réussies montrent d'ailleurs le rôle central d'un suivi régulier de ces jeunes.

I. PEUT-ON RÉDUIRE LA PROPORTION DES SORTIES SANS DIPLÔME ?

Compte tenu de l'évolution économique générale vers une « économie de la connaissance » et de la menace pesant sur nombre d'emplois peu qualifiés dans tous les secteurs soumis à la concurrence des pays à bas salaires, les gouvernements, lors du sommet européen de Lisbonne (2000), se sont donné comme objectif de réduire la proportion des sortants sans diplôme.

Précisant cet objectif, le Conseil de l'Union européenne des 5 et 6 mai 2003, portant sur les niveaux de référence des performances moyennes européennes en matière d'enseignement et de formation, a défini deux objectifs chiffrés pour l'Union Européenne en 2010. Le premier est de limiter à 10 % ou moins le taux de jeunes (18-24 ans) ayant achevé l'enseignement secondaire du premier cycle ou moins et ne poursuivant ni études ni formation³.

(3) En 2006, l'indicateur pour la France est de 12 % (source : EUROSTAT, l'emploi en Europe). Le chiffre est inférieur à celui correspondant au deuxième indicateur (17 %) du fait que certains jeunes ont suivi des formations dans le mois précédant l'enquête.

Le second est d'atteindre 85 % de diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire pour les jeunes de 22 ans. L'objectif est ainsi qu'en 2010, dans l'Union Européenne, les non-diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire représentent moins de 15 % des jeunes âgés de 22 ans.

Nous ne serions ainsi pas trop loin de cet objectif moyen de l'Union. Faut-il s'en contenter ?

Dans une Europe concurrencée sur le plan mondial, l'objectif à viser serait plutôt de rejoindre la situation des meilleurs, qui se situe autour de 10-12 %. D'autant plus que les perspectives d'emploi sont particulièrement sensibles au niveau d'éducation en France et que l'amélioration du niveau de formation à l'âge adulte y est plus rare.

Comme le soulignait le septième rapport du CERC, « La France en transition » (CERC, 2006), pour trouver les voies d'une croissance plus forte, la France doit améliorer significativement les qualifications de sa main-d'œuvre : dans une économie largement mondialisée, la concurrence condamne nombre d'activités à faible valeur ajoutée.

Dans la situation présente, les finances publiques s'épuisent dans une lutte contre le chômage au travers d'emplois subventionnés via des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ou d'aides massives aux emplois de services à la personne (CERC, 2008).

L'urgence est donc d'abord de lutter contre l'échec au cours de la formation initiale. Mais il est maintenant bien connu qu'il se joue dès l'entrée à l'école, voire auparavant ; il ne fait que s'amplifier en cours de scolarité. Il est également bien connu qu'il résulte d'une interférence entre les origines sociales et culturelles des familles et notamment les situations de pauvreté et le fonctionnement du système scolaire.

Il s'agit donc de réinventer l'ensemble du cursus éducatif, notamment en revalorisant l'enseignement professionnel (dont l'apprentissage) mettant en valeur d'autres compétences que celles, verbo-conceptuelles, privilégiées dans l'enseignement général.

Il s'agit aussi de trouver les moyens de contrecarrer, au sein du système éducatif, l'effet de paramètres socio-économiques défavorables.

Les résultats prendront des années à se manifester : le temps de définir les réformes à engager sur l'ensemble de la scolarité, puis de les faire accepter et entrer dans les pratiques. Ce n'est pas le chantier que nous abordons dans ce rapport, mais nous ne pouvons qu'en souligner l'importance.

Nous devons cependant rappeler (chapitre A) l'origine des difficultés à atteindre un niveau scolaire suffisant pour mieux comprendre comment elles pèsent sur les conditions d'insertion de ces jeunes dans l'emploi.

II. POURQUOI UNE POLITIQUE D'AIDE AUX JEUNES SANS DIPLÔME ?

Doit-on, pour autant, se contenter d'enregistrer la situation présente et d'attendre que des réformes éducatives d'une ampleur considérable aient pu, d'ici une décennie ou plus, réduire le flux des sans diplôme ? Doit-on gérer, en attendant, des politiques visant à soutenir seulement l'emploi peu qualifié, au travers d'un policy-mix comprenant modération de l'évolution du salaire minimum, allègements de cotisations sociales, solvabilisation de la demande de services peu qualifiés et flexibilisation de l'emploi, et doit-on mettre en place des dispositifs de compensation des revenus d'activités (prime pour l'emploi ou RSA) ?

Certains arguments vont dans ce sens, notamment celui-ci : le rendement économique de la formation continue serait faible, il le serait d'autant plus que la formation dispensée s'applique à des personnes dotées d'un faible bagage initial et ceci expliquerait que la formation continue en entreprise aille surtout vers les catégories déjà les plus qualifiées de la main-d'œuvre, vers les salariés les plus stables (et point trop âgés pour avoir le temps de rentabiliser l'investissement sur le reste de la carrière).

Cet argument fait cependant en partie l'impasse sur les effets sur la croissance générale d'une amélioration des qualifications et, par ailleurs, sur les coûts sociaux du maintien d'une large fraction de la population en marge du développement moyen. L'action sur le coût du travail et sur la flexibilisation des postes qui serait nécessaire pour parvenir à absorber une trop abondante main-d'œuvre peu qualifiée conduirait, au demeurant, à une accentuation sensible des inégalités de salaires et de la pauvreté.

Le gouvernement du Royaume-Uni est parti, en 1997, d'un diagnostic similaire⁴ sur la trop grande proportion de jeunes (comme de l'ensemble de la population) insuffisamment formés qui a un impact très négatif sur le niveau de productivité, en retrait important sur les autres pays européens. Cela conduisait, avec l'absence de régulation salariale, à une proportion très élevée de bas revenus et de travailleurs pauvres. Le gouvernement a choisi, depuis une dizaine d'années, une stratégie visant notamment à élever le salaire minimum, à renforcer la formation continue et à maintenir un marché du travail très flexible.

D'autres considérations doivent également être prises en compte pour définir les politiques à mener, notamment celles relatives à la justice sociale. Sans méconnaître la part de responsabilité qui revient à tel ou tel jeune sortant sans diplôme, il est clair que pour nombre d'entre eux, l'échec résulte principalement de déterminants de l'environnement social et économique durant leur enfance ou leur adolescence (voir chapitre A).

Une société qui place dans ses idéaux républicains, celui d'une juste égalité des chances doit reconnaître que la majorité des sortants sans diplôme n'a pas bénéficié de cette égalité des chances. Il est dès lors juste qu'elle consacre un effort particulier, non seulement à permettre à ces jeunes de trouver un emploi, mais aussi à leur permettre, autant que possible, de retrouver un niveau de formation, de qualification, les replaçant dans le courant de leur génération, de reprendre confiance en eux et de réaliser leurs choix de vie. Il nous faut éviter, sur ce point, de trop évoquer une « seconde chance » car, sans faire de misérabilisme, ils ne se sont guère vu offrir une « première chance » qu'ils auraient gaspillée.

(4) Diagnostic que l'on retrouve aussi bien dans les premiers travaux de la Low Pay Commission en 1998 que dans le récent rapport Leitch (2006).

C'est à partir de ce point de vue que l'on peut fixer des objectifs à l'action publique, autour de trois questions.

- Comment prendre en charge les jeunes en cours d'achèvement de leur scolarité initiale et en risque d'échec, pour leur permettre d'achever positivement leur scolarité ?
- Dès lors que la séparation du système éducatif est consommée, quel accompagnement, quelle aide à l'entrée dans l'emploi sont nécessaires, non seulement pour atteindre un minimum d'autonomie économique, mais aussi pour combler, autant que possible, le handicap de leur formation initiale ?
- Tenant compte aussi du fait que, bien souvent, ces jeunes souffrent de handicaps sociaux et économiques sans pouvoir, comme beaucoup d'autres, s'appuyer sur leur milieu d'origine dans cette phase de transition, quel soutien spécifique leur apporter ?

1. Le maintien en formation initiale est-il une solution ?

Au sein de l'Éducation nationale a été développée, depuis une dizaine d'années, une Mission générale d'insertion, MGI, visant à prévenir les sorties sans qualification.

Son action se situe en amont et en aval de la rupture de formation. En amont, elle doit prévenir ces ruptures en anticipant sur les causes de sortie sans qualification des élèves de moins de 16 ans. En aval, elle doit repérer les jeunes qui sont sortis depuis moins d'un an avant l'obtention d'un premier niveau de formation, les accueillir, les remobiliser dans une dynamique de formation et préparer les bases d'une qualification. La MGI sera analysée plus en détail au chapitre C. Notons cependant quelques points.

Les ruptures de formation n'arrivent pas comme un coup de tonnerre frappant certains jeunes en fin de scolarité ; le plus souvent, on l'a dit, les difficultés se construisent progressivement dès le primaire ou lors du passage au collège. Le système éducatif ne sait pas assurer correctement le suivi de ces élèves en difficultés grandissantes, ni affecter des moyens à les résoudre autant que possible. Dès lors, la mise en place, en bout de parcours, d'une mission d'insertion risque d'être vouée à l'échec. Quelle articulation doit se mettre en place entre la MGI et un suivi tout au long de la scolarité des jeunes en difficulté ?

L'objectif donné à l'institution apparaît être davantage la reprise de scolarité que le fait que cette reprise conduise à une sortie avec diplôme. Ainsi, il est surprenant que le bilan de la MGI ne comporte pas d'indicateurs sur le devenir final des élèves. Remettre les « décrocheurs » dans le circuit de formation initiale permet-il d'améliorer leur cursus final : obtention d'un diplôme du second cycle ou achèvement de celui-ci, même sans diplôme ?

L'articulation du dispositif de MGI avec les acteurs extérieurs (agence pour l'emploi, missions locales) apparaît très variable selon les académies. Lorsqu'elle est mauvaise, elle retarde, de fait, la prise en charge des sortants sans diplôme par les structures susceptibles de les aider à construire un parcours professionnel.

Qu'il soit nécessaire d'avoir une mission spécifique d'aide aux jeunes en difficultés scolaires arrivant en fin de scolarité obligatoire est une évidence. Mais une évaluation approfondie devrait tendre à redéfinir les objectifs : privilégier le maintien/retour en scolarité n'a de sens que si cela permet d'accéder à un diplôme du secondaire ; en tout état de cause, l'objectif doit aussi être de passer efficacement le relais aux structures du service public de l'emploi en charge d'aider l'insertion économique (notamment aux missions locales).

2. Quelle aide apporter ?

Quelle aide doit apporter le service public de l'emploi aux jeunes qui, quittant l'enseignement initial sans qualification reconnue, ne trouvent pas un emploi ?

Si, comme dans tout processus d'aide au retour à l'emploi, l'aide doit être adaptée à la diversité des situations individuelles, trois dimensions sont plus spécifiques à ce type de public.

- L'aide doit pouvoir être multidimensionnelle : dans certains cas, les difficultés personnelles et sociales des jeunes concernés sont d'une ampleur telle que l'insertion dans l'emploi nécessite de les aborder et les réduire pour permettre d'engager une démarche vers l'emploi.

- L'action doit s'inscrire dans la durée. Ces jeunes connaissent des difficultés qui se sont développées au cours d'un long processus. Seule la mise en place d'un parcours sur, souvent, plusieurs années peut permettre de les résoudre ou de les atténuer. Pour tous les jeunes, le processus de transition entre la formation et l'emploi stable prend du temps (cf. chapitre B) ; c'est plus particulièrement le cas pour ceux qui n'ont pas de diplôme.

- Enfin, pour permettre de réduire leur handicap majeur, le parcours d'aide au retour à l'emploi doit viser à ce que s'acquièrent des compétences et des qualifications, y compris les compétences de base qu'ils n'ont pas maîtrisées dans leur formation initiale. Il faut d'ailleurs tenir compte du fait que, pour des publics ayant échoué dans des structures formelles de formation initiale, l'indispensable formation doit, le plus souvent, être acquise dans des situations d'emploi ; la « reprise d'études » n'est une voie que pour une proportion très limitée d'entre eux.

Comment se situent, par rapport à ce schéma, les instruments mis en œuvre et quelles institutions interviennent (voir le chapitre C pour leur description détaillée) ?

Dans son rapport « Aider au retour à l'emploi » (2005), le CERC avait souligné l'extrême complexité de l'organigramme des institutions participant à l'accompagnement et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi, complexité qui conduisait à une sous-efficacité systémique.

Ces caractéristiques demeurent lorsqu'on examine la panoplie des institutions ayant à intervenir dans l'insertion des jeunes. Leurs conséquences sont même aggravées puisque les jeunes sont en transition entre deux mondes très différents, celui de l'éducation et de la dépendance des parents (en termes de prise en charge par les politiques sociales), et celui du marché du travail et de l'ensemble des droits sociaux qu'il devrait apporter.

Si l'on souligne souvent la piètre articulation entre école et marché du travail, on ne donne pas assez d'attention à l'entre-deux en termes de protection sociale.

En France, les missions locales (et les PAIO⁵) ont, à titre principal, la mission d'aider à l'insertion sociale et professionnelle de tous les jeunes de 16 à 25 ans qui s'adressent à elles ou leur sont adressés par l'ANPE dans le cadre de la « co-traitance ». Ces structures n'ont pas comme seul public les jeunes sortant sans diplôme, mais ceux-ci représentent plus de la moitié des jeunes qui prennent contact avec elles.

Les missions locales sont un opérateur spécifique mais pas unique. Les jeunes s'inscrivant comme demandeurs d'emploi sont également gérés par l'ANPE. Nombre d'autres acteurs interviennent également au titre de leurs responsabilités : on a déjà cité l'Éducation nationale (MGI), mais les régions ont la responsabilité de la formation et les départements interviennent également au titre de l'action sociale (notamment en gérant le fonds d'aide aux jeunes) ainsi que les communes, etc.

Améliorer le repérage

Avant de revenir sur les problèmes de coordination entre ces acteurs et, de ce fait, d'efficacité du système, il convient de souligner tout d'abord les difficultés de repérage et de prise en charge des jeunes dans cette période de transition. L'articulation entre le système éducatif et le service public de l'emploi (notamment le réseau des missions locales) doit être fortement améliorée, ne serait-ce qu'en termes d'échange d'informations et de mise en contact dès avant la fin de la scolarité.

Bâtir des parcours

L'aide et l'accompagnement des jeunes en difficulté peuvent nécessiter une prise en charge assez globale et s'inscrivant dans la durée. Cet accompagnement peut prendre le cadre d'un programme spécifique, comme le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Créé en avril 2005 dans le cadre du plan de cohésion sociale, CIVIS a remplacé le dispositif de « Trajet d'accès à l'emploi » (TRACE). Il est mis en œuvre par le réseau des missions locales et PAIO.

CIVIS concernait, à la mi-2007, 255 000 jeunes. C'est donc un dispositif important, même s'il est loin de concerner le stock des jeunes sans diplôme n'ayant pas trouvé un emploi.

CIVIS comme TRACE combinent, dans une relation contractuelle, un suivi personnalisé par un référent (d'une mission locale ou d'un PAIO) recevant régulièrement le jeune, une aide au retour à l'emploi soit directe, soit au travers de contrats aidés, soit avec l'entrée en formation professionnalisante et, en cas de besoin, des apports autres pour résoudre des problèmes de santé, de logement, etc.

Si donc existe un instrument permettant de bâtir des parcours adaptés, son calibrage doit être questionné. En effet, CIVIS est un contrat d'un an pouvant être renouvelé une fois voire autant de fois que nécessaire jusqu'à l'âge de 26 ans, dans le cas du CIVIS « renforcé » qui concerne les jeunes sans diplôme. Ne serait-il pas préférable de construire dès le début des parcours plus longs ?

(5) Les points d'accueil, information, orientation, qui ont tendance à se réduire pour être remplacés par des missions locales.

En effet, le cadre annuel ne permet pas de mobiliser aisément les instruments que sont les contrats aidés ou les stages de formation dont la gestion relève d'autres acteurs que la mission locale ; par ailleurs, il est souvent insuffisant pour construire un réel parcours emploi-formation. Ne faudrait-il pas, par ailleurs, prévoir que les référents continuent de suivre les jeunes sortis vers un emploi dit stable (sachant qu'on définit un emploi stable par le fait qu'il s'agit d'un CDI ou d'un CDD de plus de six mois) ? Il semble que certaines missions locales pratiquent un tel suivi.

Contrats aidés et formation

Assurant mal la transition entre la formation initiale et l'entrée sur le marché du travail (notamment du fait de la faible proportion de formation initiale en alternance), la France a, depuis de nombreuses années, beaucoup développé les dispositifs de contrats aidés à destination des jeunes, notamment des « jeunes sans qualification » au sens de l'Éducation nationale (niveaux VI et Vbis). Elle a aussi beaucoup recouru aux stages à destination des jeunes. Certains d'entre eux ont, historiquement, été partiellement utilisés comme « stage parking » permettant de dégonfler les statistiques du chômage. Plusieurs formules de stage ont disparu en 2005 avec la création du contrat de professionnalisation. Les stages de formation sont désormais principalement sous la responsabilité des régions.

Parmi les contrats aidés accessibles aux jeunes, il convient de distinguer les contrats ayant un fort contenu de formation (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation) des autres contrats aidés.

Les premiers correspondent a priori mieux à l'objectif qui nous semble devoir être poursuivi et les évaluations disponibles (portant sur l'ensemble des bénéficiaires et non sur les seuls jeunes sans diplôme) sont favorables, en terme d'accès, à l'emploi durable et non aidé. De fait, peu de jeunes sans diplôme accèdent à ce type de contrats.

Les autres contrats aidés⁶ (principalement les contrats d'accompagnement dans l'emploi, CAE, dans le cas des jeunes) comportent, en théorie, un accompagnement et/ou une formation. Mais celle-ci, lorsqu'elle existe, est très majoritairement une simple adaptation au poste de travail. Ces contrats à temps partiel, d'une durée courte (six mois en général) et à faible contenu en formation, ne sont ainsi pas suffisants pour permettre au jeune sans diplôme de retrouver un emploi non aidé, voire d'acquiescer les pré-requis d'un contrat de professionnalisation. Il pourrait être utile que, pour les jeunes sans diplôme, des actions de formation interviennent de manière intégrée à ces contrats aidés. On rappelle, en effet, que, surtout pour ces publics, la formation est d'autant plus efficace qu'elle est associée à des situations d'emploi. Des initiatives régionales vont dans ce sens, il faudrait les évaluer et éventuellement les généraliser.

(6) Nombre de jeunes sans diplôme avaient accès aux contrats jeunes en entreprise également dénommés « soutien à l'emploi des jeunes en entreprise » dans le secteur marchand. Mais ce dispositif visait principalement à inciter les entreprises à embaucher des jeunes en CDI plutôt qu'en contrats temporaires. Les contrats jeunes en entreprise ne comportaient aucune dimension spécifique de formation sauf lorsque cette mesure bénéficiait à des contrats de professionnalisation. Ils sont, au demeurant, supprimés à compter du 1^{er} janvier 2008.

Ceci pourrait se bâtir en ayant des contrats de type CAE, mais systématiquement à temps plein, dont une part serait consacrée à des actions de formation de base et professionnelle financées par les régions notamment. Ce dispositif se substituerait, pour partie, aux actions de formation financées par celles-ci (stages). De tels contrats aidés devraient permettre au minimum d'atteindre une formation suffisante pour entrer ensuite dans des contrats de professionnalisation (ou d'apprentissage), si le jeune ne parvient pas à entrer directement en emploi non aidé. Ceci pose cependant la question d'une coopération organique entre acteurs (l'État pour la partie contrat aidé et la région pour la partie formation) ; de plus, leur durée devrait sans doute être accrue pour permettre de développer des formations qualifiantes.

III. MIEUX COORDONNER

LES ACTEURS DE L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Les **missions locales**/PAIO ont pour mission d'aider les jeunes de 16 à 25 ans dans leur insertion sociale et professionnelle. Elles gèrent notamment le dispositif CIVIS (voir supra). Elles accueillent un public nombreux (1,2 million de jeunes en 2006). Plus de la moitié des premiers accueils (477 000 en 2006) correspondent à des sorties sans diplôme (260 000).

L'ANPE est également amenée à recevoir une partie des jeunes sans diplôme s'inscrivant comme demandeurs d'emploi. Mais, de l'avis de ses responsables, beaucoup lui échappent. L'ANPE, au demeurant, oriente une partie de ces demandeurs d'emploi vers les missions locales dans le cadre de la co-traitance. Ce sont souvent les jeunes dont les difficultés ne se résument pas à l'employabilité.

Au total, il apparaît que nombre de jeunes sortant sans diplôme échappent à une prise en charge pour un accompagnement ; et ce n'est pas le plus souvent parce qu'ils auraient trouvé directement un emploi et une insertion sociale et professionnelle satisfaisante.

Si d'autres acteurs sont conduits à intervenir dans le cadre de leurs compétences propres, seules les missions locales ont, pour ce public, une approche intégrée prenant en compte la complexité des difficultés d'ordre personnel, social et d'accès à l'emploi.

Elles doivent, en revanche, faire appel à ces divers partenaires institutionnels pour mobiliser les aides qui peuvent être apportées : les régions, principalement, pour la formation, les départements pour les aides monétaires (fonds d'aide aux jeunes), l'État pour certains contrats aidés et pour le financement d'actions spécifiques (FIPJ), etc.

Diverses interrogations concernent l'intervention des missions locales dans le cadre de cette mission.

Issues d'initiatives locales, les missions locales sont de tailles très diverses, tant en termes de moyens que de couverture géographique. Cela va de structures couvrant moins d'une commune dans les grandes agglomérations, à des missions couvrant l'ensemble d'un département (les Landes par exemple).

Outre l'État, participent au financement des missions locales (et sont alors représentées au conseil d'administration) des collectivités publiques (région, département) lorsqu'elles sont intéressées par l'action de la mission locale pour l'exercice des responsabilités qui sont les leurs (formation pour les régions, etc.).

Compte tenu de diverses considérations, par exemple des divergences sur la politique à mener, la liste des partenaires s'associant dans une mission locale peut être limitée. Au total, est-on sûr qu'il existe, pour les jeunes en difficulté d'insertion, un minimum d'égalité de chances face au service public de l'emploi ?

Par ailleurs, même si une collectivité territoriale utilise le canal d'une mission locale, elle ne se limite pas à celui-ci dans l'exercice de ses compétences : les missions locales ne sont pas de l'ordre d'un « guichet unique » pour les jeunes de leur territoire.

L'accent est mis, dans les conventions entre l'État et les missions locales, sur l'objectif d'insertion dans l'emploi qui est considéré, légitimement à notre sens, comme l'objectif prioritaire. Cependant, deux remarques doivent être faites.

En ce qui concerne les jeunes sans diplôme, cet objectif (dont la traduction dans les indicateurs de résultats est le fait que le jeune trouve un emploi non aidé d'une durée de plus de six mois ou un contrat de formation en alternance) devrait être complété par un accent mis sur la progression de ses qualifications et la certification de celles-ci.

Actuellement, la définition de l'objectif prioritaire d'accès à l'emploi ne tient pas suffisamment compte de la durée nécessaire, dans bien des cas, pour l'atteindre. C'est en terme de construction de parcours d'insertion que devrait davantage s'exprimer l'objectif, ce qui permettrait de mieux prendre en compte, aussi, les autres dimensions de l'intervention des missions locales (résolution des problèmes personnels ou sociaux des jeunes concernés).

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'horizon court des instruments mobilisables (y compris CIVIS) permet mal d'élaborer ces parcours, d'autant plus que les missions locales doivent mobiliser des instruments divers gérés par de nombreuses institutions publiques, ce qui est générateur d'une dépense d'énergie considérable dans les démarches.

IV. SUR LE PRINCIPE D'UNE AIDE FINANCIÈRE AUX JEUNES

Dans l'analyse des aides apportées aux jeunes, il nous faut revenir sur la difficile question des aides financières, et notamment de l'exclusion du RMI.

Globalement, les jeunes de moins de 25 ans, lorsqu'ils ne sont pas en emploi, bénéficient peu de revenus de remplacement et les aides sont extrêmement morcelées. Du fait des règles de l'assurance chômage, la proportion des jeunes dans les bénéficiaires d'une allocation d'assurance chômage est la moitié de celle des jeunes dans l'ensemble des chômeurs ; ce résultat, pour l'ensemble de la classe d'âge, est très certainement largement supérieur pour les non-diplômés dont les difficultés d'insertion dans l'emploi sont plus grandes. Par ailleurs, les jeunes n'ont pas accès directement au RMI (sauf s'ils ont un enfant à charge) ; ils peuvent éventuellement contribuer (majoration par enfant à charge) au RMI de leur famille d'origine. Les jeunes sont, en revanche, éligibles à différentes aides (rémunération de stagiaire de la formation professionnelle, allocation interstitielle dans le cadre de CIVIS), ou à des aides affectées à des projets (FAJ).

Lors de la création du RMI en 1988, le législateur avait estimé qu'il ne fallait pas ouvrir le RMI aux jeunes sortis de la formation initiale, craignant que la perception d'un tel revenu ne les désincite à une recherche active d'emploi. Cette position a été maintenue depuis lors.

Cet argument n'est pas retenu, on l'a vu, dans d'autres pays qui pratiquent un revenu minimum dès l'âge de la majorité, tout en l'assortissant d'obligations fortes de suivre un accompagnement vers l'emploi ou une formation et qui s'en donnent les moyens. Notons, au demeurant, qu'une telle orientation crée des incitations à entrer rapidement en contact avec les institutions en charge d'organiser l'accompagnement vers l'emploi, alors que dans la situation française, on constate souvent un trop long délai avant cette prise de contact (voir ci-dessus), délai qui conduit à laisser empirer les difficultés des jeunes.

Le Conseil souhaite, à nouveau puisqu'il s'était déjà prononcé en ce sens dans son rapport sur « Aider au retour à l'emploi », que la question de l'accès des jeunes à une allocation étroitement associée à une démarche active d'accès à l'emploi, fasse l'objet d'un examen attentif des pouvoirs publics en concertation avec les partenaires sociaux.

*
* *

Si, comme le Conseil a essayé de le montrer dans ce rapport, l'insertion économique et sociale des jeunes sortis sans diplôme de l'enseignement initial est, au même titre qu'une réforme en profondeur du système éducatif, un « grand chantier » à mettre en œuvre d'urgence, se pose la question de son animation.

Des moyens non négligeables sont déjà consommés, avec une efficacité affaiblie par la dispersion des responsabilités et des acteurs. Des instruments existent qui doivent être reformatés pour mieux tenir compte des objectifs à atteindre. Enfin, et peut-être surtout, la mobilisation des acteurs et la coordination de l'action publique nécessitent la désignation d'un responsable placé auprès du Premier ministre.

I. LE CHAMP DU RAPPORT ET SES JUSTIFICATIONS

Le CERC a choisi de consacrer son neuvième rapport à l'insertion dans l'emploi des jeunes ayant quitté la formation initiale¹ sans obtenir de diplôme, à savoir les différents baccalauréats (généraux, technologiques ou professionnels), les brevets d'études professionnelles, BEP, ou les certificats d'aptitudes professionnelles, CAP, diplômes de fin de second cycle de l'enseignement secondaire.

En 2004, 117 000 jeunes sont sortis de formation initiale sans diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire. Ils représentent 17 % de l'ensemble des jeunes sortis de formation initiale cette année-là (DEPP, 2007).

Le choix de ce champ correspond aux orientations nouvelles (depuis le début du siècle) retenues tant au niveau européen, dans la stratégie de Lisbonne, que français dans les objectifs donnés au système éducatif. Auparavant, l'Éducation nationale, comme les politiques d'emploi, renaient un champ plus restreint dit de sortis « sans qualification » correspondant aux niveaux VI et Vbis des nomenclatures de formation (encadré). Sont considérés « non-qualifiés » les jeunes qui ne sont pas entrés au lycée général et technologique ou qui n'ont pas eu accès à une classe terminale de préparation à un BEP ou à un CAP.

Dorénavant, le champ a été élargi à l'ensemble des jeunes sortant de l'enseignement initial sans diplôme de second cycle de l'enseignement secondaire. Cet élargissement du champ s'explique par l'importance, tant en France que dans les autres pays de l'Union européenne, de l'élévation du niveau général de formation pour stimuler la croissance et garantir la compétitivité de l'économie. Dans une « économie de la connaissance », ceux qui ne disposent pas d'un niveau de formation suffisant sont davantage exposés au chômage et au sous-emploi durable.

1. Les objectifs européens et français

Dans la loi de finances pour 2008, un des indicateurs de performance associés à l'objectif de « conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants » est la « proportion de jeunes de 20-24 ans possédant au moins un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement secondaire » (baccalauréat, BEP, CAP).

Cet indicateur s'élevait à 83,2 % en 2005. La prévision pour 2008 est de 84 %. La cible pour 2010 est de 85 %.

Au niveau de l'Union européenne, deux objectifs chiffrés ont été définis pour 2010. Le premier concerne uniquement le niveau de formation : atteindre 85 % de diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire pour les jeunes de 22 ans.

(1) Selon la convention adoptée dans les *Bilans Emploi Formation* de l'INSEE, la DEPP, la DARES et le CÉREQ, un sortant de formation initiale est un jeune qui quitte le système éducatif pour une durée au moins égale à un an. Un jeune qui suit une formation en alternance en contrat de professionnalisation n'est pas considéré en formation initiale, même si son contrat a été signé immédiatement à la sortie du système scolaire.

Le second combine le niveau de formation initiale et la participation à la formation continue² ; il est, de manière impropre, qualifié de « réduction du pourcentage de jeunes quittant prématurément l'école ». Il faut que d'ici 2010 les jeunes n'ayant pas achevé le second cycle de l'enseignement secondaire et ne poursuivant ni études, ni formation (ne serait-ce qu'une heure dans le mois précédant l'enquête) représentent moins de 10 % de la population des 18-24 ans.

La mesure de la situation des pays au regard de ces deux objectifs est faite au travers des « enquêtes force de travail » c'est-à-dire, en France, de l'enquête Emploi de l'INSEE.

**Les
nomenclatures**

Pour permettre les comparaisons internationales, une classification est réalisée conjointement par l'UNESCO, l'OCDE et l'Union européenne (Eurostat), la classification internationale type de l'éducation (encadré). Malgré les difficultés inhérentes à ce genre d'exercice, il serait imprudent de ne pas tenir compte des enseignements des comparaisons statistiques internationales.

Classification Internationale Type de l'Education (CITE)

- CITE 1 : enseignement primaire
- CITE 2 : enseignement secondaire de premier cycle
- CITE 3 : enseignement secondaire de second cycle
- CITE 4 : enseignement post-secondaire n'appartenant pas à l'enseignement supérieur (quasiment inexistant en France)
- CITE 5 : enseignement supérieur de premier et second cycles
- CITE 6 : enseignement supérieur de troisième cycle (doctorat de recherche)

Les élèves non diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire sont classés au maximum au niveau 2 de la CITE.

Le rapport de Cytermann et Demeuze (2005), établi à la demande du Haut conseil de l'évaluation de l'école, fait état des difficultés méthodologiques posées pour construire une classification garantissant la comparabilité des indicateurs au niveau international. La nomenclature doit saisir les similitudes entre les programmes et s'adapter aux différents contextes nationaux.

Cytermann et Demeuze soulignent que c'est le classement des formations au niveau 3 qui pose le plus de difficultés d'harmonisation, notamment dans sa composante professionnelle. Ce niveau comprend les personnes qui ont validé au moins deux années de second cycle de l'enseignement secondaire, comme les BEP et les CAP en France. Mais le Royaume-Uni classe les premières formations professionnelles qui durent moins de deux ans au niveau 3 de la CITE alors qu'elles devraient être logiquement au niveau 2. Sur ce point, les organismes internationaux corrigent ou non ces statistiques britanniques.

(2) Nous n'utiliserons guère cet indicateur dans le rapport. Disons simplement qu'alors que le premier indicateur vaut 17 % pour la France en 2006, le second atteint 14 %.

La nomenclature française des niveaux de formation est la suivante :

Nomenclature nationale des niveaux de formation

Niveau VI : sorties du premier cycle du second degré (6^e, 5^e, 4^e) et des formations préprofessionnelles en un an (CEP, CPPN et CPA)

Niveau Vbis : sorties de 3^e générale, de 4^e et 3^e technologiques et des classes du second cycle court avant l'année terminale

Niveau V : sorties de l'année terminale des cycles courts professionnels et abandons de la scolarité du second cycle long avant la classe terminale

Niveau IV : sorties des classes terminales du second cycle long et abandons des scolarisations post-baccalauréat avant d'atteindre le niveau III

Niveau III : sorties avec un diplôme de niveau bac + 2 ans (DUT, BTS, DEUG, écoles des formations sanitaires ou sociales, etc.)

Niveaux II et I : sorties avec un diplôme de second ou troisième cycle universitaire, ou un diplôme de grande école

Jusqu'en 2007, le « taux de sorties aux niveaux VI et Vbis » était l'un des indicateurs de performance pour l'objectif LOLF de « conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants ».

Les élèves sortant d'un second cycle long sans avoir été jusqu'au baccalauréat, ou ayant été en classe terminale d'un CAP ou d'un BEP sans en obtenir le diplôme, sont non diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire mais ils ne sont pas « sans qualification » selon la définition française.

En 2005, les jeunes « sans qualification » représentent 6 % de la population des 20 à 24 ans et 39 % des jeunes non diplômés entre 20 et 24 ans.

2. Effets de l'élargissement du champ

Le passage récent du champ des « non-qualifiés » à celui des « sans diplôme » a plusieurs conséquences. La plupart des études publiées portent sur les « non-qualifiés », ce qui est une gêne pour notre rapport. Par ailleurs, au-delà de cette difficulté de connaissance, il faut noter que les opérateurs continuent, bien souvent, de focaliser leur action sur les « sans qualification ». Au demeurant, il est nécessaire de tenir compte de l'hétérogénéité des « sans diplôme », les études menées, notamment au travers des enquêtes du CÉREQ, mettent bien en évidence, par exemple, que « chaque étape compte » : les difficultés d'insertion dans l'emploi des « non-qualifiés » sont plus fortes que les difficultés des autres « sans diplôme ».

Dans le rapport, nous serons souvent amenés à évoquer les résultats pour la première catégorie, sans pouvoir comptabiliser dans quelle mesure les sans diplôme, dans leur ensemble, sont concernés.

II. PROPORTION DES SANS DIPLÔME

Pour situer les résultats de la France au sein de l'Union européenne, Eurostat diffuse des indicateurs par tranche d'âge plutôt que l'indicateur strict (proportion des sans diplôme à l'âge de 22 ans) dont l'estimation serait trop fragile en raison de la taille des échantillons.

1. Comparaisons européennes

La performance de la France dans l'Union européenne apparaît bonne si l'on se réfère à l'indicateur des 20-24 ans (16,6 % de non-diplômés contre 22,4 % dans l'Union à 25). Mais celui-ci est biaisé de manière variable par pays car, à 20 ans, nombre de jeunes ne sont pas encore sortis de l'enseignement initial.

Il vaut mieux, dès lors, se focaliser sur la tranche d'âge suivante, les 25-29 ans (tableau 1, deuxième colonne). Ceci désavantage cependant les pays en progrès rapide sur cet indicateur puisque la photographie est ainsi décalée.

Dans cette tranche d'âge, la France se situe, en 2005, au 13^{ème} rang des pays de l'Union à 25 avec un pourcentage de 16,5. Ces résultats sont proches de ceux de la Belgique, de l'Allemagne ou des Pays-Bas. Parmi les pays ayant les plus faibles taux de non-diplômés figurent, d'une part, les pays scandinaves (Finlande, Suède, Danemark) et plusieurs nouveaux membres (Slovénie, Slovaquie, République Tchèque, Pologne) ainsi que l'Autriche. À l'autre extrémité figure nombre de pays du sud de l'Europe, où la généralisation de l'enseignement a été plus tardive (Italie, Espagne, Portugal, Malte).

Tableau 1 - Pourcentage de non-diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire parmi la population (CITE 0-2)

Année 2005	Entre 20 et 24 ans	Entre 25 et 29 ans	Entre 30 et 34 ans
Union européenne (25 pays)	22,4	20,1	23,3
Union européenne (15 pays)	25,3	22,5	26,0
Slovénie	9,5	6,7	11,2
République tchèque	8,8	6,8	5,3
Slovaquie	8,2	7,6	6,6
Pologne	8,9	7,8	8,3
Finlande	16,6	9,9	11,3
Suède	12,1	10,4	8,5
Autriche	14,1	11,1	13,7
Danemark	22,8	14,2	11,2
Hongrie	16,6	14,4	15,7
Estonie	17,4	14,6	10,6
Irlande	13,7	15,5	21,1
Allemagne	28,5	16,2	15,4
France	16,6	16,5	20,3
Belgique	18,2	16,7	21,3
Lituanie	12,2	17,2	9,5
Pays-Bas	24,0	17,3	19,4
Royaume-Uni	22,1	19,0	24,2
Chypre	19,6	19,3	19,4
Grèce	15,9	20,2	25,3
Luxembourg	29,0	21,1	25,6
Lettonie	20,1	23,8	14,7
Bulgarie	23,5	24,2	21,1
Roumanie	24,0	25,1	15,9
Italie	26,4	30,5	36,5
Espagne	38,2	33,9	39,0
Portugal	51,0	51,6	62,8
Malte	46,4	54,9	61,7

Note : les pays sont classés dans l'ordre croissant de la proportion des sans diplôme entre 25 et 29 ans.

Source : Eurostat, enquêtes sur les Forces de travail.

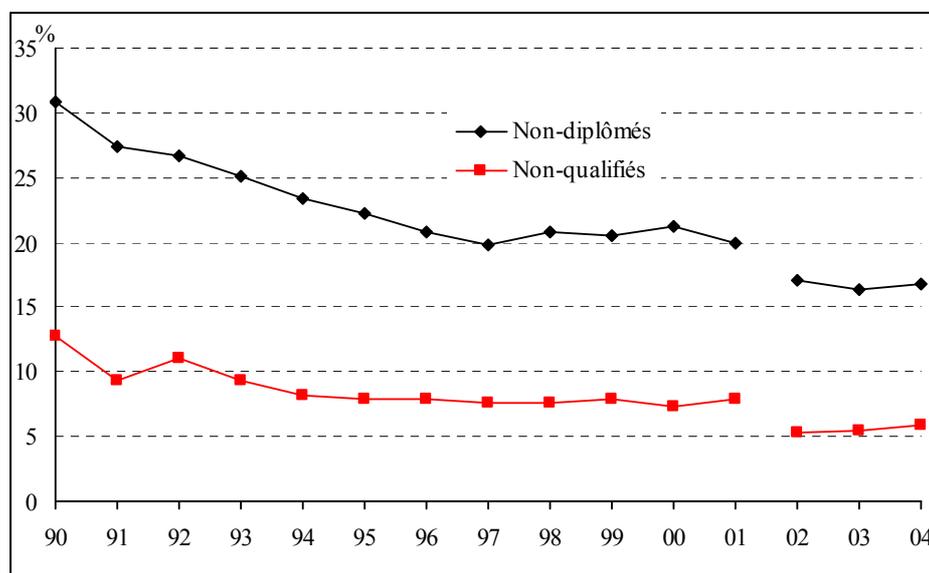
2. L'évolution en France

La proportion de jeunes sortants sans qualification a fortement baissé jusqu'au début des années 1990 avec la massification de l'enseignement secondaire commencée dans les années 1960, l'allongement de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans et les conditions de passage en classe supérieure moins strictes. Les jeunes non qualifiés représentaient 35 % des sortants en 1965, 22 % en 1975, 15 % en 1985 et 8 % en 1995.

Selon les bases académiques du ministère de l'Éducation nationale, la baisse s'est poursuivie ces dernières années pour atteindre 6 % en 2005 (Léger, 2008). L'enquête Emploi fait apparaître, en revanche, une stabilisation depuis 1994, et même une légère augmentation des sorties sans qualification depuis 2002.

Depuis une dizaine d'années, le pourcentage de sortants sans diplôme du second cycle du secondaire semble ne plus baisser, lui non plus (graphique 1).

Graphique 1 - Proportion de non-diplômés et de non-qualifiés parmi les sortants de formation initiale



Note : une rupture de série intervient en 2002 liée à la nouvelle enquête Emploi trimestrielle. Selon l'INSEE, la nouvelle enquête Emploi fournit une meilleure estimation du niveau d'étude des sortants, un peu plus basse qu'avec l'ancienne enquête.

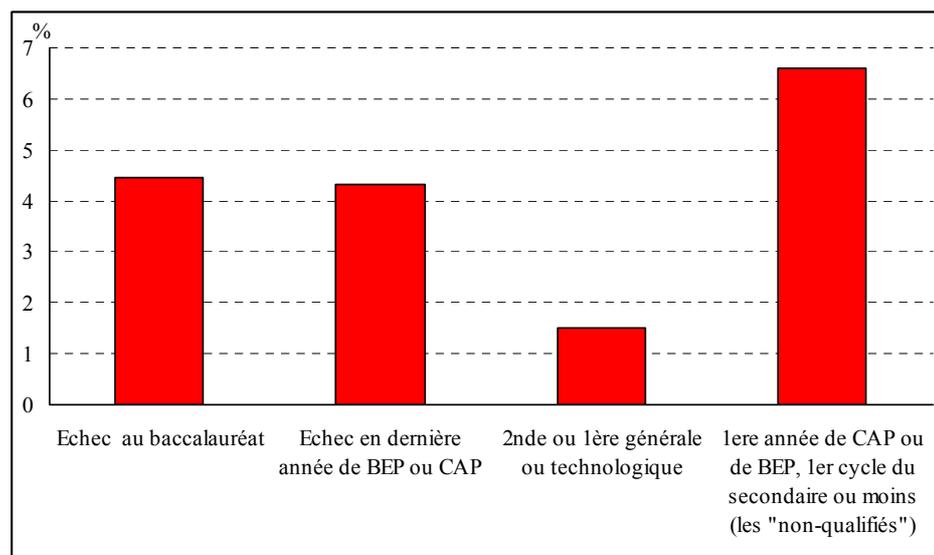
Source : INSEE -DEPP, Bilans Formation Emploi.

Le problème est d'autant plus sérieux que la situation des non-diplômés sur le marché de l'emploi s'est considérablement dégradée. Le taux de chômage des non-diplômés sortis depuis moins de cinq ans de formation initiale est passé de 18 % en 1978 à 41 % en 2005, lorsque celui de l'ensemble des sortants de moins de cinq ans passait de 12 % à 19 % (source : INSEE, enquêtes Emploi). Les conséquences de l'absence de diplôme ne sont donc plus comparables. D'une part, les évolutions technologiques rendent l'emploi peu qualifié moins attractif, nécessitant une politique active de soutien à l'emploi non qualifié. D'autre part, avec la montée du chômage, le rôle de signal joué par le diplôme s'est renforcé, si bien que les non-diplômés se retrouvent en fin de liste, premières victimes du déclassement des diplômés.

3. Quel niveau d'études à la sortie ?

La distinction conventionnelle « avec ou sans qualification » n'est pas la seule que l'on peut faire entre les jeunes non diplômés. Certains jeunes ont quitté le système éducatif dès le collège, d'autres sont allés au lycée ou ont entamé une formation en vue d'obtenir un CAP ou un BEP. Certains sont sortis de classe terminale, d'autres ont arrêté avant. Seulement quatre sur dix possèdent le Brevet des collèges.

Graphique 2 - Niveau d'étude des jeunes non diplômés en 2005 (proportion en pourcentage dans la population des 20 à 24 ans)



Lecture : 1,5 % des jeunes âgés de 20 à 24 ans en 2005 ont arrêté leurs études en classe de 2nde ou de 1^{ère} générale ou technologique.

Source : DEPP, 2007.

Une partie importante des non-diplômés ne sont pas des « déscolarisés » (Glasman, 2004). Beaucoup ont achevé un cycle sans obtenir le diplôme espéré et, comme ils ont atteint l'âge de fin de scolarité obligatoire, ils ne se sont pas réinscrits. Les sorties à l'issue de la classe terminale d'un CAP ou d'un BEP sont presque deux fois plus nombreuses que celles à l'issue de la première année. Mais, même ceux qui ne sont pas allés jusqu'au bout d'un cycle ont souvent prolongé leur scolarité au-delà de l'âge légal.

En 1998, sur les 120 000 sortis du système scolaire sans avoir atteint l'année terminale du second cycle, 90 % ont achevé leur formation initiale entre 17 et 20 ans (Sauvageot et alii, 2005). Même pour les jeunes sortant avec le niveau de formation le plus bas, les abandons d'études se passent en moyenne au terme de cinq années de scolarité dans le secondaire (Caille, 2000). Considérant leur retard de scolarité à l'entrée en sixième, rares sont ceux qui quittent l'école dès la fin de la scolarité obligatoire. Les sorties après deux ou trois ans de collège ne concernent qu'un élève sur dix de niveau VI ou Vbis. Ainsi, même pour ces jeunes en grande difficulté scolaire, la priorité ne consiste pas à quitter l'école le plus tôt possible.

Davantage

d'hommes La population des non-diplômés est majoritairement masculine. En 2005, dans la population des 20 à 24 ans, 20 % des hommes sont non-diplômés tandis que c'est le cas de seulement 15 % des femmes (source : Eurostat). Caille (2000) explique que cette inégalité est surtout le fait des différences de niveau à l'école élémentaire où les filles réussissent sensiblement mieux que les garçons. Ce phénomène se retrouve partout en Europe avec des écarts plus ou moins prononcés selon les pays. En moyenne, le pourcentage de non-diplômés est plus élevé de six points dans la population masculine. L'écart est même de plus de dix points dans les pays d'Europe du sud (Espagne, Portugal, Grèce) et aux Pays-Bas (Rosenwald, 2008).

Au niveau

régional La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) estime la réussite scolaire des élèves au niveau académique en calculant des taux de sortie suivant le niveau de formation atteint selon la classification française. En 2002, la part des sorties sans qualification est particulièrement élevée dans les DOM, en Corse et en Picardie (supérieure à 10 % des sorties de formation initiale). Plus généralement, elle est relativement élevée dans les régions du nord de la France (Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne) et en PACA. A l'inverse, les taux de sorties sans qualification sont particulièrement bas en Midi-Pyrénées, en Bretagne et dans les Pays de la Loire, inférieurs à 5 % (DEPP, 2005).

La DEPP met en avant l'offre de formation régionale comme facteur explicatif des différences entre académies. Elle estime que « l'enseignement professionnel sous statut d'apprenti, associé à celui dispensé sous statut scolaire, semble amener un peu plus les jeunes au niveau du CAP ou du BEP, et réduire les sorties sans qualification » (Léger, 2006).

III. UNE CONSTRUCTION PROGRESSIVE DE L'ÉCHEC

Les difficultés scolaires apparaissent très tôt : la différenciation des enfants en raison des conditions socio-économiques des familles est décelable dès l'entrée en cours préparatoire. De plus, le phénomène est cumulatif : les écarts entre jeunes élèves ne font que s'accroître tout au long de la scolarité. Le système éducatif ne parvient pas à les réduire. Pire, son orientation (par exemple l'importance donnée au classement dans les processus d'évaluation et dans le seul champ de l'intelligence verbo-conceptuelle) et les comportements des acteurs (par exemple dans les processus d'orientation) renforcent plus qu'ils n'atténuent l'influence des facteurs socio-économiques.

Enfin, les enquêtes PISA sont révélatrices sur ce point, l'accent mis sur l'acquisition des connaissances plutôt que sur le développement des compétences conduit à ce que les élèves, en moyenne, ont du mal à adapter leurs connaissances à des situations nouvelles : « ce n'est pas d'un déficit de connaissances dont il [l'élève français moyen] souffre, mais d'une incapacité à réinvestir ses connaissances et ses compétences ailleurs » (Joutard, 2006). Le même auteur souligne que le jeune Français est parmi les moins confiants dans ses capacités. « Quand on sait l'influence de l'estime de soi dans la réussite, on mesure la gravité de cette constatation. »

Le parcours scolaire des jeunes sortant « sans qualification » peut être analysé avec les différents panels d'élèves (encadré).

Les panels d'élèves du Ministère de l'Éducation nationale

Les panels d'élèves à l'entrée en sixième permettent d'observer les parcours des jeunes tout au long de leur formation initiale dans l'enseignement secondaire et supérieur.

L'information recueillie au moment du recrutement de l'échantillon permet de disposer d'informations sur l'environnement familial et de reconstituer la scolarité dans l'enseignement élémentaire et préélémentaire.

Les trajectoires des élèves dans l'enseignement secondaire, ainsi que les résultats aux examens, sont observés au fur et à mesure de leur déroulement.

Les performances scolaires des élèves sont mesurées au travers des scores obtenus aux épreuves nationales d'évaluation en sixième et des notes à certains examens : contrôle continu du brevet, baccalauréat.

Le panel de 1989

Le panel de 1989 se compose d'une cohorte de près de 27 000 élèves du second degré suivis depuis septembre 1989. L'échantillon a été constitué en retenant tous les enfants nés le 5 d'un mois, qui étaient à cette date scolarisés en sixième ou en section d'éducation spécialisée (SES-SEGPA) dans un collège public ou privé de France métropolitaine ou d'un département d'Outre-mer.

L'enregistrement du départ du système éducatif est fait par le chef d'établissement. Il a généralement lieu l'année scolaire qui suit celle au cours de laquelle le jeune est effectivement sorti.

Les élèves du panel de 1989 ont une trentaine d'années en 2008.

Le panel de 1995

Le panel de 1995 se compose d'une cohorte de 17 830 élèves du second degré suivis depuis septembre 1995.

L'échantillon comprend tous les enfants nés le 17 d'un mois qui étaient, à cette date, scolarisés en sixième ou en sixième SEGPA dans un collège public ou privé de France métropolitaine. Afin d'obtenir un taux de sondage de 1/40e, les élèves nés les mois de mars, juillet et octobre n'ont pas été retenus.

Toutes les familles des élèves ayant un enfant dans le panel 1995 ont fait l'objet d'une enquête au cours de la troisième année d'observation du panel, de mai à juillet 1998. Elle avait pour objectif de préciser l'information sur l'environnement familial et le passé du jeune et de recueillir des informations sur les formes d'implication des parents dans le suivi de la scolarité de l'enfant et leurs aspirations en matière de formation.

Les élèves du panel de 1995 ont 24-25 ans en 2008.

Pour étendre certains résultats au champ des « sans diplôme », le CERC a utilisé l'enquête FQP 2003 (encadré).

L'Enquête Formation et Qualification Professionnelles (FQP)

Les enquêtes sur la formation et la qualification professionnelle (FQP) de l'INSEE constituent l'une des principales sources d'information sur la mobilité professionnelle, la mobilité sociale et sur les relations entre la formation initiale et professionnelle, l'emploi et les salaires.

Le champ de l'enquête est constitué de l'ensemble des personnes âgées de 18 à 65 ans au moment de l'enquête (soit les personnes nées entre 1938 et 1985 inclus pour l'enquête FQP de 2003) appartenant à des ménages ordinaires et résidant en France métropolitaine. L'enquête se donne comme objectif d'avoir une vision fine à la fois du parcours scolaire des personnes interrogées et de leur profession, pour juger de l'adéquation entre formation et emploi. Cette confrontation nécessite un échantillon de taille importante pour que chaque groupe pertinent de professions et de diplômes soit suffisamment bien représenté. Un échantillon cible de 40 000 personnes répondantes a été retenu, permettant de s'assurer d'une bonne représentation de la plupart des groupes sociaux, sur lesquels porte à priori l'intérêt, à savoir les personnes sans diplôme, les indépendants, etc.

En dépit de la grande taille de l'échantillon, les jeunes non diplômés constituent une sous-population d'effectif faible, même pour une classe d'âge relativement large. Afin de garantir la significativité statistique des résultats, nous avons gardé dans notre champ tous les jeunes non diplômés (sortis de formation initiale) de 18 à 29 ans au 31 décembre 2003. Ils constituent un échantillon de 1 287 personnes.

Compte tenu du nombre de jeunes de 18 à 29 ans qui poursuivent des études supérieures, le pourcentage de jeunes sans diplôme en fin de formation initiale dans cette population est naturellement plus élevé que le pourcentage de jeunes non diplômés parmi les sortants de formation initiale une année donnée (respectivement 25 % contre 17 % en moyenne pour les sortants entre 2002 et 2004).

1. Le parcours avant la sixième

En 2003, presque la moitié des jeunes de 18 à 29 ans, sortis de formation initiale sans diplôme, a redoublé au moins une fois à l'école élémentaire (source : Enquête Formation et Qualification Professionnelles 2003, calculs CERC).

Dans le panel 1989, quatre jeunes sortis sans qualification sur dix ont redoublé le cours préparatoire (Caille, 2000). A l'entrée en sixième, plus de trois sur quatre ont déjà redoublé au moins une fois ; trois sur dix ont déjà redoublé deux fois.

Dans les années 1990, les redoublements à l'école élémentaire se font moins nombreux. Le CÉREQ estime, à partir de son enquête « Génération 2004 » (encadré), que seulement 5 % des jeunes sortis sans qualification en 2004 avaient deux ans de retard ou plus à l'entrée en sixième³. Les jeunes non diplômés ayant été jusqu'en terminale se distinguent des autres par une proportion beaucoup plus faible d'élèves très en retard à l'entrée au collège : seulement 1 % d'entre eux avait deux ans de retard ou plus à l'entrée en sixième.

(3) Il est possible que le caractère déclaratif des données recueillies dans l'enquête Génération 2004 explique une partie de l'écart observé avec les données du panel. Le nombre de redoublements à l'école élémentaire peut faire l'objet d'une sous-déclaration (même si celle-ci ne peut expliquer de toute façon qu'une partie de la forte baisse mesurée).

L'enquête « Génération 2004 »

Dans le cadre de l'enquête « Génération 2004 », le CÉREQ a interrogé, au printemps 2007, 65 000 jeunes parmi les 705 000 sortis pour la première fois de formation initiale en 2004.

35 000 individus sortis de tous les niveaux de formation constituent l'échantillon « national ». 30 000 autres individus ont été interrogés durant l'enquête dans le cadre de demandes spécifiques de régions et de ministères.

Pour réaliser cette enquête, le CÉREQ a constitué une base de plus de 1,2 million d'individus présumés sortis du système éducatif en 2004, en collaboration avec l'ensemble des rectorats et des universités, ainsi que des établissements de formation ne dépendant pas du ministère de l'Éducation nationale (centres de formations d'apprentis, lycées agricoles, écoles de l'enseignement supérieur ...).

L'enquête « Génération 2004 » fait suite aux enquêtes « Génération 1992 », menées auprès de 27 000 jeunes sortis de formation initiale en 1992, « Génération 1998 », réalisée auprès de 55 000 jeunes ayant terminé leurs études en 1998 et « Génération 2001 », menée auprès de 25 000 jeunes sortis de formation initiale en 2001. Elle poursuit le même objectif : analyser les premières années de vie active des jeunes. De même que pour l'enquête « Génération 1998 », des réinterrogations de l'échantillon national permettront de suivre le parcours d'insertion des jeunes durant au moins sept ans.

Malgré les redoublements, les bases de l'enseignement primaire ne sont pas assimilées : les deux tiers des élèves sortis sans qualification se situaient, au moment de leur arrivée au collège, parmi le quart d'élèves les plus faibles à la fois en français et en mathématiques. Dans leur étude sur les trajectoires scolaires des enfants « pauvres », Davailon et Nauze-Fichet (2004) parlent du « poids prépondérant de la période avant l'entrée en sixième dans le processus de différenciation des trajectoires scolaires. »

2. Le parcours après la sixième

Coudrin (2006) estime que de toutes les caractéristiques individuelles, c'est le niveau d'acquis à l'entrée en sixième qui influe le plus sur les chances de réussite. Un jeune qui appartiendrait au quartile inférieur au lieu du quartile supérieur voit son risque de sortie sans qualification passer de 2 % à 24 %.

Bien que les difficultés des élèves sortants sans qualification soient massives bien avant l'entrée au collège, plus d'un sur deux franchit le cap de la sixième sans la redoubler. Avant la suppression du palier d'orientation en 1995, la cinquième constituait, en revanche, un obstacle pour la majorité d'entre eux : deux sur trois n'arrivaient jamais en quatrième générale (Caille, 2000).

Les taux de sorties sans diplôme dépendent fortement des filières d'orientation au cours du premier cycle d'enseignement secondaire.

Les élèves envoyés en classe d'enseignement spécialisé (section d'éducation professionnelle, classe atelier, SES-SEGPA) ont un avenir scolaire particulièrement sombre. Plus d'un élève sur deux sort sans qualification. Glasman (2003) explique qu'une orientation en SEGPA peut, par les réticences qu'elle engendre tant chez les élèves que chez leurs parents, conduire à un délaissement progressif de l'école. Au total, 10 % des sortants sans diplôme sont passés par une classe d'enseignement spécialisé contre 1,5 % seulement des diplômés (sources : enquête FQP 2003, calculs CERC).

A partir d'une analyse « toutes choses égales par ailleurs », Caille (2000) mesure l'influence du parcours après l'entrée en sixième. Il estime que le risque de sortie sans qualification diminue sensiblement lorsque l'élève a été orienté vers l'enseignement professionnel ou l'apprentissage. A l'inverse, il augmente quand l'élève a été maintenu dans un cadre purement scolaire et est passé en 4^{ème} technologique, en 4^e aménagée ou en 3^e d'insertion, ou dans une classe d'enseignement spécialisé pour les élèves les plus en difficulté, type SES-SEGPA, CPPN ou CPA⁴.

Par ailleurs, à situations familiale et scolaire équivalentes, les élèves qui redoublent présentent un risque d'abandon de scolarité comparable à celui observable chez leurs camarades qui ont quitté la filière générale du collège (Caille, 2000).

IV. AUX SOURCES DE L'ÉCHEC SCOLAIRE

Sans négliger les facteurs individuels, capacités intellectuelles, responsabilité personnelle, capacités de résilience, dans l'insuccès scolaire, il faut surtout insister sur les déterminants de l'environnement familial et social ainsi que sur les responsabilités du système éducatif. En moyenne, le système éducatif ne parvient pas à compenser les handicaps environnementaux ; au contraire, il tend à les renforcer.

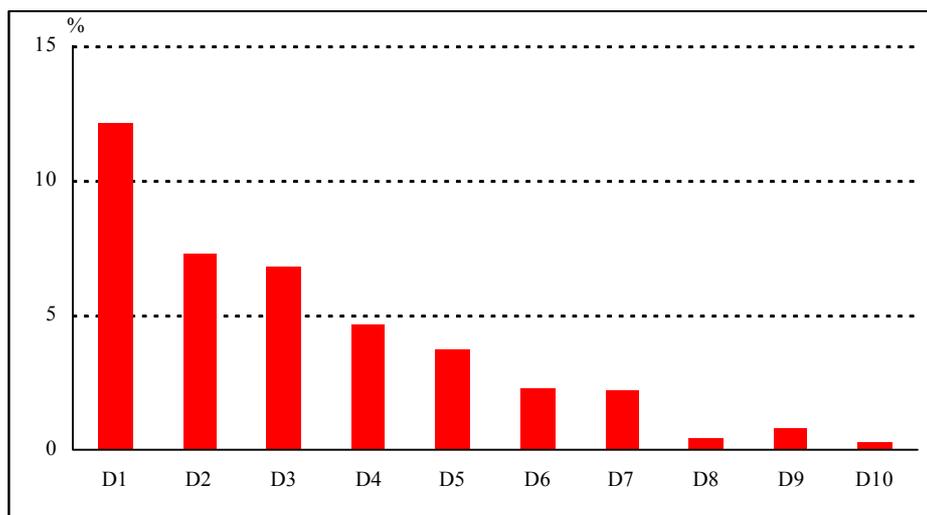
1. L'environnement social et familial

Le risque de sortie sans diplôme est très fortement influencé par les conditions socio-économiques des familles et le capital scolaire des parents. Les deux rapports du CERC sur « Les enfants pauvres en France » (CERC, 2004) et sur « Éducation et redistribution » (CERC, 2003) avaient déjà mis en avant ce phénomène.

Les facteurs qui conduisent à ces sorties sans diplôme sont nombreux et fortement imbriqués. Joue, d'un côté, le niveau de vie des familles avec ses conséquences sur les conditions matérielles dans lesquelles l'enfant poursuit sa scolarité (notamment la surpopulation des logements conduisant à ne pas pouvoir disposer d'une pièce au calme pour le travail scolaire) et sur l'accessibilité aux éléments extrascolaires (loisirs, activités para-scolaires, etc.). Conditionné également par le niveau de vie des familles, le « choix » du lieu de résidence obéit à une dynamique de ségrégation territoriale qui impose aux enfants des familles défavorisées un voisinage lui-même touché par la pauvreté, le chômage et l'échec scolaire. Or, la qualité du voisinage influe non seulement sur la réussite des jeunes aux épreuves scolaires, mais également sur leur décision de rester à l'école (Maurin, 2004). Ainsi, dès dix-sept ans, les sorties sans diplôme apparaissent très corrélées au niveau de vie des familles.

(4) L'étude de Caille est faite à partir du panel des entrants en sixième en 1989 et des classes existant à cette époque. Ces jeunes ont une trentaine d'années en 2008.

Graphique 3 - Sorties sans diplôme à 17 ans en fonction du décile de niveau de vie



Champ : hors ménages étudiants, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Les enfants nés en 1982 avaient 17 ans à la rentrée de septembre 1999.

Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs CERC (2004).

Mais interviennent aussi, directement, des facteurs qui influent par ailleurs sur le niveau de vie. Le fait que les parents soient au chômage pèse sur les conditions matérielles dans lesquelles se développe l'enfant, mais aussi sur l'estime de soi et l'image que l'on se fait de l'avenir et contribue ainsi à l'échec scolaire.

Poulet-Coulibando (2000) estime que 25 % des jeunes « non qualifiés » vivent dans une famille sans emploi, contre 13 % des jeunes de niveau CAP ou BEP, 7 % des sortants de niveau bac et moins de 1 % des diplômés de l'enseignement supérieur.

Il est fréquent que les mères des jeunes non diplômés ne s'identifient à aucune profession. Au moment de la fin des études des jeunes, les mères des non diplômés sont beaucoup moins souvent en emploi que celles des diplômés : 46 % contre 66 %. Et sept fois sur dix, les pères des jeunes non diplômés sont ouvriers ou employés (sources : enquête FQP 2003, calculs CERC).

Le capital scolaire des parents, notamment le niveau d'études de la mère, conduit à limiter les possibilités d'aide apportée aux enfants ainsi que, souvent, à réduire les aspirations quant à leur devenir scolaire. « Toutes choses égales par ailleurs », l'absence de diplôme maternel est le facteur qui accroît le plus le risque de sortir sans qualification (Poulet-Coulibando, 2000). Plus d'un sortant sans qualification sur deux a une mère qui ne possède aucun diplôme. Et près d'un sortant sans qualification sur trois appartient à une famille dont les parents ne possèdent aucun diplôme.

Enfin, les structures familiales elles-mêmes ont une influence indépendante, en apparence, des conséquences sur le niveau de vie : familles monoparentales et familles nombreuses connaissent une plus grande fréquence de sortie sans diplôme.

44 % des jeunes non diplômés sont membres d'une fratrie d'au moins quatre enfants. Dans un cas sur deux, le frère ou la sœur d'un jeune non diplômé est lui-même non diplômé (sources : enquête FQP 2003, calculs CERC). Il est possible que ceci soit lié notamment à la disponibilité en temps du ou des parents.

Selon la DEPP (Coudrin, 2006), entre le panel d'entrants en sixième en 1989 et celui d'entrants en 1995, les disparités sociales de réussite scolaire sont restées globalement stables mais les évolutions observées vont plutôt dans le sens d'une augmentation de l'inégalité des chances.

Surreprésentation

des enfants d'immigrés

Surreprésentés dans les milieux modestes, les enfants d'immigrés le sont aussi dans la population des non-diplômés. Selon l'enquête « Génération 2004 », 18 % des jeunes sortis sans diplôme ont un père né hors d'Europe. Cette proportion s'élève à 21 % chez les jeunes sortis sans qualification alors qu'elle tombe à 12 % chez les jeunes ayant été jusqu'en terminale.

A partir de l'enquête FQP 2003, on estime que le français n'est la langue maternelle que pour quatre non-diplômés sur cinq, alors qu'il l'est plus de neuf fois sur dix chez les diplômés.

Malgré les difficultés liées à l'apprentissage de la langue, de nombreuses études, notamment celles de Caille (2000, 2005a) et Poulet-Coulibando (2000), montrent que l'immigration n'est pas, en soi, un facteur d'échec. Ce sont les conditions sociales associées qui sont responsables du risque d'échec. Les mères immigrantes possèdent très rarement un diplôme. L'inégalité de risque est très dépendante des différences de situation familiale et de niveaux d'acquisition à l'entrée au collège. Caille (2000) estime qu'à degré de difficulté comparable en français et en mathématiques, l'inégalité de risque disparaît. Pour Poulet-Coulibando, la part des non-qualifiés parmi les jeunes sortants dont les parents ont immigré est plutôt inférieure à ce que permet de présager leur environnement social.

Le soutien et les

attentes des parents

L'échec scolaire prend souvent un aspect « intergénérationnel ». Les parents ont été confrontés eux aussi à de fortes difficultés scolaires si bien que c'est l'ensemble de la famille qui se trouve en profond décalage avec l'institution scolaire. N'ayant pas le niveau suffisant, les parents ne peuvent aider leurs enfants dans leur scolarité. L'implication dans le suivi des études est limitée. A peine plus d'un de ces élèves sur deux bénéficie d'une aide familiale dans son travail scolaire à la maison. La participation aux réunions parents-enseignants de début d'année scolaire est faible. Et malgré les difficultés scolaires éprouvées par ces élèves, les demandes d'entretien avec les enseignants restent très rares.

Les attentes des familles vis-à-vis de l'institution scolaire sont plus limitées. Dès le début du collège, l'ambition scolaire est faible. Moins d'un parent sur deux souhaite que son enfant poursuive des études jusqu'à 20 ans. Surtout, à *notes comparables*, les enfants d'ouvriers et ceux d'employés formulent des vœux d'orientation moins ambitieux que ceux des cadres (Caille, 2005b).

La valorisation des études dans chaque famille est largement influencée par le groupe social d'appartenance. Seulement 25 % des parents de sortants sans qualification pensent qu'un diplôme d'enseignement supérieur constitue le meilleur atout pour trouver un emploi : ils sont 35 % à croire davantage à l'utilité d'un CAP ou d'un BEP⁵ (Chausseron, 2000).

Difficultés scolaires et difficultés familiales peuvent se conjuguer ; ainsi Dubreuil et alii (2005) notent que ces dernières sont une des causes principales du risque d'abandon au collège, alors que les problèmes d'orientation sont déterminants au lycée professionnel.

Or, sans le soutien de la famille, la re-scolarisation est difficile. Les parents qui connaissent mal le système scolaire, souvent de classe sociale défavorisée et/ou d'origine étrangère, n'ont pas de solution d'orientation pour leur enfant. Seuls ceux qui disposent de ressources relationnelles, de réseaux, peuvent trouver des solutions de recours.

2. Le système éducatif et l'échec scolaire

Si dans les déterminants de l'échec scolaire intervient lourdement l'effet de l'environnement familial et socio-économique, le système éducatif, par son mode de fonctionnement et parfois par le comportement même des enseignants, y contribue également.

Les raisons de l'arrêt des études

A partir de l'enquête Génération 1998, Gasquet et Roux (2006) avancent la lassitude comme raison officielle de l'arrêt des études. Ensuite, les jeunes expliquent leur sortie de l'école par l'obtention d'un emploi ou l'existence de contraintes financières (respectivement 26 % et 20 %), proportions identiques à celles observées chez les diplômés.

En revanche, les jeunes sans diplôme sont deux fois plus nombreux que les diplômés du supérieur à déclarer avoir arrêté leurs études en raison d'un refus dans une formation supérieure (11 %) et inversement, trois fois moins nombreux à avancer comme explication l'atteinte du niveau souhaité.

À partir des enquêtes Insertion du panel d'élèves entrés en sixième en 1989, Chausseron (2000) (cf. tableau 2) met en évidence le besoin de travailler comme principale raison avancée par les jeunes pour expliquer leur interruption précoce d'études⁶ (37 % donnent cette explication).

Les deux autres raisons traduisent les insuffisances de l'institution scolaire à l'égard des jeunes : soit ils estiment que l'école ne peut plus rien leur apporter (23 %) soit l'orientation proposée ne convient pas à leur souhait (19 %).

La hiérarchie des raisons est différente entre les filles et les garçons. Après le besoin de travailler, les garçons expliquent leur sortie par le fait que le système scolaire ne pouvait plus rien leur apporter alors que pour les filles, c'est une orientation non appropriée qui vient en deuxième raison.

(5) Ces résultats sont issus de l'enquête Famille réalisée lors de la deuxième année de suivi du panel de 1989.

(6) Cette étude porte sur les élèves du panel de 1989 sortis du système éducatif après avoir effectué au maximum six ans d'études secondaires. Le champ n'exclut donc pas les titulaires d'un CAP ou d'un BEP. Toutefois, restreint au champ des élèves sans diplôme, la hiérarchie des raisons évoquées reste la même.

Tableau 2 - Les principales raisons avancées par les élèves pour l'arrêt de leurs études en %

Pour quelles raisons avez-vous arrêté vos études ?	Oui	Non	Non réponse	Total
Vous estimiez avoir atteint un niveau suffisant	13,5	74,4	12,1	100
On vous a proposé une orientation qui ne vous plaît pas	18,6	69,3	12,1	100
Vous deviez travailler tout de suite pour gagner votre vie	37,4	50,5	12,1	100
Vous vouliez interrompre vos études momentanément et les reprendre plus tard	12,0	75,9	12,1	100
Vous estimiez que le système scolaire ne pouvait plus rien vous apporter	23,3	64,6	12,1	100

Champ : élèves du panel 1989 sortis du système éducatif après avoir effectué au maximum six ans d'études secondaires.

Sources : enquêtes Insertion du panel, Direction de la programmation et du développement, Chausseron (2000).

Sortir « sans rien »

Une des particularités du système scolaire français est, jusqu'à présent, de pratiquer le tout ou rien. D'un côté, un élève passe d'une classe à la suivante au vu d'une moyenne ; si la non-maîtrise d'un domaine n'affecte pas le passage à l'étape suivante, l'élève risque de décrocher encore plus ; si l'élève redouble, il va devoir retravailler, et de manière identique, les matières déjà maîtrisées avec le sentiment de perdre son temps. D'un autre côté, un élève qui n'atteint pas un diplôme ne peut attester des connaissances/compétences cependant acquises dans certains domaines.

D'autres pays ont des pratiques bien différentes, par exemple la Finlande. Le redoublement de classe n'est pratiquement pas pratiqué, mais l'élève reçoit un soutien spécifique où ses compétences ont été jugées insuffisantes. Par ailleurs, à l'issue de l'enseignement obligatoire, ce n'est pas un diplôme qui est fourni mais une attestation détaillée des compétences acquises (comme des compétences non maîtrisées si le cursus n'a pas été satisfaisant en tous points). Enfin, pour l'obtention du baccalauréat, l'élève peut passer les différentes épreuves en les étalant sur deux ans (soit trois sessions). Ces dispositions modulaires permettent au jeune de présenter un CV plus précis lorsqu'il est candidat à un emploi et aussi de compléter plus aisément une certification de qualification par et dans la formation continue.

La France évolue un peu dans cette direction avec la mise en place d'un socle commun des connaissances et des compétences, mais sans en tirer assez les conséquences : rien n'est dit sur la « sanction » de l'acquisition (ou de la non-acquisition) de ce socle ni sur la création d'une attestation indépendante du diplôme⁷.

Il convient également de s'interroger sur la répartition des moyens entre les différents niveaux : si les premières années sont capitales pour la réussite ou l'échec, la répartition française est-elle la bonne ?

(7) Des éléments du socle commun de connaissances et de compétences sont pris en compte pour l'attribution du diplôme national du brevet à partir de la session 2008 : le Brevet informatique et internet (B2i) et le niveau A2 du cadre européen commun de référence dans une langue vivante étrangère.

Par rapport aux pays scandinaves, dont on a vu qu'ils se situaient parmi les plus performants en termes de lutte contre l'échec scolaire (comme en termes de résultats moyens si l'on se réfère aux enquêtes PISA), la France consacre beaucoup d'enseignants au lycée et trop peu avant (école élémentaire ou collège).

Tableau 3 - Nombre d'élèves par enseignant

	Danemark	France	Finlande	Suède
Ensemble	11,4	14,3	14,3	12,7
Primaire CITE 1	10,8	19,4	16,6	12,3
Premier cycle du secondaire CITE 2	10,8	13,8	9,8	12,1
Second cycle du secondaire CITE 3	13,4	10,7	15,9	14,1

Note : CITE, classification internationale type de l'éducation de l'UNESCO.

Source : Eurostat.

De manière plus particulière, trop peu de moyens sont affectés pour le repérage des élèves ayant des difficultés et leur remédiation.

Il est possible que la réduction de la taille des classes ait un effet positif dès lors qu'il est assez significatif, comme le montrent des études récentes françaises ou des expérimentations menées aux États-Unis (Piketty et Valdenaire, 2006). Mais il est possible aussi qu'une prise en charge très dense et temporaire des élèves en difficulté pour leur faire rattraper le peloton ait une plus grande efficacité qu'un effort uniforme. En tous cas, c'est la voie suivie par nos voisins finlandais (voir note sur la Finlande). En revanche, le regroupement dans une même classe d'élèves défavorisés et en difficulté n'améliore pas leurs résultats futurs, au contraire. Ce que l'on sait aussi est que la voie du simple redoublement est peu efficace (Caille et Rosenwald, 2006). Pour prendre, ici encore, l'exemple de la Finlande, lorsqu'un élève a, dans un domaine, des difficultés à acquérir le niveau de compétences requises au minimum, il est pris en charge, en petit groupe, par un enseignant sur cette matière mais il poursuit le reste du cursus avec sa classe.

On peut également s'interroger sur la rupture brutale que représente le passage de l'école élémentaire où l'enfant est fortement cadré et dépend pratiquement d'un seul adulte et le collège où il lui est demandé soudainement d'être beaucoup plus autonome et où il se retrouve en présence de plus d'une dizaine d'adultes qui ne l'encadrent que quelques heures. Un rapport sur l'éducation prioritaire (Armand et Gille, 2006) souligne ainsi que cette déstabilisation est d'autant plus ressentie que le préadolescent est moins soutenu par sa famille lorsque celle-ci ne maîtrise pas les codes de l'institution. En contrepoint, toujours, les Finlandais soulignent que l'unicité de l'école pour la totalité de l'enseignement obligatoire est un, voire le, facteur principal de leur succès, permettant une meilleure connaissance des élèves et leur suivi, ainsi qu'une acquisition progressive d'autonomie.

L'orientation

Les sorties sans diplôme ne prennent pas toutes la forme de décrochage en cours d'année. Certains s'arrêtent parce qu'ils ne sont pas repris ou parce que leur demande d'orientation est refusée. Faute de places, à chaque rentrée scolaire, des élèves ne sont pas affectés dans la filière ou dans l'établissement qu'ils ont demandé. Ils se retrouvent alors dans une situation de rupture de scolarité. Si la plupart finissent par être affectés (ou par obtenir une orientation non choisie) par les services de l'Éducation nationale, ce n'est pas le cas de tous (Bonnéry, 2003).

Or, l'orientation à l'issue de la classe de troisième, si elle est « imposée » ou s'il s'agit d'un choix « par défaut », engendre un manque de motivation qui devient un puissant facteur d'abandon. Au lycée professionnel, le choix ou la possibilité d'une orientation détermine largement la réussite ou l'échec futur. Le manque d'intérêt pour la formation suivie et l'absence de projet sont les causes d'abandon les plus fréquentes.

Alors que les mécanismes d'orientation ont un poids considérable dans les inégalités scolaires (Duru-Bellat, 2002), le comportement même du corps enseignant tend à renforcer les effets négatifs des déterminants sociaux. À la fin de la troisième, par exemple, les vœux des familles sont socialement différenciés et à niveau scolaire équivalent, l'orientation pénalise les élèves des milieux modestes. Avec une note moyenne de 9 à 12 au contrôle continu en troisième, presque tous les enfants de cadres font le choix de la seconde générale, et seulement deux tiers des enfants d'ouvriers (Peretti, 2004). Pourtant, dans les deux cas, ces demandes sont approuvées à 90 % par le conseil de classe.

Sans prétendre avoir mené ici une recension exhaustive des causes de l'échec scolaire, il nous semble qu'ont été mis en évidence les éléments suivants. Un jeune sortant sans diplôme de la formation initiale est le plus souvent un jeune ayant progressivement et durablement subi un sous-investissement en capital humain et en capital social, sous-investissement pesant sur son dynamisme même et qui va peser sur ses possibilités d'insertion dans la vie active et dans la société.

Ceci est d'autant plus grave que, comme le disent Baudelot et Establet (2007), *« c'est à l'aune de la formation et du titre scolaire que se mesure aujourd'hui l'essentiel de la valeur d'un homme au moment décisif où il cherche à trouver sa place dans la société »*.

La France est l'un des pays d'Europe où le rôle du diplôme dans l'accès à l'emploi est le plus marqué (I). Sans diplôme, les débutants sont davantage exposés au chômage, surtout si la conjoncture est mauvaise.

Cependant, les jeunes sans diplôme ne sont pas tous en difficulté. Leurs problèmes d'accès à l'emploi sont d'autant plus importants que leur abandon d'études a été précoce. Leur situation s'améliore avec le temps, mais les effets de l'absence de diplôme continuent à se faire sentir longtemps après (II).

Les emplois trouvés par les jeunes sans diplôme sont presque toujours situés dans de petites entreprises, et souvent peu qualifiés.

Les parcours d'emploi des jeunes sans diplôme sont davantage marqués par l'intérim. Ce mode de recrutement peut déboucher à terme sur une stabilisation, mais certains parcours restent marqués par la précarité. Enfin, les mesures d'aide à l'emploi des jeunes jouent un rôle particulièrement important pour les jeunes non diplômés (III).

Les jeunes sans diplôme sont les principaux bénéficiaires de formations hors emploi. Ils recourent un peu plus que la moyenne aux formations en alternance, et en premier lieu à l'apprentissage.

Ils reçoivent, en revanche, trois fois moins souvent de formations en entreprise que la moyenne de la cohorte de sortants. Même six ans après leur échec scolaire, leur point de vue sur la formation qualifiante différée reste mitigé, plus ou moins favorable selon leur projet professionnel et leur début de parcours (IV).

I. CHÔMAGE ET DIPLÔME

Le diplôme protège du chômage dans la phase de première insertion.

1. Comparaison européenne

En comparant la situation d'activité des jeunes en Europe, certaines caractéristiques institutionnelles doivent être prises en compte.

- Les systèmes éducatifs européens restent très divers : le collège est unique dans certains pays (Danemark, Irlande, Finlande), la sélection est précoce ailleurs (Allemagne, Autriche). La formation professionnelle initiale n'a pas le même poids partout, ses formes d'organisation diffèrent (système dual en Allemagne, Autriche et Danemark, formation professionnelle scolaire seule en Suède, formation professionnelle scolaire dominante avec une filière d'apprentissage en parallèle pour les Pays-Bas et la France). De plus, selon les pays, les études supérieures sont plus ou moins organisées pour que l'étudiant puisse travailler en parallèle.

- L'ampleur des politiques actives d'aide à l'emploi des jeunes n'est pas la même partout.

- Les modes d'articulation entre éducation initiale et monde du travail sont différents selon les pays (Müller et Gangl, 2003 ; Lefresne, 2003 ; Verdier, 2001).

De ce fait, la simple comparaison des taux de chômage est difficile à interpréter (Commission Européenne, 2007). Dans les pays où l'alternance est un mode répandu de formation initiale, les jeunes en cours de formation alternée, par définition en situation d'emploi, et comptés parmi les bas niveaux de formation (CITE 0-2), contribuent à baisser le taux de chômage à ces niveaux de diplôme.

Cependant, comme le souligne la Commission européenne (communication du 4 septembre 2007), « établir des liens précoces entre l'éducation et le marché du travail est essentiel pour familiariser les jeunes gens avec le monde du travail ». Or, en France, les situations d'activité combinant formation et emploi, qu'elles soient organisées dans le cadre de l'apprentissage ou de l'alternance, ou non organisées, sont relativement peu fréquentes (CERC, 2006). Les jeunes Français ont donc, par rapport à certains de leurs voisins (allemands, britanniques, danois ou néerlandais) moins d'expérience de travail à la fin de leurs études.

Par ailleurs, les jeunes ayant des difficultés d'accès à l'emploi peuvent être découragés et se retirer du marché de l'emploi. C'est pourquoi, l'OCDE et la Commission européenne utilisent, dans leurs travaux comparatifs, la proportion de jeunes ni en emploi ni en formation - c'est à dire la somme des chômeurs et des inactifs qui ne suivent pas de formation - (Quintini, Martin et Martin, 2007 ; Commission européenne, 2007).

Comparer la situation d'activité des jeunes, selon leur diplôme, en France et dans quelques pays européens, fait apparaître certains traits spécifiques à la France.

En France, l'absence d'emploi touche particulièrement les jeunes non diplômés.

Ainsi, pour les jeunes non diplômés de 25 à 29 ans, le taux de chômage est 1,9 fois celui de l'ensemble de la classe d'âge¹ et le pourcentage de non-emploi (chômage ou inactivité) est 1,7 fois celui de la classe d'âge.

Ce surchômage des non-diplômés est observé dans toutes les classes d'âge, mais il s'atténue avec l'âge, sans qu'on puisse discerner s'il s'agit d'un effet d'ancienneté ou d'un effet de génération.

Ces résultats se retrouvent aussi dans nombre de pays européens : en Allemagne avec 2,3 pour le taux de chômage et 1,7 pour le taux de non-emploi ; en Suède (respectivement 1,9 et 1,6), en Irlande (2,9 et 2,1), aux Pays-Bas (1,9 et 1,9), au Royaume-Uni² (3,5 et 2,7), au Danemark (2,1 et 1,8), en Finlande (2,1 et 1,8), en Italie (2 et 1,1) et de manière atténuée en Espagne (1,4 et 0,9).

Dans de rares pays, le chômage ou le non-emploi des non-diplômés est légèrement plus faible que celui de l'ensemble de la classe d'âge, par exemple au Portugal (0,9 et 0,9).

Si, de manière très générale, les jeunes non-diplômés ont relativement plus de mal à s'insérer dans l'emploi que leurs homologues plus diplômés, l'importance quantitative du problème du chômage des jeunes non-diplômés dépend aussi de la proportion de ceux-ci dans leur classe d'âge. Ainsi, le marché du travail sanctionne relativement de la même manière l'échec scolaire en France, en Suède et en Finlande, mais la proportion des jeunes non-diplômés est bien supérieure chez nous (18,2 %) qu'en Suède (8,7 %) ou en Finlande (9,7 %). Enfin, l'importance du chômage des jeunes non-diplômés dépend aussi du taux de chômage général.

(1) Exploitation spécifique des enquêtes Forces de travail 2004 par Eurostat pour le CERC.

(2) Dans le cas du Royaume-Uni, le problème de classement des niveaux de formation conduit, semble-t-il, à minorer le pourcentage de jeunes non-diplômés ; ceci a, à l'inverse, pour conséquence de majorer le pourcentage de surchômage de ces non-diplômés dans leur classe d'âge. Il faut aussi noter l'importance de la proportion d'inactifs jeunes non diplômés, y compris chez les hommes.

Tableau 1 - Surexposition au chômage des jeunes non diplômés

	en %		
	France	Suède	Finlande
Surchômage des non-diplômés 25-29 ans	1,9	1,9	2,1
Part des non-diplômés parmi les 25-29 ans	18,2	8,7	9,7
Taux de chômage des 25-59 ans	7,9	5,2	7,4
Part des 25-29 ans non diplômés au chômage	17,3	12,4	11,5

Sources : Eurostat, enquêtes Forces de travail, calculs CERC.

Les jeunes sans diplôme bénéficient peu de formation en cours d'emploi en France, en comparaison des autres pays européens.

Enfin, lorsqu'ils sont chômeurs, les jeunes Français sans diplôme participent peu à des formations. Au même niveau de diplôme, les jeunes chômeurs autrichiens et néerlandais sont davantage engagés dans une formation. C'est encore plus fréquent parmi les jeunes chômeurs suédois (6 % suivent une formation parmi les 20 % qui sont au chômage) et danois (parmi les 8 % de jeunes sans diplôme au chômage, plus de la moitié suit une formation).

2. L'entrée sur le marché du travail en France

Même lorsqu'ils entrent sur le marché du travail dans une conjoncture morose, pour la majorité des jeunes débutants, les parcours d'insertion sont dominés par l'emploi. Dans les trois ans suivant leur sortie de l'école, les deux tiers des jeunes sortis de formation initiale en 2004 ont connu une période continue d'emploi dépassant 18 mois (Joseph, Lopez et Ryk, 2008).

Toutefois, les jeunes sortis du système éducatif sur échec sont davantage exposés au risque de chômage que l'ensemble de leurs pairs (graphique 1). De ce point de vue, ceux qui n'ont ni bac ni diplôme professionnel court sont particulièrement touchés (CERC, 2006). En 2007 comme en 2004, trois ans après l'abandon de leurs études, environ le tiers était chômeur, contre 16 % de l'ensemble de la cohorte sortie de l'école en 2004 et 13 % de celle sortie en 2001 (graphique 1).

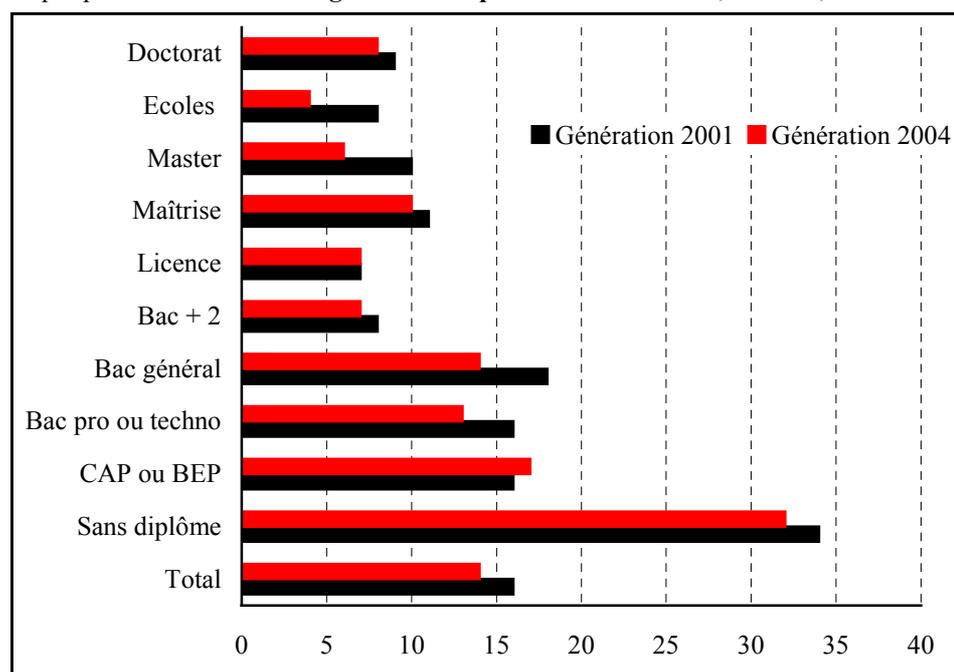
Les non-diplômés pâtissent beaucoup plus que les autres d'une conjoncture maussade. En 2007 et en 2004, ils sont beaucoup plus fortement exposés au chômage, par rapport à ceux qui ont un diplôme, que ce n'était le cas en 2001.

En effet, les jeunes sans diplôme sont toujours plus durement touchés par les replis conjoncturels (Fondeur et Minni, 2004, estimations sur longue période à partir des enquêtes Emploi).

Tout se passe comme si, en première approximation, le diplôme, jusqu'au bac, jouait surtout sur le risque de chômage. Au-delà, c'est surtout sur le montant des salaires perçus que l'élévation du niveau d'études fait la différence.

Au total, même si le rendement des diplômes s'est érodé depuis le début des années 1980, celui-ci reste important, si l'on tient compte de la probabilité de chômage. Il serait passé de 20 % à 10 % entre 1983 et 2002 pour l'ensemble du niveau bac, par rapport à la situation d'un non-diplômé, selon Viger (2007).

Graphique 1- Taux de chômage trois ans après la fin des études, en 2001, 2004 et 2007



Source : CÉREQ.

D'autres travaux concernant le rendement salarial des études et l'accès à l'emploi confirment que la massification scolaire s'est accompagnée d'un gain en termes d'emploi et de niveau de salaire pour les diplômés concernés (Gurgand et Maurin, 2007 ; Goux et Nouveau, 2007).

Désavantagés en termes de temps passé en emploi, les jeunes sans diplôme le sont aussi en matière de durée hebdomadaire du travail. En effet, en 2007, trois ans après la fin de leurs études, 25 % des jeunes femmes non diplômées, et 8 % des jeunes hommes, occupent un emploi à temps partiel subi, contre 14 % et 4 % respectivement pour l'ensemble de la cohorte de sortants.

Le rôle que joue le diplôme dans la vulnérabilité au chômage peut être interprété de deux façons (Gautié et Gurgand, 2005).

Pour les uns, tenants de la théorie du filtre (Arrow, 1973), le parchemin ne sert qu'à révéler des aptitudes pré-existantes et n'a pas de valeur en soi. Ceux qui sont sans diplôme et ont des difficultés à s'insérer dans l'emploi en auraient tout autant s'ils décrochaient un titre. De plus, les diplômés, perdant leur valeur de signal d'aptitudes, se dévaloriseraient en se diffusant.

Pour les autres, le diplôme a une valeur ajoutée propre, soit en formation générale, soit en formation professionnelle, qui augmente la productivité potentielle des jeunes concernés. Il est en lui-même un atout pour l'accès à l'emploi. Les travaux réalisés par E. Maurin dans le cas français accréditent plutôt cette hypothèse : l'ouverture massive de l'enseignement secondaire français de 1985 à 1995 n'a pas été suivie d'une dégradation parallèle de la situation des diplômés (Maurin, 2007).

Le niveau du diplôme n'est pourtant pas le seul facteur d'accès à l'emploi. A diplôme donné, la spécialité de formation suivie et le parcours scolaire antérieur jouent aussi sur la qualité de l'insertion (voir ci-après).

En particulier, l'apprentissage est un atout (Bonnal, Clément et Mendès, 2004 ; Arrighi et Joseph, 2005).

De plus, la formation n'explique pas tout : à l'issue d'une même formation, les devenir sont très hétérogènes en fonction de l'origine sociale et géographique, de la localisation (Caro et Martinelli, 2002 ; Grelet, 2006), du sexe, ...

Les jeunes qui n'ont pas de diplôme, majoritairement issus de milieu modeste, ont souvent des difficultés financières. Cela entraîne une moindre mobilité géographique (en raison de l'absence de mode de transport, de permis de conduire ou de véhicule personnel), qui constitue un handicap supplémentaire pour accéder à l'emploi (Bordigoni, 2000).

En raison de leur origine sociale défavorisée, ils peuvent moins que d'autres mobiliser des réseaux sociaux utiles à la recherche d'emploi.

C'est pourtant plus crucial encore pour eux que pour ceux qui sont diplômés. En effet, si le premier emploi est trouvé grâce au réseau de relations des jeunes dans le tiers des cas, c'est le cas pour 44 % des non-diplômés (Joseph, Lopez et Ryk, 2008).

Enfin, les jeunes sans diplôme ont moins recours aux candidatures spontanées, moyen d'accès à l'emploi particulièrement important en France (Bessy, Marchal et Rieucan, 2007).

Cependant, les difficultés d'insertion durables ne concernent pas l'ensemble des non-diplômés. Parmi les sortants de l'école en 1998, 26 % ont connu en trois ans (et 40 % en cinq ans) un parcours de stabilisation en CDI (contre 44 % et 65 % de l'ensemble de la cohorte). De plus, certains diplômés (en particulier parmi les titulaires de CAP ou BEP tertiaire, concurrencés par les diplômés de bac et de BTS des mêmes filières dans l'accès aux emplois) connaissent des difficultés comparables.

II. LA DIVERSITÉ DES PARCOURS

Les jeunes non diplômés forment une population très hétérogène, dont les parcours professionnels sont très diversifiés.

Pour les non-diplômés de l'enseignement secondaire, l'âge médian de fin des études³ varie entre 17 ans (« sortants précoces ») et 19 ans (sorties sans diplôme de niveaux CAP-BEP et bac), tandis que celui des diplômés se situe à 22 ans.

Le cursus scolaire a des effets importants sur les parcours d'insertion, même parmi ceux qui n'ont pas de diplôme (Gasquet, 2003).

Un jeune qui a échoué au bac a plus d'opportunités professionnelles que celui qui a quitté l'école en cours de collège ; celui qui a été au bout d'un cursus professionnel sans avoir le parchemin que celui qui a suivi une formation générale.

(3) Source : enquête Emploi 2006, calcul effectué pour les personnes sorties de formation initiale depuis moins de dix ans.

Ainsi, en 2007, trois ans après la fin de leurs études, 57 % des jeunes sans diplôme occupaient un emploi⁴. C'est la situation des sortants de collège qui était la plus préoccupante : 37 % d'entre eux seulement avaient un emploi. Parmi ceux qui avaient suivi une première année d'études professionnelles courtes, un sur deux occupait un emploi. Parmi ceux qui avaient poursuivi des études jusqu'au lycée ou en année terminale de CAP ou de BEP, 60 % occupaient un emploi. Enfin, 65 % des jeunes non diplômés ayant atteint le niveau du bac avaient un emploi trois ans après l'arrêt de leurs études. Chaque étape compte ...

Par ailleurs, d'autres éléments que la scolarité influent aussi sur la qualité de l'insertion. L'insertion n'est pas la même pour les filles et les garçons. Selon l'origine sociale et le lieu de naissance des parents, on n'observe pas les mêmes parcours. Enfin, l'espace géographique est, lui aussi, facteur de diversité. On soulignera dans ce qui suit les difficultés spécifiques rencontrées par les jeunes femmes et les jeunes issus de l'immigration.

1. L'effet du parcours scolaire antérieur

La première insertion des non-diplômés varie selon leur parcours scolaire antérieur.

Les travaux de l'INSEE sur les salaires commandés par le CERC montrent que les inégalités de salaire perçu dans une année reposent davantage sur les inégalités de temps passé en emploi et de quotité de temps de travail hebdomadaire que sur les inégalités de salaire horaire (CERC, 2006).

Or, sur ces deux premières composantes, les jeunes sans diplôme connaissent une situation plus difficile. Cependant, l'ampleur de leur handicap varie selon le niveau atteint au moment de l'abandon des études. Si ceux qui ont atteint le niveau du bac se démarquent peu de l'ensemble des sortants, les sortants précoces sont plus pénalisés.

La moitié des jeunes sortis de l'école en 2001 n'ont pas connu le chômage dans les trois premières années de vie active. La même proportion s'applique à ceux qui ont raté leur bac, mais c'est vrai de moins de 40 % des autres non-diplômés (tableau 3).

Ceux qui sortent du collège connaissent ainsi les plus grandes difficultés d'accès à l'emploi (Gasquet, 2003). Ceux qui ont amorcé un cursus professionnel, même sans aller jusqu'à la dernière année du cursus, connaissent un parcours moins défavorable. Ensuite chaque palier compte : les choses se passent mieux (ou moins mal) pour ceux qui ont été jusqu'en terminale de CAP ou BEP, au moins dans les spécialités industrielles⁵, et s'améliorent encore avec l'obtention du diplôme.

Les sortants précoces sont aussi plus vulnérables au chômage de longue durée, et à l'inactivité prolongée. De plus, les non-diplômés connaissent moins que les autres un accès rapide à l'emploi durable, et c'est surtout vrai pour les sortants précoces.

(4) Ces chiffres actualisent la publication de 2003 précitée. Ils ont été calculés à la demande du CERC par Céline Gasquet, à partir des données de l'enquête Génération 2004 du CÉREQ.

(5) Pour les spécialités tertiaires, le BEP est protecteur du chômage dans certains cas, et dans d'autres non (Couppié, Gasquet et Lopez, 2004).

Enfin, à niveau de sortie de formation égal, on peut noter que ceux qui se sont vu refuser leur vœu d'orientation ont une insertion plus difficile (des temps de chômage plus longs, un moindre accès à des emplois stables) que ceux qui ont choisi leur filière professionnelle et leur spécialité (Berthet et alii, 2008). Même s'il faut rester très prudent, la corrélation entre les deux phénomènes n'étant pas une preuve de causalité⁶, une orientation mal vécue semblerait laisser des traces.

Une réforme du système actuel d'orientation scolaire, dans le sens d'une préparation plus précoce et d'un accompagnement individuel des jeunes et de leurs familles, est d'ailleurs en cours d'expérimentation.

2. Jeunes femmes

et enfants d'immigrés Les jeunes femmes et les enfants d'immigrés sont désavantagés.

Les sorties sans diplôme concernent majoritairement les garçons (cf. chapitre A). Cependant, une fois leurs études achevées, ceux-ci connaissent des difficultés moins marquées que les filles.

Les disparités entre jeunes hommes et jeunes femmes sont en effet d'autant plus marquées que le niveau scolaire atteint est modeste (tableau 2).

Tableau 2 - Situation des débutants en 2006

		en %			
Sexe	Diplôme	Chômeur	En emploi	Inactif	Total
Femmes	Diplômées	12,6	76,7	10,7	100
	Autres non diplômées	25,1	49,1	25,7	100
	Sortantes précoces	37,2	21,7	41,1	100
Total femmes		15,0	71,4	13,6	100
Hommes	Diplômés	12,6	82,3	5,1	100
	Autres non diplômés	29,6	58,2	12,2	100
	Sortants précoces	36,9	28,7	24,4	100
Total hommes		16,4	76,2	7,4	100
Total		15,7	73,8	10,5	100

Source : enquête Emploi 2006, jeunes sortis de formation initiale entre un et quatre ans.

En premier lieu, les jeunes femmes sans diplôme occupent moins souvent un emploi que leurs homologues masculins (la proportion de chômeurs dans les deux populations est du même ordre, mais les jeunes femmes sans diplôme sont plus fréquemment inactives : la proportion d'inactives atteint quinze points de plus pour les sortantes précoces par rapport aux garçons, pour celles qui ont décroché en cours de lycée ou de formation professionnelle jusqu'au niveau bac, la différence reste de neuf points, alors qu'elle est de cinq points pour celles qui ont au moins le bac). Ensuite, même en équivalent temps plein, le salaire moyen féminin est de 5 % en deçà du salaire moyen masculin (1 140 euros contre 1 200 euros en 2007), et les emplois qu'elles occupent sont plus fréquemment à temps partiel non choisi (cf. ci-dessus). Les choix professionnels des unes et des autres (les garçons passent davantage par l'apprentissage, les filles ont davantage choisi les spécialités débouchant moins souvent vers l'emploi) expliquent en partie ces différences.

Lorsqu'ils sont issus de l'immigration, les jeunes sans diplôme connaissent des débuts professionnels encore plus difficiles que ceux dont les parents sont nés en France (tableau 3).

(6) L'insertion plus difficile peut être liée à des caractéristiques personnelles non observées qui influent aussi sur le risque de se voir refuser ses choix d'orientation.

Tableau 3 - Indicateurs d'insertion des non-diplômés (2001-2004)

en %

Niveau	Sortie précoce	CAP ou BEP non diplômé, 2 nd e, 1 ^{ère}	Échec au bac	Sans diplôme parents immigrés	Ensemble de la cohorte
Pas de chômage	36	38	50		53
Plus d'un an de chômage	42	28	18		15
Plus d'un an d'inactivité	14	7	5		4
Taux de chômage 3 ans après	40	31	20		16
Emploi et formation					
Part des CDI dans l'emploi total 3 ans après	47	54	63		67
Passage en contrats aidés	28	19	15		16
Reprise d'études	5	3	5		5
Formation hors emploi	27	19	14		12
Trajectoire sur 3 ans					
Accès rapide et durable à l'emploi	31	48	64	31	68
Décrochage de l'emploi	22	25	17	27	15
Sortie lente du chômage	33	20	11	31	11

Source : CÉREQ, génération 2001, « Quand l'école est finie ».

Les difficultés spécifiques à ces jeunes avivent le sentiment de subir une discrimination à l'embauche.

Par exemple, parmi les sortants précoces, 27 % des filles et 31 % des jeunes nés à l'étranger ont le sentiment d'avoir subi une discrimination, contre 17 % des garçons et 15 % des jeunes ayant leurs deux parents nés en France (données 2004).

3. Une empreinte durable du diplôme

Avec le temps, la stabilisation en emploi progresse, même chez les non-diplômés (tableau 4).

Tableau 4 - Situation des jeunes sortis de formation initiale entre cinq et dix ans auparavant, en 2006

en %

Sexe	Diplôme	Chômeur	En emploi	Inactif	Total
Femmes	Diplômées	7,3	78,7	14,1	100
	Autres non diplômées	14,3	53,9	31,9	100
	Sortantes précoces	23,4	32,0	44,6	100
Total femmes		8,8	73,9	17,3	100
Hommes	Diplômés	6,8	90,3	3,0	100
	Autres non diplômés	19,7	73,9	6,4	100
	Sortants précoces	23,6	63,9	12,4	100
Total hommes		9,2	86,8	4,0	100
Total		9,0	80,4	10,6	100

Source : enquête Emploi, 2006.

Cinq ans après leur sortie du système éducatif, les sortants précoces sont cependant toujours comparativement plus nombreux à être en marge de l'emploi (18 % contre 6 % de l'ensemble, tableau 5).

Tableau 5 - Indicateurs de parcours sur cinq ans des non-diplômés (1998- 2003)
en %

Niveau	Sortie précoce, CAP ou BEP non diplômé, seconde, première	Échec au bac, abandon en terminale	Ensemble de la cohorte
Trajectoire sur 5 ans			
Non-emploi chronique	18	6	6
Emploi sans stabilisation	14	12	9
Stabilisation sans CDI	26	25	20
Stabilisation en CDI	40	57	65

Source : CÉREQ, génération 1998 (Besses et alii, 2007).

Sept ans après la fin des études (tableau 6 ; enquête CÉREQ panel 98-2005, « quand la carrière commence »), la vulnérabilité au chômage des non-diplômés est toujours sensiblement plus forte (taux de chômage de 24 % contre 10 % de l'ensemble). Les emplois occupés sont moins souvent en CDI (68 % pour l'ensemble des non-diplômés, et 58 % de ceux dont les deux parents sont nés au Maghreb, vs 81 % pour l'ensemble de la génération). L'accès à la formation continue en entreprise est moins fréquent.

De plus, sept ans après la fin des études, les non-diplômés sont surreprésentés parmi les 16 % de jeunes qui vivent encore chez leurs parents.

Tableau 6 - Indicateurs d'emploi des non-diplômés, sept ans après (1998-2005)
en %

Niveau	Sortie précoce	CAP ou BEP non diplômé, seconde, première	Échec au bac
Situation sept ans après			
Chômage	25	18	10
Part des CDI dans les emplois	66	75	72
Salaire médian	1 200 euros nets	1 200 euros nets	1 250 euros nets

Source : CÉREQ, génération 1998, Alternatives économiques, 2008.

III. LA NATURE DES EMPLOIS TROUVÉS

1. Des emplois moins souvent classés qualifiés

Lorsqu'ils occupent un emploi, les débutants sortis précocement occupent surtout des emplois d'ouvriers ou employés non qualifiés : c'est le cas de 63 % des garçons et de 75 % des filles (tableau 7).

Tableau 7 - Qualification des emplois occupés par les débutants en 2006
en %

Sexe	Diplôme	Autres CS	Employés, ouvriers NQ	Employés OQ	Total
Femmes	Diplômées	51,2	20,3	28,5	100
	Autres non diplômées	22,0	45,0	33,0	100
	Précoces	5,3	75,8	18,9	100
Total femmes		48,8	22,6	28,6	100
Hommes	Diplômés	48,8	18,5	32,7	100
	Autres non diplômés	11,9	51,7	36,4	100
	Précoces	7,7	63,4	28,9	100
Total hommes		44,0	23,2	32,9	100
Total		46,3	22,9	30,8	100

Source : enquête Emploi 2006, jeunes sortis de formation initiale entre un et quatre ans.

Les autres non-diplômés occupent ce type d'emploi une fois sur deux, alors que c'est le cas de moins de 20 % de ceux qui ont le bac ou moins.

2. Presque toujours dans de petites entreprises

En moyenne, trois débutants sur quatre occupant un emploi sont salariés de petites entreprises (moins de dix salariés). C'est encore plus vrai pour ceux qui n'ont pas de diplôme. Seuls 7 % des sortants précoces ayant un emploi l'occupent dans une entreprise de dix salariés et plus, et 16 % de ceux qui ont abandonné au lycée ou en préparation d'un CAP ou d'un BEP sont dans ce cas (tableau 8).

Avec un peu plus d'expérience (de cinq à dix ans), les jeunes sont un peu plus présents dans les entreprises de dix salariés ou plus (29 % au lieu de 25), et la situation des non-diplômés se rapproche de celle de la moyenne des autres jeunes (15 % de sortants précoces travaillent dans une entreprise de dix salariés et plus et 24 % des autres jeunes sans diplôme).

Tableau 8 - Taille des entreprises employant les débutants en 2006

	0 à 9 salariés	10 à 49	200 et plus	50 à 199	Total
Diplômés	72,7	7,1	14,5	5,8	100
Autres non-diplômés	84,2	6,0	7,6	2,1	100
Précoces	92,9	2,0	2,8	2,2	100
Total	75,1	6,6	13,0	5,2	100

Source : enquête Emploi 2006, jeunes sortis de formation initiale entre un et quatre ans.

Les jeunes sans diplôme sont plus nombreux que les autres à passer par un contrat aidé. Ils occupent plus fréquemment en emploi en CDD ou en intérim trois ans après l'interruption de leurs études.

3. Davantage d'emplois intérimaires ou à durée déterminée

En 2007, trois ans après la fin de ses études, un jeune non diplômé sur deux est dans cette situation, contre un sur trois pour l'ensemble des sortants de formation initiale.

De plus, depuis le début des années 1980, la situation relative des non-diplômés, par rapport aux autres jeunes, s'est dégradée. En premier lieu, la probabilité pour des jeunes sans diplôme occupant un emploi à durée limitée (CDD ou intérim) d'accéder à un emploi à durée indéterminée l'année suivante s'est effondrée entre 1982 et 2002, baissant de plus de vingt points. En second lieu, durant la même période, le risque de perdre leur emploi dans l'année, pour les jeunes hommes non diplômés, s'est aggravé de quinze points, alors qu'il a peu varié pour les autres catégories de jeunes (Givord, 2005).

Les jeunes sans diplôme ont plus souvent travaillé en intérim que les autres : 31 % des sortants précoces sont dans ce cas, et plus encore ceux qui ont abandonné un cursus CAP-BEP (43 %) ou une terminale de lycée (40 %), tandis que la moyenne est de 27 %.

L'intérim représente donc une ressource pour les jeunes sans diplôme, surtout lorsque la conjoncture économique est favorable. Il concerne surtout les garçons, dans les métiers industriels ou du bâtiment. L'intérim est en effet le mode privilégié de recrutement des débutants dans certaines grandes entreprises.

Mais ce n'est pas une solution sans risque : seuls le quart des jeunes qui ont été intérimaires décrochent ensuite un contrat de travail classique. Pour la majorité d'entre eux, l'intérim ne conduit pas à une stabilisation dans les trois premières années de leur parcours.

Cela peut être en partie le fait du jeune : les avantages liés aux emplois d'intérimaires (primes de précarité, salaire plus élevé) peuvent piéger des jeunes dans ce type d'emploi (Besses et alii, 2007).

4. Une forte minorité en contrat aidé ou en formation

Depuis le milieu des années 1970, les mesures d'aide à l'emploi des jeunes tiennent une place de premier plan dans les parcours d'insertion, surtout pour ceux qui n'ont pas de diplôme (Werquin, 1997 ; Minni et alii, 2007).

Pendant les sept premières années de leur vie professionnelle, entre 1998 et 2005, 40 % des jeunes sans diplôme sont passés par une mesure d'aide à l'emploi (Gasquet et Roux, 2006). Plus précisément, 22 % ont suivi une formation, 15 % ont signé un contrat d'alternance et 11 % sont passés par un contrat aidé du secteur non marchand.

Cependant, les auteurs remarquent que les mesures sont moins nombreuses que pour les cohortes de sortants antérieures (Sédillot, 2004), et moins ciblées sur les faibles niveaux de formation. L'entrée dans les mesures est également moins concentrée au tout début du parcours (40 % des jeunes non diplômés concernés y accèdent après quatorze mois, et le quart après deux ans et demi).

Les jeunes non diplômés passés par les mesures d'emploi ont un profil spécifique : plus souvent résidents de zones urbaines, moins souvent chargés de famille, moins fréquemment anciens apprentis ou issus de formations professionnelles industrielles. Plus que leurs homologues, ils ont cessé leurs études parce qu'ils ont été refusés dans la filière de formation de leur choix.

Le fait d'avoir connu le chômage pendant les premiers mois d'activité renforce, toutes choses égales par ailleurs, le passage ultérieur en mesure.

Au bout de sept ans, ceux qui sont passés en mesure ont un taux d'emploi voisin des autres non-diplômés, mais plus souvent en CDD ou en intérim. Cependant, cette moyenne recouvre des types de trajectoires divers, plus ou moins favorables.

Les contrats aidés dans les enquêtes générales auprès des ménages et des individus

Les enquêtes générales auprès des ménages repèrent difficilement les contrats aidés et les autres mesures jeunes (stages des régions). Cela tient à plusieurs facteurs :

- la personne concernée peut ignorer le statut d'emploi aidé : c'est le cas des mesures d'exonérations de charges sociales ;
- le statut d'emploi aidé est mal identifié par la personne : c'est le cas pour les contrats aidés marchands, hors alternance, type CJE ;
- le statut indiqué par l'enquêté est plus général : par exemple CDD au lieu du libellé précis du contrat aidé ;
- concernant les stages, leur statut est rarement précisé.

L'ensemble rend relativement floue l'information collectée, surtout si le répondant n'est pas le jeune concerné, mais un autre membre du ménage.

IV. LA FORMATION

La recherche d'une certification professionnelle complémentaire paraît un moyen adapté pour préserver les jeunes non diplômés de la précarité.

En préalable, il faut souligner que, dans notre pays, la coupure entre formation initiale et continue reste forte. Un jeune ayant quitté le système scolaire classique avant le bac a peu de chances d'y reprendre ses études, même s'il en est désireux. Le retour en apprentissage est davantage envisageable, mais avec un certain risque pour les jeunes les plus fragiles. Il faut en effet trouver une entreprise d'accueil, et ceux qui sont dans les situations scolaires et sociales les plus difficiles ont moins d'opportunité d'y réussir.

La palette de formations à la disposition des jeunes sans diplôme est cependant diversifiée (alternance sous statut scolaire et formations complémentaires d'initiative locale pendant les douze premiers mois, où les jeunes relèvent de la mission d'insertion générale de l'éducation nationale ; ensuite, stages jeunes des régions, formations des dispositifs TRACE puis CIVIS, formations en cours d'emploi). Pourtant, malgré les difficultés qu'ils rencontrent sur le marché de l'emploi, les jeunes sans aucun diplôme recourent peu à la formation continue qualifiante.

Toutefois, selon les données statistiques les plus récentes (enquête Emploi 2006, enquête CÉREQ 2007), l'augmentation des reprises d'études ou de formation pour les débutants, à tous les niveaux de diplôme, est très significative.

1. Les trois premières années

Ainsi, trois ans après l'arrêt de leurs études, les jeunes sortis sans diplôme sont plus nombreux en 2007 à être en formation à temps complet ou en reprise d'études (8 % sont dans ce cas, dont 16 % de ceux qui avaient quitté le collège, et 12 % de ceux qui avaient atteint le niveau bac sans l'obtenir).

Comme les autres salariés non diplômés, les sortants sans diplôme en 1998 ont peu bénéficié de formations en cours d'emploi (7 % d'entre eux sont concernés, contre 12 % de titulaires de CAP ou BEP et presque le tiers des diplômés du supérieur) (tableau 9).

S'ils ont, au total, autant bénéficié de contrats en alternance que les diplômés de CAP ou BEP et que les bacheliers, c'est surtout parce que l'apprentissage en formation continue les a concernés en priorité (3 % d'entre eux). En revanche, ils ont moins accédé aux contrats de qualification que ceux qui possédaient déjà un CAP, un BEP ou un bac, signe d'une sélection par le diplôme à l'entrée de ces contrats, pourtant conçus au départ pour les jeunes ayant une formation incomplète.

Au total, 5 % d'entre eux seulement ont obtenu un titre ou un diplôme soit en alternance, soit suite à la FPC en entreprise contre 7 % en moyenne de la cohorte et 8 % des diplômés de CAP ou BEP.

Tableau 9 - Formations en entreprise des non-diplômés (1998-2001)

en %

Niveau	Sortie précoce, CAP ou BEP non diplômé, 2 nd e, première	Échec au bac, abandon en terminale	Diplômés CAP ou BEP	Ensemble de la cohorte
Contrat en alternance	9,4	6,1	9,4	7,1
Dont Contrat de qualification	5,9	4,8	7,3	5,4
Dont Contrat d'apprentissage	3,1	1,1	1,5	1,2
<i>Formation en entreprise</i>	7,4	17,4	11,7	21,0
Obtention d'un diplôme ou titre	5	7,3	7,7	7,0

Source : CÉREQ, génération 1998 (Besses et alii, 2007).

En dehors du cadre de l'emploi, 80 % d'entre eux n'ont reçu aucune formation (tableau 10). Parmi ceux qui sont restés en marge de l'emploi, le tiers a suivi une formation.

Les filles recourent davantage à la formation hors emploi (24 % contre 16 % des garçons), c'est l'inverse pour la formation en entreprise, en alternance ou non.

Enfin, la reprise d'études reste rare : elle concerne 5 % des jeunes sans diplôme, comme l'ensemble des jeunes sortants.

Tableau 10 - Formations des non-diplômés sans emploi (1998-2001)

en %

Niveau	Ont suivi une formation
Non-emploi chronique	33
Emploi sans stabilisation	28
Dont : contrat d'apprentissage	11
Stabilisation sans CDI	7
Stabilisation en CDI	4
Total non-diplômés	19

Source : CÉREQ, génération 1998.

Après trois ans, la formation en entreprise gagne du terrain. Pendant les deux années suivantes (2001-2003), 8 % de jeunes diplômés ont suivi une formation hors du cadre de l'emploi. Les jeunes dont la trajectoire d'emploi ne s'était pas stabilisée au cours des trois premières années sont davantage concernés. L'alternance progresse également (de trois points, de 9 à 12 %). Mais c'est surtout la formation continue en entreprise qui augmente (de 7 à 18 %). L'obtention d'un diplôme ou d'un titre progresse de 5 à 10 %.

2. Les attitudes face à la formation

D'après une étude qualitative réalisée six ans après l'abandon des études, les jeunes sans diplôme ont des attitudes diverses vis-à-vis de la formation qualifiante. Ces attitudes résultent à la fois de leur expérience de formation initiale et de leur expérience de travail.

Ceux qui ont abandonné leurs études après un décrochage long et progressif ont vécu l'école comme un lieu de mise à l'écart, et sont *a priori* les plus réticents à reprendre une formation. Ils sont aussi les plus mal informés des opportunités de formation et d'accompagnement qui leur sont offertes.

En revanche, ceux qui ont quitté l'école suite à un « accident » (de santé, familial ...) et ceux qui n'ont pas obtenu l'orientation souhaitée sont plus ouverts à l'idée d'une formation longue.

L'expérience de travail des six années compte aussi. Selon sa qualité, elle permet ou non de prendre de la distance par rapport à l'échec scolaire. Ceux qui ont travaillé dans la spécialité apprise, ou ceux qui, en se réorientant, ont trouvé une voie professionnelle qui leur convient, voire une passion, s'engagent plus facilement dans des formations qualifiantes (Cart et Verley, 2005).

De leur côté, Gasquet, Mora et Lopez (2005) dégagent six postures principales des jeunes sans diplôme par rapport à la formation. Trois sont favorables. La première, qualifiée d'engagement volontaire, correspond aux jeunes précédemment évoqués, ceux qui ont trouvé leur voie professionnelle. Dans le deuxième groupe, les jeunes, qualifiés de volontaires mais frustrés, ont des difficultés d'accès aux formations qui les intéressent, trop chères ou trop sélectives. Le troisième groupe est composé de jeunes qui envisage une formation « demain peut-être », mais ne sont pas disponibles à court terme. Pour ces trois groupes, la formation est perçue comme un élément important pour accéder aux emplois, un moyen de développer ses compétences ou de se réorienter, d'échapper à la précarité.

Trois postures sont plus négatives. Pour le premier groupe, la formation n'est qu'un pis aller, faute d'emploi. Le deuxième est mal informé, en attente par rapport aux institutions, et ne fait aucune démarche pour décrocher une formation. Le troisième groupe est clairement opposé à la formation. C'est le groupe qui a connu le passé scolaire le plus douloureux.

Parmi les personnes de ces trois groupes, certaines font peu de liens entre formation et difficulté d'accès à l'emploi. D'autres se sentent vouées à des emplois précaires et peu qualifiés.

Pour l'ensemble des trois groupes, reprendre une formation représenterait un coût psychologique important.

L'étude montre que si, dans certains cas, l'ancrage professionnel peut intervenir progressivement dans un parcours alors qu'il ne correspondait pas à un projet pré-établi, beaucoup de jeunes restent éloignés de la professionnalisation, et le sont d'autant plus que leur situation d'emploi est précaire.

N'est-il pas paradoxal d'enjoindre ces jeunes, en difficulté sur le marché du travail, à avoir, plus que les autres, un projet ?

Comment améliorer la qualification des jeunes sans diplôme qui montrent peu d'appétence pour la formation ?

Le passage de la formation initiale à la vie active est difficile en France, ne serait-ce qu'en raison d'une coupure encore assez profonde entre le monde de l'enseignement et le monde économique. C'est particulièrement le cas pour les jeunes sortis sans diplôme de la formation initiale (voir chapitre B).

Pour analyser les politiques publiques mises en œuvre, il convient d'étudier la transition entre le système éducatif et l'ensemble des institutions en charge des politiques d'emploi ou des politiques sociales (I), puis l'aide apportée à l'insertion économique et sociale pour inscrire durablement dans l'emploi ces jeunes non-diplômés (II).

I. LA TRANSITION DU SYSTÈME ÉDUCATIF AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les jeunes en difficulté scolaire atteignant l'âge de 16 ans marquant la fin de la scolarité obligatoire risquent de quitter le système éducatif sans avoir acquis une formation suffisante. Cet âge n'est pas, en droit comme en fait, un couperet.

- En droit, le code de l'éducation prévoit la poursuite de l'obligation scolaire si l'âge de 16 ans est atteint sans formation suffisante (cf. Article L.122 -2 : *Tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu¹, doit poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau. L'État prévoit les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de la scolarité qui en découle. Tout mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de 16 ans*). Ces dispositions correspondent à l'énoncé d'objectifs. Elles ne garantissent pas qu'un jeune qui le désire puisse poursuivre ou reprendre une formation scolaire.

- En fait, on l'a vu au chapitre A, le départ de l'institution scolaire a lieu plus tard, entre 17 et 20 ans.

Deux questions se posent face à ces jeunes.

- Faut-il et peut-on les inciter à poursuivre leur formation initiale dans le cadre des formations ordinaires ou dans des enseignements spécifiques ?
- Comment, sinon, organiser leur entrée dans l'emploi ou la prise de relais par des institutions du service public de l'emploi ?

Depuis une dizaine d'années, au sein de l'Éducation nationale, une mission générale d'insertion (MGI) est en charge de répondre à ces besoins.

1. La mission générale d'insertion

Depuis 1996, la MGI a pour objectif de réduire les sorties sans diplôme des établissements publics du second degré. Prioritairement, elle s'adresse à tous les jeunes de plus de 16 ans qui sont exposés au risque de sortie sans qualification du système éducatif ou qui sont sortis depuis moins d'un an.

Deux types d'actions sont organisées dans le cadre de la MGI : une activité de prévention et une activité de formation.

(1) Formation au minimum de niveau V, sorties de l'année terminale des cycles courts professionnels et abandons de la scolarité du second cycle long avant la classe terminale.

La prévention

Au niveau de l'établissement scolaire, une cellule de veille (Groupe d'Aide à l'Insertion, GAIN) est composée d'enseignants, de l'équipe de direction, du coordonnateur local de la MGI et du conseiller d'orientation psychologique. Elle repère les jeunes en situation de décrochage ou de rupture scolaire. Elle analyse les causes et tente de proposer des solutions.

Les élèves repérés en rupture scolaire bénéficient, tout au long de l'année, d'un accueil et d'un accompagnement assurés par une ou plusieurs rencontres personnalisées (appelées « entretiens de situation ») avec des membres de l'équipe éducative et pédagogique. L'objectif de l'entretien de situation est d'établir le diagnostic des souhaits et des besoins des jeunes. Sur cette base, l'entretien doit permettre de dégager des solutions d'insertion ou, le plus souvent, de formation. Cette dernière peut s'effectuer dans une structure existante (classes de lycée professionnel, apprentissage) ou dans une action de formation spécifique organisée par la MGI (voir ci-dessous).

Les entretiens de situation ont concerné un peu moins de 60 000 jeunes selon le bilan MGI 2005-2006. 38 % étaient en cours de premier cycle, 43 % en deuxième cycle professionnel et 18 % en deuxième cycle général ou technologique.

Au niveau du bassin de formation, se mettent en place de plus en plus, à l'issue des entretiens de situation, des plates-formes d'accueil (ou observatoire des ruptures) avec tous les partenaires de l'insertion (personnels de l'Éducation nationale, membres des missions locales, des centres de formation des apprentis CFA, de la protection judiciaire de la jeunesse PJJ, de l'ANPE ...) pour proposer aux jeunes en rupture scolaire depuis moins d'un an et sans solution de formation ou d'insertion, des solutions adaptées (recrutement en CFA, stage de professionnalisation, formation GRETA, actions MGI). Selon le rapport du gouvernement présentant la loi d'orientation de l'école de 2005, ces plates-formes locales devraient être généralisées.

La formation

Les actions de formation de la MGI visent à faciliter l'entrée, le maintien ou le retour de l'élève dans une formation qualifiante et diplômante. Ces actions de durée variable ne peuvent excéder un an. Les entrées et les sorties d'élèves sont prévues tout au long de l'année. Les méthodes pédagogiques personnalisées sont privilégiées. Les GRETA peuvent aussi être mobilisés.

Les GRETA (Groupements d'établissements)

La MGI s'appuie en interne sur les GRETA. Le GRETA réunit lycées et collèges d'un territoire qui veulent réaliser des formations pour adultes. On compte actuellement 231 GRETA.

En 2006, les GRETA ont accueilli 439 400 stagiaires (446 080 en 2005) dont la moitié de demandeurs d'emploi (46,3 %). Un tiers de ces derniers sont des jeunes de moins de 26 ans. Ils étaient 27,6 % de jeunes de 16 à 24 ans en 2005 (sans précision du niveau de formation initiale) (Ancel, 2007).

Quels résultats ?

En 2005-2006², 72 % des jeunes reçus en entretien de situation sont retournés en formation soit dans des scolarités traditionnelles (23 %), en apprentissage (7 %) soit dans des actions de formation spécifiques relevant de la MGI (35 %), soit dans des stages organisés par les régions (7 %). Pour les autres, 4 % accèdent à l'emploi. 5 % sont suivis par les missions locales. Enfin, 20 % restent « sans solution » à l'issue des entretiens de situation.

Au-delà du bilan statistique publié par le ministère, peu d'éléments d'évaluation de l'efficacité de ces actions sont disponibles, comme le note l'INRP (2007). Quelques remarques peuvent cependant être faites sur le suivi des jeunes en difficulté et l'aide apportée à leur transition.

En premier lieu, le flux de jeunes pris en charge par la MGI (environ 60 000) apparaît faible au regard de l'évaluation des sorties sans diplôme (environ 117 000). Il y a manifestement un problème de repérage et de suivi des élèves qui, au demeurant, dépasse le cadre de la MGI (voir infra).

En second lieu, l'information disponible au travers des bilans d'activité ne permet pas de comprendre comment s'articule l'action de la MGI avec le suivi des élèves dans leur cursus antérieur. Certes, ceci doit avoir lieu de manière diffuse lorsqu'un élève demeure dans le même établissement ; c'est sans doute beaucoup plus délicat lorsqu'il y a changement d'établissement.

En troisième lieu, la MGI doit, pour aider à l'insertion des jeunes ou pour orienter ses actions de formation spécifiques, collaborer avec des acteurs extérieurs (ANPE, missions locales, chambres consulaires, etc.). Peu d'information systématique est disponible pour en juger ; ainsi, le bilan annuel n'en fait pas mention. Dans certaines régions, des collaborations plus poussées sont mises en oeuvre, par exemple en Loire-Atlantique ou en Île-de-France (encadrés).

**Les plates-formes d'accompagnement vers l'emploi
en Loire-Atlantique**

Fin 2006, le rectorat de Nantes a mis en place **cinq plates-formes d'accompagnement vers l'emploi** avec le soutien de la région Loire-Atlantique. Il s'agit d'accueillir des jeunes scolarisés ou sortant tout juste du système éducatif, de leur proposer un emploi adapté à leur parcours et leur motivation et de mettre en oeuvre éventuellement des modules de formations complémentaires nécessaires à l'entrée dans l'emploi ciblé. Le public visé est confronté à des difficultés particulières d'insertion : les jeunes en décrochage scolaire des lycées professionnels (CAP et BEP, notamment) mais également les jeunes ayant obtenu leur diplôme mais qui sont sans emploi malgré leurs recherches (en particulier des jeunes issus des SEGPA ou d'EREA).

Les plates-formes recensent les jeunes concernés dès avant leur sortie du système éducatif pour les accompagner vers l'emploi jusqu'à six mois après leur sortie, dans la continuité du travail mené par la MGI. Elles s'appuient sur un partenariat construit avec l'ANPE (convention rectorat/ANPE) et les missions locales de façon à éviter toute rupture dans la prise en charge du jeune, ainsi que sur l'ensemble des relations existantes avec les entreprises. L'équipe de chaque plate-forme est composée d'un coordonnateur, d'un ou plusieurs opérateurs en fonction des particularités locales.

(2) Extrait du bilan de l'activité de la MGI 2005-2006, tableaux pages 13 et 15.

Leur rôle est de structurer un partenariat fort tant à l'intérieur de l'Éducation nationale (établissements et GRETA) qu'avec l'extérieur (entreprises, ANPE, mission locales, etc.). Il s'agit d'alimenter la plate-forme en offres d'emplois et en possibilité de formations. Une assistante éducative assure certaines tâches d'animation. Il est prévu des heures d'intervention de formateurs. L'articulation avec les GRETA est privilégiée.

Un comité de pilotage académique a été mis en place. En 2007-2008, l'extension est prévue à l'ensemble du territoire académique.

Le dispositif « réussite pour tous » de la région Île-de-France

La région Île-de-France a fait de la lutte contre le décrochage scolaire l'un des deux objectifs centraux de son Schéma des lycées 2007-2013. Cette priorité se traduit dans le dispositif « Réussite pour tous » mis en place en 2001. Il a pour objectif de réduire le nombre des sorties sans qualification du système scolaire en prévenant les situations de décrochage et en offrant à des élèves sortis du système scolaire depuis moins d'un an la possibilité de reprendre une formation en lycée. En 2007, la région a attribué 1,36 million d'euros pour le programme Réussite pour tous (source : site du Conseil régional).

Une première modalité d'action du Conseil régional prend la forme d'un soutien financier aux actions déjà engagées par la MGI. En 2007, 4 500 jeunes ont été concernés. La seconde forme d'action du Conseil régional passe par un appel à projets auprès des lycées. Un soutien financier est accordé aux lycées qui proposent des projets éducatifs pour lutter contre le décrochage scolaire. 2 500 jeunes y ont participé en 2007.

Les projets retenus sont co-financés par l'État et la Région : les académies assurent le financement des emplois et des heures supplémentaires des enseignants en poste, ainsi que leur formation, tandis que la Région prend à sa charge les autres frais de fonctionnement. Il existe actuellement 129 projets auprès de 95 établissements particulièrement touchés par les sorties sans diplôme.

Huit structures sont spécifiquement dédiées à la réintégration de jeunes ayant quitté le système scolaire et pour lesquels un « traitement lourd » est nécessaire. Elles ont en commun une prise en charge globale du jeune à temps complet sur un horizon relativement long (deux à trois ans) de manière à remettre les jeunes à niveau et leur faire préparer un diplôme. Relativement coûteuses, elles ne concernent que 230 élèves, mais semblent obtenir des résultats positifs.

Les autres projets concernent les jeunes qui n'ont pas encore décroché. Certains, développés plus particulièrement dans les lycées professionnels, ciblent les jeunes dont le fort absentéisme signale un risque de décrochage. Les projets cherchent par exemple à remotiver les élèves, à améliorer leurs savoirs de base, à les aider à définir un projet personnel et professionnel. Quelques projets, mis en place depuis un an dans les lycées généraux, ciblent les élèves de seconde générale et technologique, auxquels est proposée une alternative au redoublement en seconde, dont l'efficacité est faible, sous la forme d'une première spécifique.

Dernière remarque, alors que l'action de la MGI vise principalement à prévenir la sortie sans diplôme ou sans qualification au travers de retours en formation, il peut paraître surprenant qu'il n'existe aucun indicateur sur le devenir des élèves retournés en formation.

2. Un repérage difficile des sortants de formation

Le système éducatif classique a du mal à repérer les jeunes arrêtant leur formation. Cela tient en partie à la complexité du système de formation initiale.

Un système de formation initiale complexe

Dans le champ de l'Éducation nationale, les établissements publics et privés n'ont pas le même système de gestion alors que les aller retour des élèves entre ces deux types d'établissements sont fréquents. L'ensemble des établissements publics et privés ont cependant un système informatique unique de gestion des élèves (Sconet), avec une remontée des informations au niveau de l'académie.

Cependant, d'autres institutions sont également formatrices. A côté de l'enseignement scolaire de l'Éducation nationale, la principale institution est l'enseignement agricole (176 000 élèves du second degré en 2005), qui développe son propre système d'information, Safran.

Enfin, un élève quittant précocement le collège ou le lycée peut se réorienter vers l'apprentissage, filière qui possède également son propre dispositif de suivi des élèves.

Lors de la rentrée, l'inspection d'académie signale au chef d'établissement les élèves sans solution issus de son établissement et ceux qui ont échoué aux examens. Le chef d'établissement leur adresse un courrier fin août pour connaître leur situation à la rentrée scolaire suivante, avec une relance téléphonique début septembre. Des entretiens individuels de situation sont organisés pour ces jeunes, avec le soutien du centre d'information et d'orientation (CIO) et de la MGI.

Lorsqu'un élève quitte un établissement sans solution identifiée, il peut toutefois s'être réorienté vers une autre filière, sans que le chef d'établissement d'origine soit nécessairement informé.

En particulier, les réorientations vers l'apprentissage peuvent prendre du temps. L'élève doit en effet choisir une spécialité et trouver une entreprise d'accueil. De plus, les ruptures de contrat d'apprentissage sont relativement fréquentes (25 % des cas), en majorité suivies par un repositionnement vers une autre spécialité ou une autre entreprise.

Au total, il n'est pas rare que la situation du jeune ne soit pas stabilisée avant plusieurs mois, ce qui rend le suivi individuel difficile, d'autant plus que l'information dont dispose le chef d'établissement d'origine est limitée.

Il serait souhaitable qu'un repérage des destinations, l'année suivante, des anciens élèves d'un établissement soit possible, que l'ancien élève ait changé d'académie ou d'institution (passage vers l'enseignement agricole, par exemple), ce qui n'est pas le cas actuellement.

Du fait de la complexité du système d'enseignement secondaire français, on manque aussi d'informations statistiques précisant les parcours scolaires des jeunes.

Dans le moyen terme (2009-2013), le ministère de l'Éducation nationale prévoit un système d'information statistique de suivi des parcours des élèves, sur l'ensemble du système éducatif. Pour garantir l'anonymat des informations collectées, elle expérimente actuellement un programme de cryptage, qui pourra être mis en place après accord de la CNIL.

***Un repérage de
qualité variable au
niveau de
l'établissement***

Par ailleurs, en matière de repérage individuel, l'information fournie par les établissements est de qualité inégale.

Dans les bases d'élèves, les chefs d'établissement classent leurs élèves de l'année précédente et ayant quitté leur établissement, selon différents motifs de sortie : 1 « en poursuite d'études dans l'académie », 2 « inconnu », 3 « fin d'études », 4 « départ de l'académie », 5 « départ à l'étranger », 6 « apprentissage », 7 « motifs particuliers (maladie, ...) ».

Une enquête académique (Académie de Paris, 2006) met en évidence, en appariant les bases de deux années, plusieurs problèmes. Selon les auteurs, la fiabilité des motifs de sortie est très variable d'un établissement à l'autre. Dans certains cas, les motifs de sortie imprécis sont utilisés abusivement. Ainsi, parmi les « perdus de vue » (motifs 1, 2, 3 non retrouvés l'année suivante), la presque totalité des sortants de collège et 30 à 50 % des sortants de seconde et premières générales et technologiques sont des élèves déclarés poursuivre leurs études dans l'académie. Pour les chefs d'établissements correspondants, le repérage fiable des sortants, peu nombreux en rapport de leurs effectifs, n'a pas été la priorité.

**II. ACCOMPAGNER LES
JEUNES EN DIFFICULTÉ
VERS L'EMPLOI**

La transition des jeunes de la formation initiale à l'emploi est délicate en France, tout particulièrement dans le cas des jeunes sans diplôme (chapitre B). Les pouvoirs publics ont développé un ensemble d'actions et d'institutions pour couvrir de manière particulière cette phase de transition pour les jeunes de 16 à 25 ans.

L'aide à apporter aux jeunes n'accédant pas rapidement à un emploi ne peut se limiter, souvent, à un simple accompagnement vers l'emploi. Comme on l'a indiqué au chapitre A, les jeunes sans diplôme connaissent fréquemment des problèmes personnels et sociaux et bénéficient rarement de possibilités de soutien par leurs familles.

Enfin, si l'insuffisance de la formation initiale est l'obstacle majeur qui les caractérise, il convient d'examiner tout particulièrement l'aide apportée, directement ou indirectement, pour augmenter la qualification des jeunes qui sortent de l'école sans diplôme.

Deux sections seront consacrées successivement aux acteurs de l'accompagnement des jeunes (principalement les missions locales et l'ANPE), aux instruments mis en œuvre (CIVIS, contrats aidés, formation, accompagnement social et soutien au revenu). Une section finale reviendra sur les problèmes de coordination des acteurs.

1. Les acteurs de l'accompagnement

Deux acteurs principaux du service public de l'emploi interviennent dans l'accompagnement vers l'emploi des jeunes, les Missions locales (ML) et l'ANPE.

Mais les instruments qu'ils peuvent mobiliser sont financés (et leur mise en œuvre décidée) par de nombreux acteurs. Les régions sont de plus en plus en charge du financement et de l'organisation de la formation ; les départements sont responsables de l'action sociale (avec, par exemple, les fonds d'aides aux jeunes FAJ) ; les communes et les communautés de communes peuvent également intervenir en matière d'action sociale ou d'emploi (maisons de l'emploi) ; les services de l'État interviennent aussi au travers des contrats aidés ; les financements européens (FSE) peuvent enfin être utilisés.

1.1. Les missions locales

Le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), dont la création remonte à 1982 à la suite du rapport de Bertrand Schwarz, exerce une mission de service public, celle de permettre à tous les jeunes, de 16 à 25 ans révolus, de surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion professionnelle et sociale. Il s'agit d'un acteur important, voire central, de l'insertion des jeunes. Le plan de cohésion sociale de 2005 l'a souligné.

Le réseau des missions locales et PAIO

Le réseau des 417 missions locales et des 72 PAIO dispose de près de 1 095 antennes et de plus de 3 950 points d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire. Ce qui totalise 5 462 points d'accueil, soit une moyenne de plus de onze points d'accueil par structure. 11 183 professionnels travaillent en 2006 dans le réseau. Ces effectifs ont été renforcés récemment, suite à la décision de créer le dispositif CIVIS en 2005 et d'en confier la gestion aux missions locales (2 000 postes étaient prévus).

En 2006, 470 millions d'euros de financements publics ont été alloués au réseau. Ces financements proviennent de l'État (40,1 %), des régions (17,3 %), des départements (5 %), des communes et établissements publics de coopération intercommunale EPCI (23 %), du FSE (8 %) et des autres organismes publics et privés (7 %). Ces chiffres ne sont qu'une moyenne : selon le degré de collaboration entre institutions, le financement apporté par telle ou telle collectivité territoriale est très variable.

La couverture territoriale est inégale : dans certains cas, la mission locale concerne une seule commune (c'est le cas de 19 missions locales). A l'opposé, une mission locale s'étend parfois sur tout un département (14 missions locales sont de ce type).

En 2006, 1 210 000 jeunes ont été en contact avec ce réseau. Parmi les 477 000 jeunes accueillis pour la première fois en 2006, 43 % étaient sans diplôme (tableau 1), davantage pour les garçons (51 %) que pour les filles (36 %). En 2006, les missions locales ont donc reçu 220 000 jeunes sans diplôme en premier accueil. Ce chiffre paraît surestimé³. En effet, les missions locales n'accueillent pas, de leur propre aveu, tous les jeunes sans diplôme, ni même tous ceux d'entre eux qui sont sans emploi.

(3) Ce chiffre de 200 000 jeunes sans diplôme en premier accueil par an est, a priori, surprenant puisqu'il est largement supérieur à l'évaluation du flux annuel de sorties sans diplôme (environ 117 000). Plusieurs facteurs contribuent à cela. En premier lieu, les jeunes peuvent entrer en contact avec les missions locales à des dates plus ou moins décalées par rapport à leur sortie de l'enseignement ; la montée en puissance rapide du nombre des « premiers accueils », qui est en partie liée à la progression de CIVIS, peut contribuer aussi à cet écart. En second lieu, il est possible que certains jeunes sous-estiment le niveau de formation de manière à bénéficier d'un accompagnement renforcé, par exemple dans CIVIS.

Tableau 1 - Niveau des jeunes en premier accueil selon leur sexe, en 2006

	Hommes	Femmes	Ensemble
Au moins Bac+2	5,2	8,7	7,1
Baccalauréat	15,0	22,2	18,8
Niveau baccalauréat sans diplôme	9,3	13,6	11,6
CAP-BEP	19,9	19,7	19,8
Niveau CAP-BEP sans diplôme, sortie de 2 nd e ou 1 ^è re	17,5	13,2	15,2
1 ^è re année CAP-BEP, sortie de 3 ^è me	23,7	16,5	19,8
Sortie avant la 3 ^è me générale	9,4	6,1	7,7
Ensemble	100,0	100,0	100,0

Champ : jeunes accueillis pour la première fois par le réseau des missions locales /PAIO en 2006.

Source : DARES, Bonnevalle, 2008a.

Le réseau des missions locales et des PAIO reconnaît qu'une partie des jeunes lui est inconnue. Le délai entre la sortie du système de formation initiale et l'accueil dans le réseau peut être important. Plus de la moitié des jeunes non bacheliers met plus d'un an, après la fin des études, avant de contacter la mission locale (Bonnevalle, 2008a), et le délai atteint même trois ans pour le quart d'entre eux, alors que les jeunes bacheliers, par exemple, prennent contact plus rapidement. Comment expliquer ce délai ? Est-il dû à un défaut de coordination avec l'Éducation nationale ou le résultat d'une défiance des jeunes envers les institutions ? Réduire ce délai devrait être un objectif important car, pour être efficace, l'accompagnement doit être précoce.

En 2006, les conseillers ont réalisé 3,7 millions d'entretiens individuels auprès des jeunes accueillis. Les missions locales accordent la priorité au projet professionnel des jeunes. Or, beaucoup n'en ont pas encore. Lors de ces entretiens, le conseiller propose au jeune un parcours, en fonction de son projet, déjà défini ou à établir.

A l'issue de leur passage en mission locale, 487 000 jeunes reçus en entretien individuel en 2006 ont accédé à un emploi ou à une formation, 28 % ont accédé à un emploi classique la même année, 8 % à un emploi aidé et 22 % à une formation. On ne sait pas, cependant, quelles sont les proportions pour les seuls non-diplômés.

L'accent est mis, dans les conventions entre l'État et les missions locales, sur l'objectif prioritaire d'insertion dans l'emploi. Deux remarques doivent être faites. En ce qui concerne les jeunes sans diplôme, cet objectif (dont la traduction dans les indicateurs de résultats est le fait que le jeune trouve un emploi non aidé d'une durée de plus de six mois ou un contrat de formation en alternance) devrait être complété par un accent mis sur la progression de leurs qualifications et la certification de celles-ci. Viser en priorité l'emploi ne tient pas compte de la durée nécessaire, dans bien des cas, pour l'atteindre. C'est en fonction de la construction du parcours d'insertion que devrait davantage s'exprimer l'objectif. Ceci permettrait de mieux prendre en compte, aussi, les autres dimensions de l'intervention des missions locales (résolution des problèmes personnels ou sociaux des jeunes concernés).

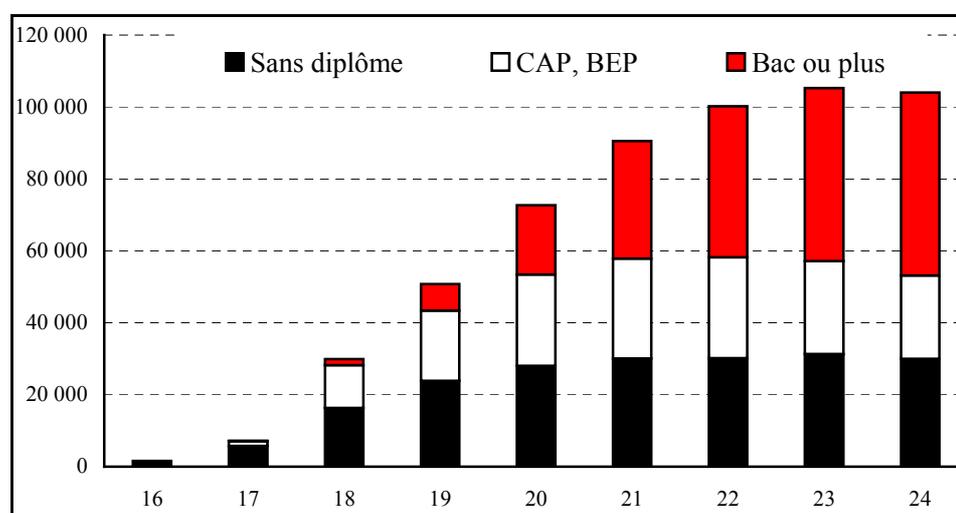
1.2. L'ANPE

Un jeune peut s'inscrire comme demandeur d'emploi soit directement à l'issue de sa formation, soit après la fin d'un contrat de travail.

En 2007, l'ANPE a ainsi enregistré, comme demandeurs d'emploi, 1,5 million de jeunes de moins de 25 ans, dont 520 000 non-diplômés.

Parmi les 570 000 jeunes demandeurs d'emploi de 15 à 24 ans inscrits à l'ANPE en décembre 2007, 35 % sont non-diplômés. Alors que le nombre de jeunes non-diplômés est stable entre 20 et 24 ans, leur part dans les jeunes demandeurs d'emploi diminue avec l'âge (29 % à 24 ans), les jeunes diplômés terminant leurs études et s'inscrivant à l'ANPE plus tardivement (graphique 1).

Graphique 1 - Demandeurs d'emplois de 15 à 24 ans selon l'âge et le niveau de formation



Note : demandeurs d'emploi en fin décembre 2007 des catégories 1 à 3 et 6 à 8.

Source : ANPE, fichier historique statistique.

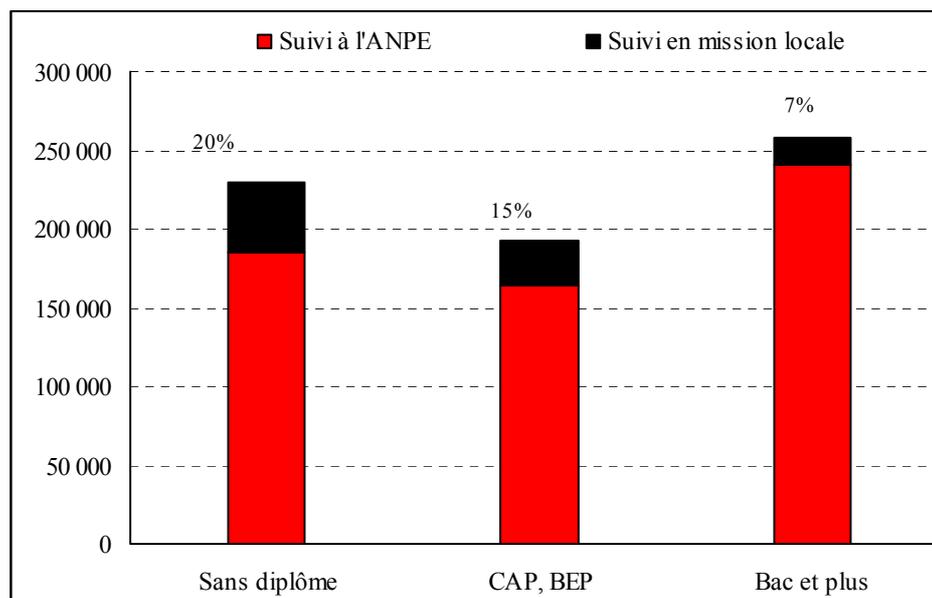
La co-traitance

L'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi se fait dans le cadre d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Dans ce cadre, l'ANPE aiguille certains jeunes demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans vers les missions locales⁴. C'est, en 2007, le cas de 128 000 jeunes demandeurs d'emploi.

Parmi les 686 000 jeunes de 16 à 25 ans inscrits à l'ANPE fin décembre 2007, en moyenne 13 % ont été orientés vers les missions locales dans le cadre de la co-traitance. Les jeunes non-diplômés sont davantage accompagnés par les missions locales (c'est le cas de 20 % d'entre eux, graphique 2). De plus, les jeunes sans diplôme sont plus souvent suivis par le réseau des missions locales lorsque leur inscription correspond à une première entrée sur le marché du travail (31% d'entre eux sont dans ce cas), et lorsqu'ils sont chômeurs de longue durée (34% des jeunes demandeurs d'emploi inscrits depuis un an ou plus sont concernés). C'est également vrai pour l'ensemble des jeunes (graphique 3 et tableau 2).

(4) Par ailleurs, 360 agents de l'ANPE sont mis à disposition des missions locales.

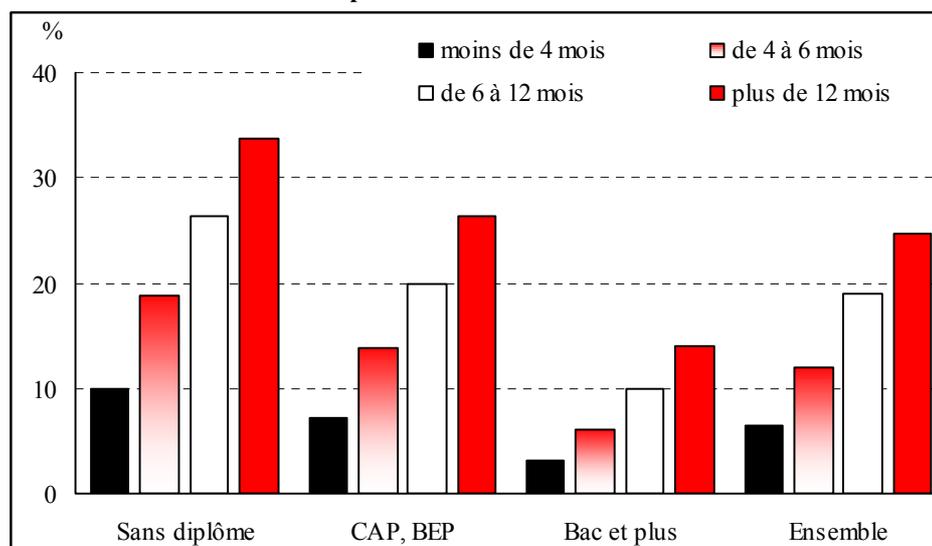
Graphique 2 - Jeunes inscrits à l'ANPE et suivis en co-traitance par les missions locales
en %



Note : jeunes de 16 à 25 ans inscrits à l'ANPE en DEFM 1,2,3 et 6,7,8.

Source : ANPE, Fichier historique administratif exhaustif, décembre 2007.

Graphique 3 - Proportion de jeunes suivis en mission locale selon l'ancienneté et le niveau de diplôme
en %



Note : jeunes de 16 à 25 ans inscrits à l'ANPE en DEFM 1,2,3 et 6,7,8.

Source : ANPE, Fichier historique administratif exhaustif, décembre 2007.

Tableau 2 - Proportion de jeunes suivis en mission locale selon le motif d'entrée à l'ANPE et le niveau de diplôme
en %

	Sans diplôme	CAP, BEP	Bac et plus	Ensemble
Première entrée sur le marché du travail	31	26	10	19
Autres cas	18	13	6	12

Source : ANPE, Fichier historique administratif exhaustif, décembre 2007.

Note : jeunes de 16 à 25 ans inscrits à l'ANPE en DEFM 1,2,3 et 6,7,8.

Selon une enquête interne à l'ANPE, les conseillers des agences locales pour l'emploi, ALE, orientent principalement vers les missions locales des jeunes ayant un faible niveau de qualification et ayant besoin d'un appui spécifique dépassant le seul cadre de l'emploi (Bouchardeau, 2007).

L'accompagnement vers l'emploi de jeunes sans grande ou sans aucune expérience professionnelle et connaissant, de plus, des handicaps personnels (santé, motivation) économiques et sociaux doit, sans aucun doute, faire l'objet d'une approche par un opérateur spécialisé (privé ou public) utilisant des approches spécifiques, et à qui sont donnés des objectifs de résultats adaptés.

De ce point de vue, la co-traitance entre l'ANPE et le réseau des missions locales, et le fait que les jeunes en situations les plus délicates soient plus souvent dirigés vers les missions locales, paraît une procédure adaptée.

En sens inverse, il pourrait être utile que les missions locales adressent à l'ANPE les jeunes qui les contactent et posent le moins de problèmes spécifiques. Il faut cependant éviter que les publics pris en charge par les missions locales soient trop homogènes, se sentent stigmatisés et le soient effectivement par les employeurs éventuels. Ici aussi, le bon équilibre est conditionné par les objectifs donnés aux missions locales.

Une des difficultés de la coordination entre ANPE et missions locales pour le suivi des jeunes est l'incommunicabilité entre les systèmes d'information du réseau des missions locales et de l'ANPE, déjà mis en lumière dans les travaux précédents du CERC (pour le rapport « Aider au retour à l'emploi ») (CERC, 2005).

L'ANPE ne connaît pas bien les parcours et les actions mises en œuvre chez les co-traitants ; les missions locales, en sens inverse, ne connaissent pas bien ce dont bénéficient les jeunes passés par l'ANPE. Il semble que la situation s'améliore, ce que l'évaluation du PPAE 2007 devrait confirmer. L'amélioration des systèmes d'information et leur inter-communicabilité est un objectif qui concerne la question du « fichier unique » des demandeurs d'emploi. L'accord cadre de partenariat renforcé (juin 2006) vise notamment à résoudre ce problème.

L'ANPE a développé des procédures de recrutement permettant d'éviter que les employeurs éventuels ne sélectionnent qu'au vu du diplôme ou ne le privilégient trop. Il s'agit des plates-formes de vocation (encadré).

Les plates-formes de vocation

L'ANPE organise des recrutements au travers de tests d'habiletés professionnelles (de l'anglais « vocational », c'est-à-dire « professionnel »).

Dans chaque département, une ALE est spécialisée dans cette technique. Le principe de la plate-forme de vocation est d'étudier le poste de travail sur place, d'interroger le supérieur hiérarchique direct puis de définir une batterie d'exercices permettant d'identifier les habiletés (respecter une consigne, rapidité, rester aimable avec le client même en situation stressante...). Les candidats sélectionnés par cette méthode sont ensuite reçus en entretien par l'entreprise. L'entreprise s'engage à ne pas juger sur le CV ou le diplôme dans sa sélection finale.

Les plates-formes de vocation ne servent pas à détecter les habiletés en dehors de l'embauche. Elles ne fonctionnent qu'en lien avec des offres d'emploi.

La connaissance des entreprises en recherche de personnes à recruter est un autre domaine de collaboration. Sur ce point cependant, il semble que la collaboration entre les différents acteurs (ANPE, missions locales, mais aussi ASSEDIC et départements) ne soit pas parfaite en tous lieux. Chaque acteur est, en effet, tenté de se constituer son réseau propre.

L'ANPE collabore également avec des entreprises de travail temporaire (encadré).

Projet « Jeunes destination Emploi »

En février 2005, a été signée la Convention nationale entre ADIA, le Ministère de l'Emploi, le Conseil national des missions locales CNML et l'ANPE. L'accord national signé entre les partenaires publics et privés a défini les actions du projet autour de trois axes opérationnels.

- Des parcours de découverte professionnelle par l'intérim (suivi par 70 % des jeunes concernés par la convention) proposent aux jeunes des missions d'intérim en entreprise dans un métier correspondant à leur projet professionnel incluant un tutorat renforcé et conjoint avec la mission locale.
- Des « formations actions » expérimentales (suivies par 30 % des jeunes) sont cofinancées par l'État et ADIA. Elles allient l'acquisition de savoirs sociaux, comportementaux (savoir se présenter, se comporter convenablement, se conformer aux directives ...) et de savoirs techniques.
- L'ADIA, enfin, propose des missions aux jeunes accompagnés dans le cadre d'un CIVIS ayant réussi un ou plusieurs tests sur une plate-forme de vocation.

Une autre expérience va être engagée dans le cadre du projet « espoir banlieue » présenté le 5 mars 2008 (encadré).

Le volet emploi de la dynamique « espoir banlieue »

La mesure centrale est un **contrat d'autonomie** destiné à 45 000 jeunes de moins de 26 ans des zones urbaines sensibles, sur une période de trois ans. Elle sera mise en œuvre à partir de juin 2008.

Ce contrat sera signé entre le jeune et un opérateur de placement public ou privé, choisi sur appel d'offres, et rémunéré au résultat (placement en emploi durable, en alternance ou en stage qualifiant). Il s'agit d'un accompagnement renforcé de la recherche d'emploi pour une durée de six mois, puis d'un suivi de six mois après l'entrée en emploi.

Le jeune est inscrit à l'ANPE et reçoit une bourse.

Le jeune s'engage à suivre les formations préalables nécessaires et à rechercher activement un emploi.

Un partenariat a été conclu entre l'État et 38 chefs de grandes entreprises, afin d'offrir à ces jeunes 22 000 places (moitié emplois, moitié contrats d'alternance ou stages qualifiants).

2. Les instruments des politiques d'aide

L'insertion dans l'emploi durable des jeunes sortant de formation initiale est un processus relativement long ; c'est en particulier le cas pour les jeunes sortant sans diplôme (chapitre B). Les politiques publiques visant à aider l'insertion des jeunes devraient donc organiser des parcours plutôt que de mettre en œuvre des aides ponctuelles limitées dans le temps.

2.1. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

Un dispositif particulier, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), répond à ce besoin. Créé en avril 2005, dans le cadre du plan de cohésion sociale, le CIVIS prend le relais du « Trajet d'accès à l'emploi » (TRACE).

Il vise à accompagner les jeunes en difficulté vers l'emploi durable. Les jeunes sans diplôme, sauf ceux qui ont été jusqu'au niveau du bac, bénéficient d'un suivi particulier. La fréquence des entretiens est hebdomadaire durant les trois premiers mois, puis mensuelle.

La durée du CIVIS est d'un an renouvelable une fois. Pour les jeunes « sans qualification », le « CIVIS renforcé » est renouvelable autant de fois que nécessaire jusqu'à 26 ans.

La première période du CIVIS, de trois mois, doit déboucher sur la construction d'un parcours d'accès à la vie active, à partir de propositions d'emploi ou de formation professionnalisante, pouvant comporter des périodes en entreprise, ou d'actions spécifiques pour les personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou enfin d'une assistance renforcée dans une recherche d'emploi ou une démarche de création d'entreprise.

Le CIVIS prend fin au terme de la période d'essai d'un emploi, salarié ou non, d'une durée au moins égale à six mois ou lorsque son bénéficiaire atteint son vingt-sixième anniversaire. Il peut être mis fin au CIVIS en cas de manquements aux obligations contractuelles. Enfin, le jeune signataire d'un tel contrat peut, à sa demande, être accompagné dans l'emploi pendant une durée d'un an.

Le titulaire du CIVIS peut, s'il est âgé d'au moins 18 ans, bénéficier d'un soutien de l'État sous la forme d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles il ne perçoit ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. Le montant de l'allocation versée au jeune est compris entre 5 et 10 euros par jour (sans pouvoir dépasser 300 euros par mois), dans la limite de 900 euros par an. Le paiement de l'allocation peut être suspendu ou supprimé en cas de non-respect de ses engagements contractuels par le bénéficiaire.

L'importance du référent unique du jeune avait été soulignée dans les évaluations du programme TRACE. Un jeune sur deux estimait que son passage en TRACE avait eu un impact bénéfique sur sa situation professionnelle et les trois quarts jugeaient leur conseiller utile, voire indispensable. Un jeune sur deux aurait souhaité avoir plus de contacts avec lui. Un sur sept continuait même à avoir un lien avec celui ou celle qui fut son référent durant cette période d'accompagnement. Cela concernait aussi des jeunes ayant un emploi, vraisemblablement en raison du caractère précaire de leur insertion professionnelle (Mas, 2005). Dans le cadre de CIVIS, les jeunes bénéficiant d'un suivi renforcé ont un référent unique.

Entre avril 2005 et juin 2007, 391 000 jeunes ont signé un CIVIS (Bonnevialle, 2008b). En 2006, 188 000 jeunes sont entrés dans le dispositif, dont 55 % de femmes.

A l'entrée du dispositif, beaucoup des jeunes sont non diplômés (tableau 4), surtout les jeunes hommes.

En décembre 2007, 267 000 jeunes étaient en CIVIS, parmi lesquels 70 000 (26 %) avaient occupé un emploi dans le mois et 42 000 (16 %) avaient occupé une formation dans le mois.

Tableau 3 - Niveau de formation initiale des jeunes entrant en CIVIS

	en %		
	Hommes	Femmes	Ensemble
Au moins Bac + 2	0,5	0,9	0,7
Baccalauréat	5,5	10,1	8,0
Niveau baccalauréat sans diplôme	8,3	15,9	12,5
CAP-BEP	13,8	15,0	14,5
Niveau CAP-BEP sans diplôme, sortie de 2nde ou 1ère	21,8	22,9	22,4
1ère année CAP-BEP, sortie de 3ème	35,8	26,1	30,5
Sortie avant la 3ème générale	14,3	9,1	11,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0

Note : 41,9 % des jeunes sont éligibles au « CIVIS renforcé », 64,3 % bénéficient du suivi particulier.

Champ : jeunes en CIVIS au cours du mois de juin 2007- France entière (sauf Bourgogne).

Source : DARES.

Parmi les 142 000 jeunes sortis du dispositif depuis sa création, 42 % sont sortis vers un « emploi durable » (CDI ou CDD de plus de six mois, hors contrats aidés du secteur non marchand). 54 % sont sortis vers un emploi, durable ou non, ou vers une formation. Les jeunes en « CIVIS renforcé » ont plus de difficultés : 18 mois après leur entrée, moins d'un sur cinq a accédé à un emploi durable contre un jeune sur quatre en CIVIS de droit commun.

Trois remarques peuvent être faites à ce stade.

- Le nombre de contrats CIVIS est important, mais est inférieur au nombre de jeunes sortant sans diplôme (en partie parce que tous les jeunes ne s'adressent pas aux missions locales, en partie probablement aussi pour des limitations de moyens). La construction de parcours par les missions locales peut se faire en dehors de la procédure CIVIS, mais est alors plus délicate à mener.
- Il convient de s'interroger sur la durée du contrat. Un dispositif d'un an renouvelable n'a en effet pas le même sens qu'un dispositif qui, dès le départ, propose un horizon de plusieurs années.
- La mise en œuvre de CIVIS est essentiellement un accompagnement ; dès que celui-ci nécessite de faire appel à d'autres dispositifs de politiques d'emploi (formation, emplois aidés, aides matérielles, etc.), la mission locale doit les mobiliser auprès d'autres institutions (régions, services de l'État, départements).

Cette mobilisation est coûteuse en temps et peut introduire des délais difficiles à intégrer dans des contrats annuels, dans la mesure où chaque institution propose un outil qui répond à sa propre préoccupation. Il est ainsi regrettable que les outils ne soient pas conçus en amont en articulant plusieurs dimensions de l'insertion professionnelle. Par exemple, une région pourrait financer une formation à visée qualifiante pour les jeunes non diplômés bénéficiant simultanément d'un contrat aidé de l'État à temps partiel.

2.2. Les contrats aidés

La France fait largement recours à l'usage de contrats aidés dans sa politique de l'emploi, même si ce recours s'est progressivement réduit au profit d'une politique d'allègement des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (cf. rapport n°7 du CERC, « La France en transition », CERC, 2006). Pour les jeunes, la politique de l'emploi, à l'exception des « nouveaux services - emplois jeunes » a privilégié les jeunes « sans qualification ».

Avant d'examiner l'importance du recours aux contrats aidés, trois remarques d'ordre méthodologique doivent être faites.

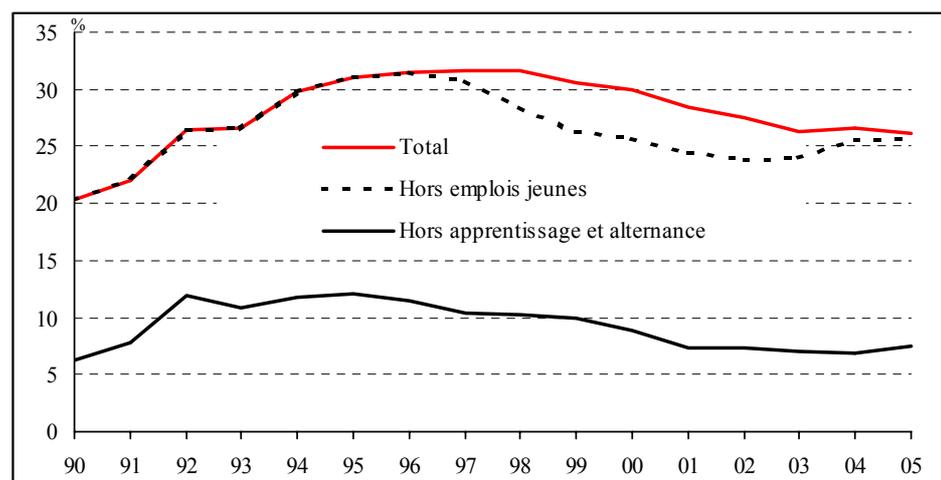
- Les emplois en contrats d'apprentissage sont recensés en emploi sous contrats aidés. Le plus souvent (neuf cas sur dix pour l'ensemble de l'apprentissage), il s'agit d'une modalité de la formation initiale. De même, l'entrée en contrat de professionnalisation (ou précédemment de qualification) suit directement la fin des études une fois sur deux ; d'une certaine manière, il s'agit aussi d'une prolongation de formation. Pour analyser l'aide aux jeunes sortis de l'enseignement initial, il est nécessaire de défalquer ces situations des chiffres d'emplois aidés.

- Jusque récemment, les politiques de l'emploi pour les jeunes privilégiaient la notion de « sans qualification ». De ce fait, les statistiques et les études disponibles ne portent pas en général sur le champ des « sans diplôme ».

- Les études relatives à l'efficacité des différents contrats aidés sont réalisées à partir d'échantillons de taille trop réduite pour pouvoir isoler les effets sur les jeunes et, a fortiori, sur les jeunes sans qualification ou sans diplôme.

Les contrats aidés représentent environ le quart des emplois des jeunes en incluant l'alternance et l'apprentissage (graphique 4).

Graphique 4 - **Part des emplois aidés parmi les emplois occupés par des jeunes de moins de 26 ans**



Source : DARES.

Si l'on ne tient compte que des contrats en alternance correspondant à une reprise de formation, les contrats aidés représentent environ 13 % de l'emploi des jeunes et 34 % de l'emploi des jeunes « sans qualification » (tableau 4). Les jeunes sans qualification⁵ sont ainsi légèrement sur-représentés dans les contrats aidés pour les jeunes (ils en représentent environ 16 %).

Tableau 4 - Effectifs des jeunes non qualifiés dans la politique de l'emploi en décembre 2007 (hors formation initiale ou prolongement immédiat)

	Jeunes de moins de 26 ans	Jeunes non qualifiés
<i>Emploi salarié hors en formation initiale (2006)</i>	2 500 000	160 000
Contrats initiative emploi, CIE	6 174	1 039
Contrats d'accompagnement dans l'emploi, CAE	47 625	6 987
Contrats d'avenir, CAV	3 809	1 034
Autres (CIRMA, NSEJ, CEC...)	2 024	690
Contrats jeunes en entreprise, CJE	136 873	26 006
Contrat de professionnalisation hors formation initiale	86 256	8 626
Contrat d'apprentissage	45 805	8 359
Total des contrats aidés jeunes hors formation initiale	328 565	52 741
<i>en part de l'emploi</i>	13 %	34 %

Note : la moitié des contrats de professionnalisation et 89 % des contrats d'apprentissage correspondent à des reprises de formation. On a appliqué le pourcentage évalué pour l'ensemble aux contrats pour les jeunes « sans qualification ».

Sources : DARES et enquête Emploi 2006 pour l'emploi salarié.

S'agissant de jeunes dotés d'une formation initiale très insuffisante, il convient d'examiner particulièrement la dimension de formation dans les contrats aidés. L'idéal serait que le passage par des contrats aidés conduisent ces jeunes à l'acquisition d'une qualification reconnue.

Les contrats d'alternance (apprentissage et professionnalisation) ont spécifiquement comme objectif l'acquisition d'une qualification. En revanche, les autres contrats aidés ne laissent qu'une place très marginale à la formation dans sa dimension diplômante ou certifiante.

Les contrats aidés à visée qualifiante

L'apprentissage a connu un développement important au cours des dernières années. Toutefois, ce sont les formations de niveau bac ou supérieur qui ont connu le développement le plus rapide. Les entrées en apprentissage des jeunes sans qualification ont peu varié depuis dix ans : entre 100 000 et 120 000 par an, 111 000 en 2006 (Sanchez, 2008a).

Ces résultats concernent l'ensemble des contrats d'apprentissage ; on ne dispose pas d'informations sur l'évolution des seuls contrats d'apprentissage en retour en formation après la fin de l'enseignement initial.

(5) Pour les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), les contrats d'avenir (CAV) et les contrats initiative emploi (CIE), il est possible d'identifier un champ plus large que celui des seuls « sans qualification », plus proche de l'ensemble des non-diplômés. En 2007, parmi les jeunes dans ces mesures, 39 % n'avaient pas de diplôme du secondaire et n'avaient pas atteint la classe terminale.

En novembre 2004, le contrat de professionnalisation a succédé aux contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation. Les contrats de professionnalisation ont progressé moins vite que l'apprentissage. D'octobre 2004 à décembre 2005, 84 000 jeunes de moins de 26 ans sont entrés en contrat de professionnalisation, 10 %, seulement étaient « non-qualifiés » (tableau 4).

En 2006, le volume des contrats de professionnalisation enregistrés est de 141 000 (France métropolitaine) dont 125 000 au profit de jeunes de moins de 26 ans et une quinzaine de milliers pour des « sans qualification » (Sanchez, 2008b).

Dès leur sortie du dispositif, plus de 80 % des jeunes passés par les formations en alternance sont en emploi (aidé ou non). Dans les premiers mois qui suivent leur sortie de mesure, l'emploi aidé occupe une part encore non négligeable, en partie parce que plusieurs contrats en alternance peuvent s'enchaîner. Il peut s'agir d'une réorientation des jeunes ou de la construction d'un cursus en alternance. L'emploi non aidé prédomine très largement deux ans après la sortie de la mesure. À cette date, huit ex-bénéficiaires de contrats en alternance sur dix occupent un emploi classique. Ici aussi, ce résultat concerne l'ensemble des jeunes sans pouvoir distinguer les jeunes non-diplômés.

**Les autres
contrats aidés**

Au cours de l'année 2005, les nouveaux contrats aidés définis par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 se sont progressivement substitués aux anciens.

Les autres contrats aidés

Dans le secteur non marchand, le contrat d'avenir (CAV), de 24 mois minimum, renouvelable dans la limite globale de 36 mois, est ouvert prioritairement aux bénéficiaires de minima sociaux. Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), de six mois minimum dans la limite globale de 24 mois, est destiné aux autres demandeurs d'emploi. CAV et CAE se sont substitués au contrat emploi solidarité (CES) et au contrat emploi consolidé (CEC).

Dans le secteur marchand, le contrat insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA) est ouvert aux bénéficiaires de minima sociaux. Le contrat initiative emploi (CIE), CDI ou CDD d'au plus 24 mois renouvelable deux fois dans cette limite, concerne principalement les autres demandeurs d'emploi.

Au troisième trimestre 2007, les jeunes ont représenté un quart des embauches en contrats aidés non marchands. Ainsi, 36 % des salariés embauchés en CAE sont des jeunes de moins de 26 ans. En contrat d'avenir, la part des jeunes est plus faible (7,5 %). Les personnes « sans qualification », tous âges confondus, représentent 27 % des bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand (tableau 5).

Dans le secteur marchand, le CIE est à la fois moins concentré vers les plus jeunes (7 % des bénéficiaires ont moins de 26 ans) et vers les moins qualifiés (17 % sont « sans qualification »).

Tableau 5 - **Caractéristiques des bénéficiaires des contrats aidés au 3^{ème} trimestre 2007**

	Emplois marchands	Emplois non marchands	
	CIE	CAV	CAE
Flux annuel d'embauche (2006T3-2007T2)	53 976	95 011	149 884
<i>Moins de 26 ans</i>	7,1	7,5	36,0
Niveau de formation, tous âges confondus			
<i>Inférieur au CAP</i>	16,8	32,2	23,4
<i>Niveau CAP-BEP</i>	45,9	42,8	44,3
<i>Niveau BAC</i>	19,2	14,6	19,8
<i>Supérieur au BAC</i>	18,0	10,3	12,5

Champ : France entière.

Source : CNASEA - Traitement : DARES.

Il faut faire une place à part aux contrats jeunes en entreprise (CJE). Mis en place en juillet 2002, le dispositif de « soutien à l'emploi des jeunes en entreprise », également dénommé « contrat jeune en entreprise », prenait la forme d'une prime à l'employeur de 400 euros par mois pendant deux ans, puis de la moitié la troisième année. Le jeune d'un niveau inférieur au bac devait être embauché en contrat à durée indéterminée. Entre le 1^{er} avril 2005 et juin 2006, le plan de cohésion sociale avait modulé le montant de l'aide pour favoriser l'embauche des jeunes les moins qualifiés. La loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise avait ensuite supprimé cette modulation des primes.

En 2005, les jeunes sans diplôme représentaient la moitié des 62 000 embauches annuelles en contrats jeunes en entreprise, dont 20 % seulement de « sans qualification ». L'autre moitié était constituée de jeunes titulaires de CAP ou BEP. Fin 2006, 120 000 jeunes occupaient un emploi bénéficiant d'une aide de l'État au titre du CJE. Le « contrat jeune en entreprise » représentait, pour les moins qualifiés des jeunes, un mode d'accès privilégié au contrat à durée indéterminée. Son développement important résultait cependant d'un fort effet d'aubaine. En effet, ce dispositif a pu représenter entre 45 % et 65 % du volume habituel des embauches en CDI de jeunes de niveau inférieur au baccalauréat. Ceci est une des raisons de l'arrêt du dispositif à partir du 1^{er} janvier 2008.

Les contrats aidés comportent, depuis la loi de cohésion sociale notamment, une dimension d'accompagnement ou de formation (tableau 6). En termes de formation, le minimum est l'accès au droit de base des contrats non aidés.

Tableau 6 - **Les actions d'accompagnement et de formation dans les contrats aidés**

Caractère des actions	Contrat d'avenir	CAE	CIE
	Obligatoires (projet d'insertion professionnelle)	Recommandées	Recommandées
Accès au plan de formation	Oui	Oui	Oui
Désignation d'un tuteur	Oui	Non	Non
Accès au droit individuel à la formation (Dif)	Possibilité de bénéficier du « Dif-CDD »	Possibilité de bénéficier du « Dif-CDD »	Accès au Dif
Accès au congé individuel de formation	Non	Non	Oui

Source : Dassault, 2007.

Peu d'éléments sont disponibles pour évaluer la réalité de cet accompagnement et de cette formation.

Ainsi, il n'existe pas, en l'état, d'étude exhaustive sur l'accès à la VAE des bénéficiaires de contrats aidés. Cependant, les indications disponibles laissent penser que cet accès reste très réduit (Dassault, 2007).

La présence d'accompagnements et de formations dispensés au cours des contrats aidés est difficile à cerner. Les données disponibles concernent tous les bénéficiaires de contrats aidés. En général, les moins diplômés accèdent moins que les autres catégories à la formation ; dès lors, sauf dispositif contraignant, il est probable que ceci soit aussi valable pour les jeunes en contrat aidé. Par ailleurs, on dispose de peu d'information quant à la nature et à la pertinence des actions entreprises.

En 2006, 59 % des CAE et 78 % des contrats d'avenir prévoient un accompagnement vers l'emploi : neuf fois sur dix, il est réalisé en interne par un tuteur. Dans le secteur marchand, les CIE prévoient moins fréquemment un accompagnement (19 %).

Au moment de l'embauche en contrat aidé, une formation est souvent prévue, mais on ne sait pas si elle est effectivement suivie et on ne connaît pas son résultat. De plus, les formations prévues sont rarement qualifiantes (tableau 7).

Ainsi, 59 % des CAE prévoient une formation. Il s'agit très majoritairement d'une formation d'adaptation au poste (46,9 %). Des formations qualifiantes ne sont prévues que dans 7,3 % des embauches en CAE. 86,9 % des contrats d'avenir prévoient une formation, là aussi généralement d'adaptation au poste. L'Éducation nationale prévoit moins fréquemment des formations que les autres employeurs du secteur non marchand. Dans le secteur marchand, 36,4 % des CIE prévoient une formation (Lamarche et Pujol, 2007).

Tableau 7 - La formation dans les contrats aidés en 2006
(tous âges et tous niveaux de diplôme)

	en %		
	CAE	CA	CIE
Formation programmée *	58,5	86,9	36,4
Adaptation au poste	46,9	69,8	31,4
Remise à niveau	4,3	7,1	1,6
Qualification	7,3	9,9	3,4

* données purement déclaratives.

Source : DARES.

Ces formations, on le voit, visent principalement une adaptation au poste de travail. Les formations de remise à niveau ou visant à acquérir une qualification sont rares. Si, comme il est probable, ce résultat d'ensemble s'applique aux jeunes non diplômés, il est tout à fait insuffisant au regard de leurs besoins.

L'évaluation de l'efficacité des contrats aidés

Les travaux qui évaluent l'impact des dispositifs des politiques de l'emploi en isolant leurs effets propres au-delà des problèmes de sélectivité sont peu nombreux. Des évaluations peuvent être effectuées à partir de données de type expérimental et non expérimental. En Europe, notamment en France, la méthode expérimentale est très peu utilisée ; des expériences contrôlées existent aux États-Unis depuis les années 1970 (Magnac, 2000). Il s'agit de choisir au hasard deux groupes d'individus et de comparer le groupe pour lequel la politique est appliquée au groupe de contrôle.

Il convient de souligner, dans ce domaine comme dans d'autres, l'insuffisance des travaux d'évaluation dans notre pays. Certains d'entre eux portent sur des périodes relativement anciennes et il peut être dangereux de vouloir appliquer leurs résultats aux dispositifs actuels dans la mesure où il apparaît, qu'à différentes dates, ce ne sont pas les mêmes types de dispositifs qui sont les plus efficaces. Ainsi, les dispositifs d'aide à l'emploi ont été généralement moins efficaces à la fin des années 1990 qu'à la fin des années 1980. Les dispositifs ayant bénéficié aux jeunes chômeurs de longue durée sont les stages de formation à la fin des années 1980 et des emplois aidés dans le secteur marchand dix ans plus tard (Brodaty, Crépon et Fougère, 2005). Ces différences peuvent résulter des transformations du contexte du marché du travail comme des évolutions de la mise en œuvre des politiques menées.

Aucune évaluation ne porte sur les nouveaux contrats aidés issus du plan de cohésion sociale de 2005, mais des dispositifs relativement proches ont été analysés. De même, le contrat de professionnalisation n'a pas encore été évalué, et les résultats obtenus pour le contrat de qualification sont délicats à utiliser, dans la mesure où la place de la formation a diminué entre les contrats de qualification et les contrats de professionnalisation.

Plusieurs résultats relatifs aux politiques en direction des jeunes peuvent être soulignés. Il s'agit d'analyser l'insertion dans l'emploi en tenant compte de l'impact des caractéristiques des entrants, technique dite du « matching » (Brodaty, Crépon et Fougère, 2001 ; Crépon, Ferracci et Fougère, 2007). Il faut noter tout d'abord que les stages ou programmes de formation, y compris l'alternance, proposés aux jeunes chômeurs, et en particulier aux jeunes chômeurs de longue durée, ont une efficacité d'autant plus grande qu'ils sont suffisamment longs et que leur contenu en formation est substantiel.

Dans le secteur marchand, les contrats aidés ont des effets favorables pour autant qu'ils permettent d'accumuler de l'expérience, et donc que leur durée est suffisamment longue. Les contrats aidés de courte durée, qu'ils prennent place dans les secteurs marchand ou non marchand, ne facilitent pas l'accès à l'emploi stable.

Enfin, l'efficacité, pour l'accès à l'emploi durable, des contrats aidés du secteur non marchand n'est pas avérée.

Even et Klein utilisent le panel des politiques de l'emploi de la DARES (suivi d'un panel de bénéficiaires entrés entre fin 1997 et mi 1999 dans plusieurs dispositifs, et d'un groupe de témoins non passés par ces mêmes dispositifs. Ils ont été interrogés en 2002 et 2003). Les auteurs confirment plusieurs résultats antérieurs. En premier lieu, les contrats aidés du secteur marchand (ici les CIE) améliorent les chances de retour à l'emploi et le niveau de vie des personnes concernées. Les contrats du secteur non marchand et les stages (ici contrats emploi-solidarité et SIFE, stage d'insertion et de formation à l'emploi) n'ont pas le même effet bénéfique sur l'emploi des jeunes concernés, sauf les CES assortis de formation ou d'accompagnement, et les SIFE débouchant sur une formation certifiée (Even et Klein, 2008).

Les programmes peuvent aussi avoir des effets différents selon les publics auxquels ils s'adressent (Brodaty, 2007). Pour la période 1986-1988, les programmes d'aide à l'emploi au contenu faible en formation, dont l'effet global reste incertain, semblent avoir produit des effets significativement positifs sur les bénéficiaires les moins insérés préalablement. Ils ont pu, au contraire, produire des effets stigmatisant négatifs sur les autres catégories de bénéficiaires. A l'inverse, les programmes proposant un contenu en formation plus important ont eu des effets positifs sur les bénéficiaires les plus âgés et ayant eu une expérience professionnelle récente. Ils ont, en revanche, pas ou peu d'effet sur les bénéficiaires les moins insérés préalablement.

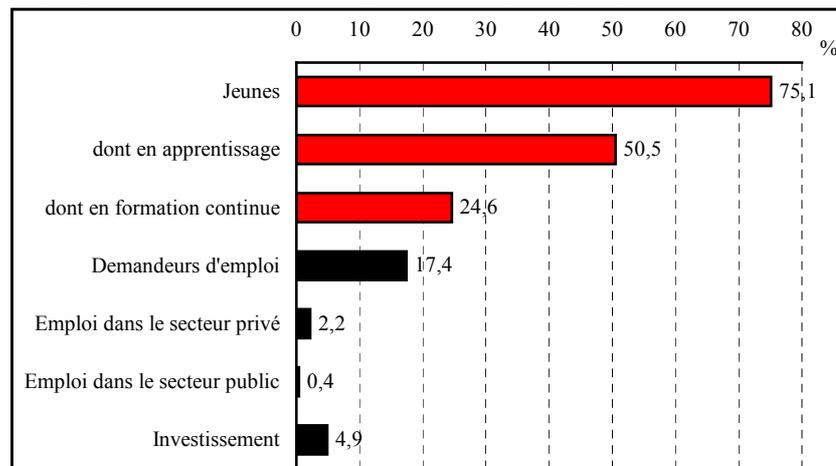
2.3. La formation

Les stages

Les régions ont dépensé 3,2 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage. Les régions consacrent les trois quarts de leurs dépenses aux jeunes (graphique 5). Cette part augmente légèrement, l'apprentissage étant transféré progressivement dans leur domaine de compétence. Entre 2004 et 2005, les Régions ont augmenté d'un quart leur dépense pour l'apprentissage, qui en représente désormais la moitié.

En 2006, 224 000 jeunes de moins de 26 ans en insertion professionnelle ont bénéficié d'une formation financée par les Conseils régionaux. Nous ne disposons pas de chiffres permettant d'identifier les non-diplômés parmi ces jeunes. En outre, chaque conseil régional peut développer des dispositifs originaux en fonction de ses priorités (encadrés Île-de-France et Poitou-Charentes)

Graphique 5 - Structure de la dépense des régions par public bénéficiaire



Source : DARES.

Les données spécifiques aux jeunes sans diplôme n'existent pas non plus pour les autres principaux financeurs, mais il est vraisemblable que les formations financées par l'UNEDIC doivent peu concerner les jeunes sans diplôme, dans la mesure où ceux-ci, lorsqu'ils sont demandeurs d'emploi, sont très majoritairement non-indemnisés. De même, la formation professionnelle continue des salariés financée par les entreprises n'est pas prioritairement dirigée vers les moins qualifiés d'entre eux.

En 2006, l'AFPA a reçu 81 000 jeunes de moins de 26 ans pour un service d'appui à la définition d'un projet professionnel, soit 31 % du total des personnes orientées vers l'AFPA par les agents de l'ANPE. En outre, 45 000 jeunes stagiaires sont entrés en formation, soit 29 % de l'effectif des entrées en formation. Là encore, aucun détail en fonction du niveau de diplôme des jeunes n'est disponible.

Quelques actions du Conseil régional en Ile-de-France

Le dispositif « **avenir jeunes** » regroupe des dispositifs d'insertion dont environ 80 % des bénéficiaires jeunes sont des jeunes non diplômés. Ce dispositif propose, pour un budget de 55 M€ (35 M€ en fonctionnement et 20 M€ en rémunération), environ 20 000 places chaque année. La durée des actions est en moyenne de 400 heures, soit autour de trois ou quatre mois. Trois principaux types d'actions sont menés.

Les parcours de mobilisation professionnelle visent à aider les jeunes à élaborer un projet professionnel. Ils commencent par un bilan du niveau des jeunes afin d'évaluer leurs besoins de formation. Ces parcours leur permettent d'améliorer leurs savoirs de base, d'élargir leurs choix professionnels et de se familiariser avec le milieu de l'entreprise, tout en tenant compte de leurs difficultés personnelles. A la fin du parcours, le stagiaire doit pouvoir accéder à une formation qualifiante ou pré-qualifiante, ou bien trouver un emploi.

Dans les formations linguistiques et d'accès aux savoirs de base, les jeunes acquièrent des compétences linguistiques et des compétences de base. Elles concernent surtout des jeunes non francophones et ceux en situation d'illettrisme ou d'analphabétisme.

Les parcours en espaces dynamiques d'insertion sont des actions menées en partenariat avec les conseils généraux, la protection judiciaire de la jeunesse, les communes et les acteurs associatifs locaux. Ces espaces organisent une resocialisation des jeunes les plus en difficulté pour leur permettre ensuite d'intégrer les autres dispositifs, tels que les parcours de mobilisation.

Le Conseil régional a aussi mis en place des « **passerelles vers l'apprentissage** » pour les jeunes qui n'ont pas les savoirs de base et le comportement adéquat pour s'insérer dans une entreprise. L'objectif est de donner à des jeunes sans qualification une formation pré-qualifiante qui va leur permettre ensuite d'accéder à l'apprentissage qui, sinon, leur serait inaccessible.

Deux types de passerelles longues sont proposés aux jeunes en difficulté. Elles fournissent le statut de stagiaire de la formation professionnelle.

Il s'agit, d'une part, d'une passerelle d'une durée maximale de 1 000 heures par jeune et par an. Elle s'adresse aux jeunes de niveau VI, de 16 ans et plus, n'ayant pas les savoirs de base nécessaires à l'entrée en contrat d'apprentissage.

D'autre part, une passerelle mise en place en partenariat avec l'Éducation Nationale a pour mission d'assurer l'accompagnement des jeunes dans l'année suivant leur sortie du système scolaire. Elle s'adresse uniquement aux jeunes orientés par la MGI. L'éducation nationale prend en charge la partie de formation se déroulant dans les établissements scolaires et la Région prend en charge la partie de formation se déroulant dans les CFA. La durée maximale de prise en charge en CFA est de 700 heures.

Une deuxième chance en région Poitou-Charentes

En 2005, le Conseil régional avait déjà mis en œuvre un plan d'urgence en faveur des jeunes les plus éloignés de l'emploi (5 millions d'euros, 2 700 places et au maximum 450 heures). Le Plan régional des formations (PRF) a été adopté en juin 2006.

Pour permettre une deuxième chance

Lorsque les jeunes sont sortis du système scolaire sans qualification, le Conseil régional souhaite leur donner une nouvelle chance en mobilisant notamment l'apprentissage. En cinq ans, 2 500 **Passeports pour l'apprentissage** ont aidé à la recherche de contrats d'apprentissage.

Le financement des missions locales contribue à augmenter le nombre de jeunes qui entrent de nouveau dans un dispositif de formation comme les Actions de pré-qualification et de qualification du programme régional des formations (PRF).

Pour répondre aux publics les plus en difficulté, des dispositifs spécifiques ont été créés en concertation avec les partenaires sociaux et les prescripteurs.

- **Le Programme Régional d'accès à la Qualification (PRAQ)** vise à donner aux jeunes en grande difficulté une qualification en deux ans, avec un statut de salariés.
- **Le Programme Quart Avenir**, en partenariat avec l'AFPA, cible les jeunes des quartiers. Le seul pré-requis pour en bénéficier est que le jeune accepte d'entrer en formation.
- **Le dispositif Engagement 1^{ère} Chance** s'appuie sur les professionnels et cible les jeunes sortis depuis moins de trois ans du système scolaire sans qualification. Il permet de construire un parcours aboutissant sur un contrat de professionnalisation.

D'autre part, l'assemblée régionale a décidé d'augmenter la rémunération de tout jeune qui entre en stage qualifiant (la rémunération est alors équivalente au salaire de l'apprentissage) et d'attribuer une aide le premier mois (de 153 euros) à tout jeune entrant en qualification, pour éviter les situations de trop grande précarité qui génèrent des abandons.

Des chèques individuels régionaux ont été mis en place dont :

- . *Chèque Qualification* pour les demandeurs d'emploi entre 16 et 25 ans ;
- . *Chèque pour la Reprise d'Études* pour les demandeurs d'emploi sortis depuis plus d'un an d'une formation initiale ;
- . *Chèque Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi* pour les contrats CAE mis en place par le conseil régional dans les établissements publics locaux et les centres de formation d'apprentis.

La formation de deuxième chance

Une place à part doit être faite aux dispositifs de « seconde chance » qui mettent l'accent sur la remotivation et la formation.

L'École de la deuxième chance regroupe 15 écoles dans 12 régions et reçoit annuellement 4 000 stagiaires. Le « plan banlieues », présenté par le gouvernement en février 2008, envisage une extension des écoles de la deuxième chance.

Les écoles de la deuxième chance (E2C)

Les écoles de la deuxième chance (E2C) visent à lutter contre l'exclusion. Elle sont une initiative européenne présentée lors du Sommet des chefs d'État de Madrid de décembre 1995, puis adoptée par les ministres de l'éducation des États membres de l'Union européenne. Les écoles de la deuxième chance s'inspirent notamment des expériences des « accelerated schools ». Les principes de fonctionnement visent à « ne pas refaire ce qui a conduit les jeunes à l'échec scolaire ». La prise en compte de la situation sociale des stagiaires et de leur sentiment d'exclusion est importante. Dès le départ les entreprises sont associées à l'effort de formation. Des pédagogies actives sont utilisées.

Chaque école doit cependant s'adapter à son territoire et à son environnement institutionnel et économique afin de mobiliser tous les acteurs qui adhèrent à ses principes fondateurs. La réussite du projet repose sur trois conditions essentielles :

- les jeunes qui s'engagent dans le dispositif doivent être volontaires et devenir « acteurs » de leur insertion ;
- les écoles de la deuxième chance accueillent les jeunes tels qu'ils sont, sans autre critère que leur motivation ; la pédagogie est fondée sur l'individualisation et la dynamique collective, et ouvre des pistes de réussite personnelle ;
- le rôle déterminant et l'implication des entreprises dans le projet des écoles de la deuxième chance.

L'E2C fonctionne en entrées et sorties permanentes par groupe. 15 à 16 dates d'entrée sont prévues dans l'année.

Le parcours est individualisé et fondé sur l'alternance. Tout jeune devient stagiaire de la formation professionnelle : sa rémunération varie, selon sa situation familiale, entre 300 et 600 euros. La durée du parcours varie de six mois à vingt-quatre mois. Le parcours-type est cependant de neuf mois mais, en pratique, sa durée moyenne avoisine sept mois. L'alternance en entreprise, qui intervient dès les premières semaines d'entrée à l'école, est gérée de manière progressive afin d'éviter de déstabiliser les élèves ainsi que les entreprises d'accueil. La confrontation directe avec le monde du travail constitue un principe de réalité indispensable pour structurer le projet professionnel.

La période d'intégration du jeune est déterminante. Dès son entrée, il est invité à réaliser un bilan pour faire émerger l'ensemble des compétences qu'il possède. Un travail est ensuite mené pour construire un ou plusieurs projets professionnels.

L'individualisation des parcours se traduit par des enseignements délivrés en groupes réduits (12 stagiaires) ; par ailleurs, chaque élève bénéficie d'un suivi individualisé assuré par un « référent » unique. Les formateurs sont des salariés sous contrat de droit privé dont la durée du travail est de trente-neuf heures par semaine et qui se caractérisent par leur polyvalence.

De même, l'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE), créé en août 2005, a pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes volontaires en difficulté scolaire, sans qualification ni emploi, en risque de marginalisation. Il comprend 22 centres et accueille 1 800 jeunes par an.

L'EPIDE

Le jeune signe un contrat de « volontariat pour l'insertion » d'une durée de six mois, renouvelable au maximum trois fois. La durée des parcours varie ainsi de six à vingt-quatre mois (un an pour 85 % des jeunes accueillis). Le parcours comprend des actions de remotivation, d'acquisition de connaissances de base et de qualifications professionnelles y compris au travers de stages en entreprise.

Une des particularités est que le programme se déroule en régime d'internat et que les jeunes perçoivent une allocation de 300 euros par mois, dont 150 euros versés mensuellement et 150 euros capitalisés et remis en fin de parcours.

2.4. L'accompagnement social

Nombre de jeunes en recherche d'emploi sont en situation de revenus précaires sans pouvoir bénéficier d'une aide suffisante de leur famille. Leurs difficultés sont souvent un obstacle important à la recherche efficace d'emploi ou au suivi d'une formation. Les aider à réduire ces difficultés est aussi les aider à progresser vers l'emploi. De ce point de vue se pose la question des ressources régulières dont ils devraient pouvoir disposer. Nous y reviendrons au point suivant.

Leur accompagnement social est principalement de la responsabilité des départements au travers du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Les trois quarts des demandes sont instruites par les missions locales et PAIO.

La mise en place en 1989 des fonds d'aide aux jeunes, financés par l'État et les collectivités territoriales, et leur extension à tout le territoire en 1992, ont eu pour objectif d'aider dans la réalisation de leur projet d'insertion les jeunes de 18 à 25 ans français et étrangers qui rencontrent des difficultés d'insertion et ne disposent que de peu de ressources financières. Il s'agit soit d'aide individuelle (soutien financier, action d'accompagnement du jeune dans sa démarche ou projet d'insertion) ou collective (actions de formation professionnelle, stages de préparation au permis de conduire, actions visant à aider les jeunes les plus en difficulté à retrouver une plus grande autonomie sociale par le biais de leur participation à un projet collectif). Ce dispositif avait été renforcé avec le programme TRACE.

Jusqu'en 2004, les FAJ étaient cofinancés par l'État et les départements. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a décentralisé, à compter du 1er août 2005, le financement et la gestion des FAJ aux seuls départements.

Cette décentralisation a eu, comme souvent, la conséquence dommageable de ne plus permettre d'avoir une vision suffisante des actions entreprises. Le dernier point disponible concerne l'année 2004.

103 000 jeunes de 18 à 25 ans ont été aidés en 2004 dont une majorité de jeunes femmes. 47 % n'avaient aucune ressource. 93 % des jeunes n'étaient plus scolarisés et une part croissante d'entre eux était au chômage (56 %). Les aides du FAJ étaient d'un montant moyen de 213 euros. Elles étaient sollicitées dans un cas sur deux pour faire face à des problèmes de subsistance. Dans 30 % des cas, le motif en est le transport.

Les modes d'utilisation variaient d'un département à l'autre. Sur 74 départements étudiés, quatre groupes de départements se distinguaient. Seize d'entre eux, surtout urbains, privilégiaient une aide répondant le plus souvent à des besoins de subsistance. Un autre groupe de vingt départements affectait une part importante des aides au financement des frais de transport ou pour permettre l'attente d'un paiement. Ensuite, le 3ème type d'utilisation du FAJ concernait 18 départements qui se concentraient sur le financement des actions de formation. Enfin, le dernier groupe proche du précédent s'en distinguait par une plus grande variété des aides attribuées (Nivière, 2006).

Certains départements vont plus loin. Par exemple, le département de la Loire-Atlantique propose un accompagnement renforcé en plus de l'aide financière. Plusieurs départements d'Aquitaine ont signé une convention de coopération avec la région, l'État et les missions locales dans ce sens.

2.5. Un revenu pour les jeunes ?

L'indemnisation du chômage

Les jeunes ont moins accès que les adultes à l'allocation chômage dans la mesure où leur parcours d'insertion souvent haché ne leur permet pas de disposer de droits conséquents à l'assurance chômage. Ainsi, en 2005, 290 000 jeunes de moins de 25 ans recevaient une allocation chômage (y compris régime de solidarité), soit environ 12 % des allocataires. En comparaison, à cette date, les jeunes représentent 27 % des chômeurs, au sens du BIT.

Lorsqu'ils suivent des stages de formation, les jeunes ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et, à ce titre, perçoivent une somme de 650 euros par mois, s'ils justifient de six mois d'activité au cours des douze derniers mois, sinon 339 euros pour un jeune de 21 à 25 ans.

Lorsqu'ils suivent un CIVIS, la mission locale peut leur fournir (cf. ci-dessus) une allocation pour les périodes de leur contrat où ils ne sont ni en emploi ni en formation.

Le cas échéant, les jeunes peuvent également bénéficier d'un soutien financier des départements avec le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ou de l'État avec le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)⁶. Ce dernier permet d'apporter une aide directe aux jeunes mineurs exclus de l'allocation CIVIS et FAJ. Ces aides sont rarement délivrées en espèces.

Enfin, les jeunes ne peuvent pas non plus bénéficier du RMI qui n'est accessible qu'à partir de 25 ans.

Dans les autres pays européens, des garanties de ressource peuvent exister pour les jeunes (tableau 8). Elles sont versées à partir d'un âge minimal, en général de 18 ans. Leur montant varie souvent selon que le jeune habite ou non chez ses parents. Enfin cette allocation a comme contrepartie des obligations pour le jeune à participer à des programmes de retour à l'emploi.

Lors de la création du RMI en 1988, le législateur avait estimé qu'il ne fallait pas ouvrir le RMI aux jeunes sortis de la formation initiale, craignant que la perception d'un tel revenu ne les désincite à une recherche active d'emploi. Cette position a été maintenue depuis lors. Cet argument n'est pas retenu, on l'a vu, dans d'autres pays qui pratiquent un revenu minimum dès la majorité.

(6) Le FIPJ est majoritairement géré par les services déconcentrés de l'État, une partie du fonds étant réservée à des projets nationaux. Son utilisation varie selon les régions et les départements. Il finance trois principaux types d'action : aides financières directes aux jeunes, majeurs ou mineurs visant la sécurisation de leur parcours ; aides indirectes à travers des actions menées par des opérateurs intermédiaires et enfin soutien à l'innovation et à l'expérimentation.

Tableau 8 - L'accès des jeunes à des garanties de ressource en Europe

	Age minimal	Célibataire sans enfants (euros par mois)
Royaume-Uni	18 ans	282
Finlande	18 ans	389 (chez leurs parents : 284)
Suède	Pas de limite	385
Pays-Bas	21 ans	588
Danemark	18 ans	- 25 ans chez leurs parents : 374 - 25 ans : 774 + 25 ans : 1201
Belgique	18 ans	644
Italie	Pas de limite	232
Irlande	18 ans	805

Source : Missoc, 2007.

L'éligibilité à une allocation crée des incitations à entrer rapidement en contact avec les institutions en charge d'organiser l'accompagnement vers l'emploi, alors que dans la situation française, on constate souvent un trop long délai avant cette prise de contact (voir ci-dessus), délai qui conduit à laisser empirer les difficultés des jeunes.

Les partenaires sociaux ont signé en janvier 2008 un accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail qui est en cours de transposition en texte législatif. Il y est prévu que les chômeurs de moins de 25 ans bénéficient d'une prime forfaitaire, financée par l'UNEDIC dans des conditions qui seront définies dans le cadre de la prochaine convention d'assurance chômage.

3. La coordination des acteurs

L'efficacité de l'accompagnement des jeunes sans diplôme vers l'emploi est tributaire de la bonne coopération des différents acteurs.

Les analyses précédentes ont souligné qu'elle n'était pas toujours acquise, en raison de divergences entre leurs propres priorités. Mais, au-delà, il faut souligner des difficultés systémiques.

L'une d'entre elles est d'éviter les ruptures liées au défaut du système de suivi (la sortie de la formation initiale) ou à l'enchaînement des actions à mettre en œuvre dans un parcours d'insertion. Ceci est renforcé par la gestion de calendriers propres à chaque institution et à l'annualité des budgets.

Enfin, au niveau du terrain, la différence des zones géographiques de compétence des acteurs est un obstacle à leur coordination : les missions locales n'ont pas un territoire identique aux agences locales de l'emploi, aux Assedic, aux maisons de l'emploi quant elles existent. Les départements n'ont pas d'interlocuteur de même niveau à l'ANPE, etc. Le Conseil régional a un zonage de formation ad hoc, encore différent de celui des équipes territoriales de l'ANPE ou de la zone d'emploi définie par l'INSEE. Tout cela conduit à un diagnostic peu cohérent et peu partagé.

Ceci introduit des coûts de coordination relativement considérables et une perte d'efficacité.

Ainsi, une mission locale visitée par le CERC a relaté un exemple d'échec dans le BTP : les formations coûtent cher (mobilisation de machines). Un centre de formation privé proposait des stages de bonne qualité. Des jeunes sans diplôme (40) et des entreprises étaient d'accord pour un parcours qualifiant dans le BTP avec embauche à la clé ; l'organisme de formation était prêt. La mission locale avait imaginé un enchaînement d'un parcours de remise à niveau professionnel et d'une formation en établissement privé, mais le tarif de formation de l'école (15-20 euros l'heure stagiaire) dépassait de beaucoup celui de la commande publique (6 à 7 euros). La mission locale pensait mobiliser à la fois les financements du Conseil régional et ceux du PAVA (plan d'accès à la vie active de l'AFPA). Cela n'a pas pu fonctionner parce que les lignes budgétaires étaient différentes, avec des temporalités de négociation différentes.

Lorsqu'elle fonctionne, la coopération institutionnelle peut aboutir à des innovations (à l'exemple de l'association « jeunes emplois mobilité » créée en Rhône-Alpes pour combiner des emplois saisonniers du tourisme de montagne et de méditerranée et donner aux jeunes une solution sur l'ensemble de l'année). Mais les solutions recherchées risquent aussi de ne pas aboutir en raison de cette complexité.

Il faut enfin souligner que les temps de réaction des institutions ne correspondent pas à celui du jeune en difficulté.

EN CONCLUSION

En conclusion, il faut revenir sur les objectifs de l'action publique en direction des jeunes sortant sans diplôme de leur formation initiale.

Tant que le taux d'échec scolaire restera aussi important qu'il l'est actuellement en France, les politiques publiques devront consacrer des moyens importants au soutien de l'emploi peu qualifié en général et tout particulièrement à l'insertion dans l'emploi des jeunes sortant sans diplôme. Pour ceux-ci, l'objectif ne peut être simplement de les aider à trouver un emploi ; il doit être aussi de permettre au plus grand nombre de retrouver confiance en eux-mêmes et d'accéder à une qualification reconnue, au risque sinon de les voir demeurer durablement dans la précarité.

C'est à l'aune de ces objectifs qu'il convient d'évaluer les instruments et de les faire évoluer : a été ainsi souligné la sorte d'impasse que constituait l'orientation vers des contrats aidés dans le secteur non marchand, qui comportent de plus une faible composante de formation. Ceci ne peut être la voie la plus efficace pour déboucher, à terme, dans un emploi marchand non aidé.

C'est aussi en fonction de ces objectifs qu'il faut évaluer les acteurs. Ainsi, la question n'est pas tant de donner à la MGI, un objectif de retour en formation que de mesurer la fréquence de ceux qui, y étant retournés, parviennent à achever leur formation avec un diplôme. Ainsi, il est légitime d'évaluer l'action des missions locales à partir de la fréquence de l'accès à un emploi suffisamment durable, mais il est nécessaire de tenir compte du temps nécessaire à cet accès et des difficultés propres à chaque jeune.

Il serait nécessaire aussi d'adapter les instruments pour permettre de développer ces parcours dans la durée. La durée annuelle de CIVIS, même reconductible, peut être questionnée.

L'importance des sorties sans diplôme apparaît très variable en Europe, ainsi que les politiques publiques mises en œuvre. Un panorama synthétique permet de souligner certaines caractéristiques communes, comme de mettre en perspective les résultats présentés dans les chapitres précédents. Trois annexes présentent la Suède et la Finlande qui ont mis l'accent sur la prévention de l'échec scolaire et le Royaume-Uni qui connaît, au contraire, une forte proportion de jeunes sortant sans qualification suffisante et a développé des programmes spécifiques de prise en charge (*New Deal for Young People*).

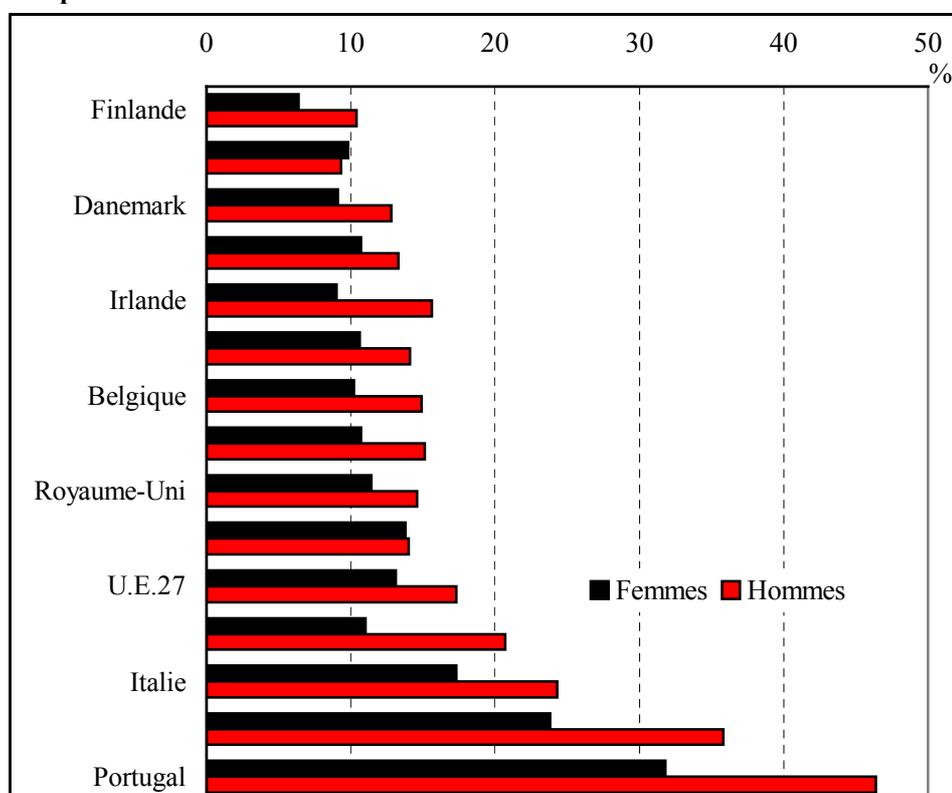
Les systèmes éducatifs nationaux sont spécifiques à chaque pays et leur articulation au marché de l'emploi diffère aussi. Enfin, d'un pays à l'autre, les politiques publiques traitent différemment l'accès à l'emploi des jeunes non diplômés. En particulier, les objectifs recherchés et les moyens de lutte prioritaires ne sont pas identiques.

I. LES JEUNES SANS DIPLÔME

À la suite du sommet de Lisbonne (2000), l'Union européenne a défini deux objectifs concernant les jeunes sans diplôme, l'un portant sur la réduction de la proportion des jeunes sortis sans diplôme (CITE 0 à 2) ; l'autre sur la fraction de ceux-ci qui ne suivent pas une formation (cf. chapitre A). L'OCDE, pour sa part, met l'accent sur le premier indicateur.

Dans les deux cas, la France se situe en position moyenne (en 2006, 12,3 % pour le premier, 17 % pour le second) et en deçà de l'objectif, alors que les pays nordiques enregistrent les meilleures performances.

Graphique 1 - Jeunes de 16 à 24 ans de niveau CITE 0-2 ne suivant pas de formation le mois précédent en 2006



Source : Eurostat, enquêtes sur les forces de travail 2006.

1. L'influence du système de formation

Le premier enseignement des comparaisons internationales est que la dépense d'éducation dans l'enseignement primaire et secondaire n'est pas strictement corrélée avec le niveau moyen d'éducation atteint, ni avec l'importance des sorties sans diplôme.

Les systèmes à différenciation précoce¹, et ceux où le redoublement est fréquent, produisent davantage d'échecs (GHK, 2005 ; OCDE, 2000 ; OCDE, 2003).

L'effet d'une offre de formation professionnelle initiale diversifiée est moins clair : tout dépend de la valeur professionnelle accordée aux titres délivrés, ainsi que du mode de sélection des élèves qui s'y engagent (sélection par l'échec ou choix d'une profession).

Sur le premier aspect, une offre concertée avec les entreprises, en lien avec les besoins du marché du travail local, et des cursus définis conjointement avec les partenaires sociaux, comme c'est le cas en Allemagne, au Danemark ou aux Pays-Bas, paraît plus adaptée que la pratique française ; en France, les partenaires sociaux sont seulement consultés dans la définition des diplômes, l'offre est régulée par les seuls pouvoirs publics, sans lien fort avec les entreprises ni même parfois avec les résultats en termes d'accès à l'emploi.

Plus précisément, les pays qui connaissent le moins d'échecs attribuent ce fait à une conjonction de facteurs.

Ainsi, les Finlandais (Väljärvi et alii, 2007, voir aussi l'annexe 1 de ce chapitre) attribuent leur succès à :

- une bonne couverture territoriale du système de formation initiale,
- un cursus flexible, une gestion décentralisée,
- la capacité de traiter sans exclusion des groupes hétérogènes,
- un repérage précoce et une remédiation adaptée des élèves en difficulté,
- un investissement dans une formation des maîtres de bonne qualité, notamment pour assurer le point précédent,
- un accompagnement individuel à l'orientation,
- un suivi des résultats des établissements.

Aux Pays-Bas (*Jobs for Youth*, OCDE, 2007), dans le cadre du programme *blits on dropouts*, les établissements professionnels sont responsabilisés sur leur proportion de jeunes en échec, et chaque municipalité organise un centre local de concertation² de signalement des jeunes qui quittent précocement l'école. Par ailleurs, les établissements ont l'obligation de signaler aux municipalités les jeunes de moins de 23 ans sans diplôme et absents de formation depuis plus d'un mois.

(1) C'est le cas de l'Allemagne, où la sélection entre les trois filières de l'enseignement secondaire, dont seule la plus sélective permet d'accéder à l'université, a lieu à onze ans. C'est le cas aussi aux Pays-Bas.

(2) Ce centre met en réseau établissements d'éducation, municipalités, intermédiaires de l'emploi, et le CWI.

2. Les caractéristiques des jeunes en échec

Dans tous les pays européens comme en France, les conditions économiques, sociales et culturelles des familles ont une influence sur le risque de sortie sans diplôme (EGREES, 2005). Cependant, le risque d'échec des jeunes socialement désavantagés est moins fort dans certains pays (Finlande, Suède), plus marqué dans d'autres (Belgique).

Il conviendrait de pousser l'analyse des facteurs conduisant à aggraver ou au contraire à modérer l'influence de ces facteurs familiaux. Plusieurs pistes peuvent être évoquées. En tout premier lieu, on le sait, les conditions dans lesquelles se déroule la petite enfance ont une importance considérable sur l'ensemble du cursus scolaire. Esping-Andersen souligne notamment que les pays, tels les pays nordiques, qui ont un système très généralisé de garde d'enfants et de pré-éducation en milieu socialisé (crèches, y compris crèches familiales, jardins d'enfants, etc.) sont ceux qui permettent le plus de réduire les conséquences négatives sur les capacités cognitives et la socialisation des enfants nés dans des familles socialement défavorisées (Esping-Andersen, 2004 ; Esping-Andersen et Palier, 2008).

Dans les pays où la différenciation scolaire est précoce (comme l'Allemagne ou l'Autriche), les échecs sont plus fortement concentrés sur les jeunes socialement les moins favorisés. Il semble de plus que ce facteur est renforcé lorsque les différentes filières ne cohabitent pas dans les établissements d'enseignement, ce qui réduit les influences positives des élèves orientés vers les filières les plus académiques sur ceux suivant les filières professionnelles courtes (Traag et van der Velden, 2008).

Les minorités ethniques sont plus exposées à l'échec scolaire. C'est notamment le cas³ aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (GHK, 2005). Mais certaines études mettent en évidence que, comme en France, ce résultat provient de la situation défavorisée des familles ; déduction faite de l'influence de ces facteurs, la réussite scolaire des enfants issus de l'émigration est plutôt meilleure que celle des autres jeunes (Traag et van der Velden, 2008).

II. LES JEUNES SANS DIPLÔME ET L'EMPLOI

1. Des systèmes de transition différenciés

La transition de l'école à l'emploi ne revêt pas les mêmes formes dans tous les pays (Ryan, 2001 ; Gautié, 1995 ; Lefresne, 2003 ; Müller et Gangl, 2003 ; Coupié et Mansuy, 2004).

La transition peut être plus précoce ou plus tardive, et sa durée est très variable (Quintini, Martin et Martin, 2007).

Dans les pays à marchés professionnels (Autriche, Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Suisse) (voir encadré), la transition des jeunes vers l'emploi est plus facile, en quelque sorte réglementée (Garonna et Ryan, 1989 ; Gautié, 1995 ; Müller et Gangl, 2003 ; Lefresne, 2003).

(3) Ceci est également observé en Amérique du Nord (pour les Noirs et les Hispaniques aux États-Unis, les Inuits au Canada, cf. Kamerman et alii, 2003).

Marchés professionnels et emploi des jeunes

Lorsque les marchés professionnels sont dominants, la formation professionnelle initiale est prépondérante, et elle est construite sur un mode concerté. Le titre professionnel est apprécié des employeurs pour sa valeur productive, ce qui justifie un engagement fort de leur part dans la construction des cursus, mais aussi dans la préparation des titres en apprentissage ou en alternance.

Les titulaires d'un titre professionnel reconnu sont donc en position privilégiée, même si leur expérience est limitée. La qualification est transférable à l'ensemble d'un domaine professionnel. La mobilité entre entreprises est donc potentiellement élevée. Les rémunérations sont liées à la qualification individuelle et progressent avec l'acquisition certifiée de compétences nouvelles, mais elles évoluent peu avec l'ancienneté.

Dans ce type de marché, les débutants ayant une formation professionnelle reconnue sont accueillis directement sur le segment professionnel correspondant à leur titre. À niveau de qualification équivalent, leurs conditions d'emploi et leur taux de chômage sont très similaires à ceux des travailleurs expérimentés. Caractéristiques que l'on retrouve au Danemark, mais aussi en Allemagne et en Autriche, où cette forme d'organisation du marché du travail est dominante (Couppié et Mansuy, 2000).

Toutefois, le système de formation professionnelle de ces pays, qui donne de bons résultats en matière d'insertion, ne peut pas être aisément exporté, les conditions institutionnelles de sa réussite étant très spécifiques.

D'autre part, même s'il est encore numériquement important en Allemagne (le tiers des jeunes passe par l'apprentissage), le système d'apprentissage tend à s'éroder dans ce pays (Misep, 2006) : le décalage entre les attentes des jeunes et celles des entreprises est croissant, et les jeunes migrants ont des difficultés à s'insérer dans ce système.

Dans les autres configurations nationales, le surchômage des jeunes est plus marqué, avec une amplitude assez forte selon les pays (Quintini, Martin et Martin, 2007). Si l'on compare le chômage des 15 à 24 ans à celui des 25-54 ans en 2005, l'Allemagne et le Danemark sont les seuls pays où le premier représente moins du double du deuxième. Le rapport est proche de 3,5 dans certains pays (Royaume-Uni, Suède, Italie), contre 2,5 en France.

Les pays de l'Europe du Sud se caractérisent par un fort désavantage des jeunes. Ainsi, en Grèce, un an après la fin de leurs études, 80 % des jeunes de 15 à 24 ans non diplômés n'occupaient pas d'emploi (source : ECHP, 1997-2001).

Même en dehors des marchés professionnels, l'expérience précoce de travail, pendant les études, semble corrélée à une entrée dans l'emploi plus facile. De ce point de vue, la France, où la coupure entre éducation initiale et emploi est assez forte, n'est pas très bien placée (CERC, 2006).

2. Un accès à l'emploi difficile

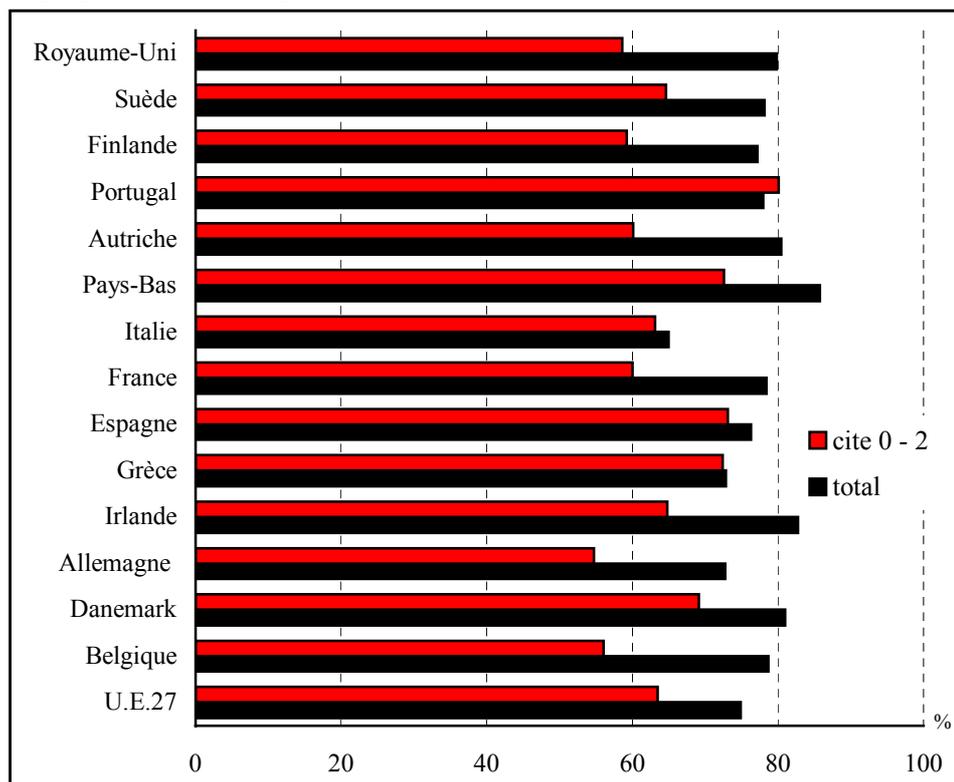
Dans leur étude comparant la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, Brauns, Gangl et Scherer (2003) montrent une situation très difficile des jeunes sans diplôme dans les trois pays.

Partout en Europe, le taux d'emploi des jeunes sans diplôme est sensiblement moins élevé que celui des autres jeunes, à la différence des États-Unis.

Les jeunes femmes sans diplôme sont particulièrement nombreuses à ne pas occuper d'emploi.

L'effet du diplôme sur le taux d'emploi apparaît particulièrement fort en Allemagne, en France, en Finlande et en Suède. Le graphique 2 compare les taux d'emploi des jeunes sans diplôme et de l'ensemble des jeunes de 25 à 29 ans. Cette tranche d'âge permet de comparer la situation de jeunes ayant pour la plupart achevé leur formation initiale.

Graphique 2 - Taux d'emploi des jeunes de 25 à 29 ans



Source : Enquêtes annuelles sur les forces de travail, 2006.

3. Des emplois plus précaires

Les jeunes sans diplôme ont des difficultés accrues d'accès à l'emploi. De plus, les emplois qu'ils occupent sont de moindre qualité (sauf en Italie, en Grèce et au Portugal, où le diplôme n'améliore pas la qualité des emplois). En effet, ils occupent plus souvent des emplois à statut précaire dans des postes peu qualifiés.

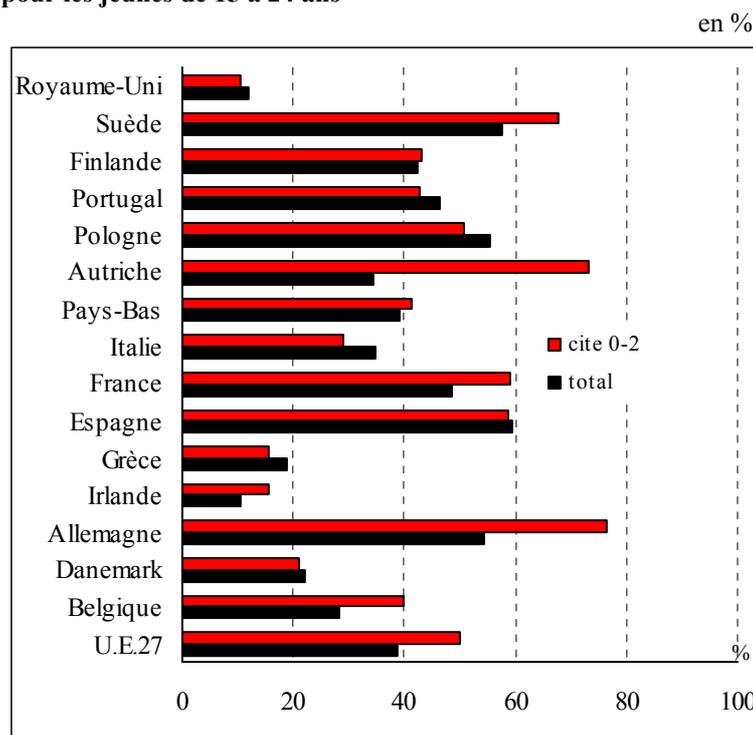
La question se pose alors de savoir si, et dans quelle mesure, il s'agit de tremplins pour une stabilisation future ou d'une trappe à précarité.

L'emploi temporaire est fréquent parmi les jeunes (Quintini, Martin et Martin, 2007 et graphique 3). C'est particulièrement vrai en Suède, en France, en Espagne et en Allemagne, où ces emplois sont majoritaires pour les jeunes. En France et en Suède, les jeunes sans diplôme sont, plus que les autres, en emploi à durée déterminée.

Cependant, dans les pays où la part des emplois temporaires est élevée, elle décroît avec l'âge (Quintini, Martin et Martin, 2007). On ne peut donc pas conclure à une trappe généralisée à emplois précaires pour les jeunes.

De plus, dans le cas français, si l'on compare jeunes et adultes nouveaux embauchés, la proportion d'emplois temporaires dans les deux groupes est beaucoup plus proche que dans le stock de personnes en emploi (Fondeur et Minni, 2006). Ceci suggère que si les emplois des jeunes sont souvent temporaires, c'est surtout parce qu'ils sont fréquemment récemment embauchés, cette situation s'améliorant graduellement lorsque l'expérience en entreprise augmente.

Graphique 3 - Part des emplois à durée limitée dans l'ensemble des emplois en 2006 pour les jeunes de 15 à 24 ans



Source : enquêtes annuelle sur les forces de travail, 2006.

III. LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES

Des mesures de soutien à l'emploi des jeunes ont été développées dans la plupart des pays européens depuis 25 ans. Ce sont des mesures d'incitation à l'embauche dans le secteur marchand, ou des emplois aménagés du secteur non marchand, ou encore des formations. Certaines mesures combinent formation et expérience de travail, à l'image des contrats de professionnalisation en France.

Dans certains pays, la priorité est donnée à l'action en amont, par la prévention de l'échec scolaire. La politique de l'emploi en faveur des jeunes n'intervient qu'en complément, et elle est ajustée aux fluctuations conjoncturelles. C'est le cas des pays nordiques.

Dans d'autres pays au contraire, en France et au Royaume-Uni notamment, l'intervention publique en aval du système éducatif est importante. Les mesures d'aide à l'emploi des jeunes y sont un élément structurel de la transition entre école et emploi ; ce qui fait qualifier cette forme de transition de régime d'insertion « incitée » (Gautié et Lefresne, 1997).

1. Priorité à la lutte contre l'échec scolaire dans les pays scandinaves

Dans certains pays, la lutte contre le chômage des non diplômés passe avant tout par la réduction de l'échec scolaire et le taux de non diplômés est très faible.

C'est le cas du Danemark, où les jeunes disposent de bons mensuels pour reprendre des études tout en étant financièrement autonomes.

L'allocation d'éducation représente d'ailleurs 0,8 % du PIB danois. La moitié des jeunes de 20 ans a quitté le domicile parental dans ce pays (Van de Velde, 2007).

En Suède, une réforme profonde du système éducatif a eu lieu dans la dernière décennie, afin d'élever encore le niveau d'éducation de la population jeune. Les chefs d'établissement ont une marge de manœuvre beaucoup plus grande (sélection et suivi de carrière des enseignants), et les moyens des établissements sont fonction de leurs résultats, en termes de réussite des élèves.

Cette stratégie de travail en amont est recommandée par de nombreux analystes (par exemple Quintini, Martin et Martin, 2007).

En complément, la Suède offre des formations de niveau lycée et supérieur aux adultes sans diplôme. Plus de 200 000 adultes suivent chaque année de telles formations, qui sont financées par les municipalités et subventionnées par le budget de l'État.

En Finlande aussi, l'accent est mis sur la politique éducative, pour éviter le plus possible les sorties sans diplôme (voir note en annexe 1).

Les « garanties jeunes » nordiques

Les pays nordiques proposent des « garanties jeunes » (depuis 1984 pour la Suède, 1996 pour le Danemark et la Finlande). Ce sont des formations ou des emplois subventionnés offerts dans le cadre d'un plan individuel d'accompagnement, au-delà d'une certaine durée sans emploi (100 jours pour les jeunes de 16 à 24 ans en Suède). Elles sont mises en œuvre par les communes. A partir de 25 ans en Suède, les jeunes chômeurs sont suivis, comme les adultes plus âgés, dans le cadre des programmes d'activation du service public de l'emploi (SPE).

Par rapport au suivi par le SPE, les garanties jeunes semblent peu efficaces (Forslund et Nordström Skans, 2006). En effet, le suivi par le SPE (à 25 ans) permet de sortir plus facilement du chômage, assure des revenus futurs plus élevés et un moindre recours à l'aide sociale. Mais au-delà de ce constat il n'est pas avancé de raisons.

Si l'on compare entre elles les formes d'activation proposées par le SPE, la comparaison est moins nette. Les stages pratiques en entreprise permettent une sortie plus rapide vers l'emploi, mais à partir de la deuxième année, les effets de la formation sur le taux d'emploi et le revenu sont plus favorables, et le recours à l'aide sociale est moindre. Les programmes d'activation du SPE semblent mieux fonctionner pour les jeunes que pour les adultes.

En revanche, Stenberg (2007) met en évidence un effet positif sur les salaires de la formation générale pour adultes de niveau secondaire dispensée en Suède. La majorité des participants aux programmes de formation pour adultes auraient accru leur salaire.

Il note que, pour obtenir un résultat positif, la formation doit durer au moins un semestre et privilégier certaines orientations telles que l'informatique ou le domaine de la santé (Stenberg, 2007).

Au contraire de la Suède, certains programmes jeunes en Finlande (emplois privés subventionnés, stages) améliorent l'accès à l'emploi et les revenus futurs de leurs participants (Hämäläinen et Ollikainen, 2004).

2. Les New Deal for Young People britanniques

Ces programmes jeunes ont été implantés au Royaume-Uni en 1998, pour les jeunes au chômage depuis plus de six mois (Gratadour, 2005, voir aussi annexe 3).

Selon les évaluations disponibles, ils ont eu un effet net positif sur l'emploi ultérieur des jeunes concernés (Blundell et alii, 2003 ; Wilkinson, 2003). Toutefois, toutes les options ne se valent pas en termes de probabilité de sortie du chômage (Dorsett, 2004).

L'option d'emploi subventionné est la plus favorable au reclassement en emploi. Dorsett note même qu'en termes de perspectives d'emploi, le jeune gagne à prolonger sa période de tronc commun initiale (*Gateway*) plutôt que d'entrer dans une des autres options (bénévolat, formation ou tâches environnementales).

Un effet de sélection est observé à l'entrée des options les plus favorables à l'emploi ultérieur. Les jeunes les plus défavorisés sont dirigés vers les options d'emploi non marchand ou la formation, qui débouchent peu sur un emploi permanent à la sortie. De plus, ils résident plus souvent dans des zones anciennement industrielles en reconversion, où les offres d'emploi sont plus rares (Glyn et Wood, 2000).

Au total, ils sont dans une situation moins favorable, à l'issue du programme, que les jeunes diplômés (Beale, Bloss et Thomas, 2008).

3. Qu'apprennent les évaluations disponibles ?

Globalement, les évaluations microéconomiques des mesures de formation et des programmes spécifiques en direction des jeunes non-diplômés concluent à des effets nuls ou négatifs. Il faut toutefois souligner les limites des évaluations disponibles et l'absence d'évaluation macroéconomique des mesures de formation.

Pour Martin et Grubb (2001), les mesures de formation ont un effet mitigé, quelquefois même négatif. Les évaluations sur données américaines (Heckman, Lalonde et Smith, 1999) montrent que les programmes de formation n'ont pas d'effets positifs. En Europe, Larsson (2000) estime même des effets négatifs de telles mesures.

La revue de littérature de Martin et Grubb est également peu optimiste sur les effets des mesures spécifiques aux jeunes, formations ou emplois aidés. Cependant, les auteurs notent quelques exemples de programmes jeunes évalués comme efficaces : par exemple, la mesure « Job start » en Californie (San Jose), paraît avoir été bénéfique aux jeunes les plus défavorisés. Ils citent aussi les *New Deal for Young People* (NDYP) au Royaume-Uni, ainsi que des programmes danois et des emplois marchands subventionnés irlandais.

S'appuyant sur les expériences positives, les auteurs relèvent plusieurs conditions à réunir pour des programmes jeunes efficaces. Ceux-ci doivent combiner formation et expérience de travail, en proposant un soutien aux jeunes et à leurs familles. Les interventions doivent être précoces et durables.

Les attitudes négatives des jeunes vis-à-vis du travail doivent être transformées. Le parrainage d'adultes peut être bénéfique.

Les techniques micro-économétriques utilisées dans les évaluations

En l'absence d'expériences contrôlées, les évaluations utilisent des méthodes non expérimentales.

La plus fréquente est celle des doubles différences. La situation des personnes passées en mesure est comparée à celle d'un groupe témoin, de caractéristiques observables semblables. La validité de la méthode tient à une hypothèse forte : la différence de résultat observée entre les deux groupes tiendrait uniquement au passage (ou non) par la mesure.

De leur côté, Brodaty, Crépon et Fougère (2005) utilisent la méthode d'appariement. Cette méthode n'évacue pas la question du biais de sélection, comme cela pourrait être le cas dans une expérience contrôlée. Cependant, elle permet de rendre les caractéristiques individuelles observables indépendantes du résultat du passage par la mesure. En ce sens, cette méthode est plus appropriée que les autres méthodes non expérimentales (Fougère, 2008). Elle permet aussi de traiter une multiplicité d'états concurrents et pas seulement une opposition binaire passage en mesure/non passage en mesure.

Quintini, Martin et Martin (2007) notent l'importance d'un démarrage rapide des programmes d'activation : il est immédiat pour les non-diplômés en Finlande, dans les trois mois en Suède, six mois au Royaume-Uni.

Les auteurs insistent sur le nécessaire ciblage des programmes, très coûteux, et sur le fait d'accorder la priorité à une (re)prise rapide d'emploi. Les programmes d'accompagnement à la recherche d'emploi, avec des services complémentaires associés, offriraient le meilleur rapport coût-bénéfice. L'engagement des partenaires sociaux et des pouvoirs publics, le contrôle de la qualité des formations et la certification des compétences acquises iraient aussi dans le bon sens. Ils relèvent deux défauts des programmes jeunes : leur coût élevé et leur manque d'efficacité concernant les jeunes les plus en difficulté (c'est le cas des NDYP, notamment). Dans ce cas, l'idée de programmes en internat est évoquée, étayée par un exemple réussi aux Etats-Unis⁴.

Il faut cependant rester prudent dans la transposition des résultats d'évaluations réalisées dans d'autres pays.

Martin et Grubb (2001) pointent ainsi des difficultés relatives à l'évaluation des programmes :

- l'instabilité des mesures rend l'évaluation difficile,
- les résultats présentés privilégient généralement les effets de court terme,
- les résultats sont exprimés généralement en termes de revenus individuels futurs ou de perspective de retour à l'emploi, les effets sociaux sont peu évalués,
- ce qui fonctionne à petite échelle n'est pas forcément transposable ou généralisable,

(4) A rapprocher de la formule défense deuxième chance (EPIDE) en France

- les évaluations sont généralement conduites par des instituts publics, ce qui pose un problème d'indépendance.

En général, l'évaluation dit ce qui marche et pour qui, mais pas pourquoi les programmes fonctionnent pour certains groupes et pas pour d'autres. Ceci rend son utilisation délicate pour l'aide à la décision.

De plus, l'évaluation des programmes de formation pose des problèmes délicats. En effet, les externalités de l'éducation et de la formation sont difficiles à appréhender. Gurgand (2005) note que les démonstrations empiriques de tels effets sont récentes et peu nombreuses. Il en existe qui appuient une intervention précoce au bénéfice des enfants (Carneiro et Heckman, 2005). Toutefois, s'agissant d'adultes, même jeunes, les effets non marchands de la formation sont particulièrement difficiles à isoler et à quantifier.

De son côté Fougère (2008) propose des pistes d'amélioration de l'évaluation des programmes publics d'aide à l'emploi :

- distinguer les différents types de mesures et leur enchaînement éventuel,
- juger les effets sur un ensemble de variables, et pas seulement sur l'emploi (ceci rejoint Martin et Grubb),
- ne pas se limiter à l'observation des individus, mais étudier aussi les comportements d'employeurs.

La faiblesse du capital scolaire initial des jeunes sans diplôme n'est pas compensée par un accès plus important à la formation continue. Dans tous les pays européens, c'est même l'inverse (GHK, 2005), les anciens décrocheurs se formant moins que les diplômés.

4. Quelle seconde chance ?

Des formules de retour en formation de « seconde chance » existent dans de nombreux pays, mais on dispose de peu de données les concernant.

On peut citer, au Royaume-Uni, l'apprentissage moderne, qui propose des certifications professionnelles de niveau CITE 3 et plus, en entreprise. Les jeunes britanniques sortis sans diplôme au milieu des années 1990 et ayant ensuite obtenu un diplôme professionnel de niveau CITE 3 ont entièrement comblé leur handicap, pour l'accès à l'emploi, par rapport à leurs pairs diplômés au niveau CITE 3 dans l'enseignement général (A levels).

Avec un diplôme professionnel de niveau 2, le rattrapage par rapport au taux d'emploi des diplômés de l'enseignement général (GCSE) est partiel. En revanche, leurs salaires horaires restent inférieurs (McIntosh, 2004).

LE SYSTÈME ÉDUCATIF

Le système éducatif finlandais se compose de trois étages :

- l'enseignement fondamental, qui comprend le niveau primaire et le niveau secondaire inférieur
- l'enseignement secondaire supérieur, au lycée ou dans des établissements d'enseignement professionnel, éventuellement par la voie de l'apprentissage
- l'enseignement supérieur, qui se compose de grades universitaires.

Peu de sorties précoces

La Finlande se caractérise par un taux faible de sorties précoces du système éducatif. Quasiment tous les jeunes (99,7 % en 2005) achèvent l'enseignement fondamental obligatoire, qui va de 7 à 16 ans. Une génération compte environ 65 000 jeunes (Ministry of Education, 2006). Seule une centaine d'élèves par an quitte l'enseignement fondamental avant son achèvement (Julkunen et Öhman, 2005). 7 à 8 % des jeunes ne poursuivent pas directement leur scolarité après l'enseignement fondamental obligatoire. Parmi ceux qui quittent le système scolaire au niveau du secondaire supérieur¹, certains poursuivent leurs études sans interruption mais dans d'autres domaines, d'autres entrent sur le marché du travail, d'autres enfin reprennent leurs études plus tard.

Ces pourcentages font de la Finlande le pays de l'Europe des 15 où le taux de sorties du système éducatif sans diplôme est le plus faible. Il est aussi, on le voit au travers des enquêtes PISA, l'un des meilleurs pour le niveau de compétences des jeunes mesuré à l'âge de 15-16 ans.

Ce faible taux de sorties précoces s'explique par le choix d'une logique préventive plutôt que curative. En effet, la politique finlandaise consiste en des interventions à la fois précoces et continues tout au long du cursus scolaire. Elles sont considérées comme le moyen le plus efficace et le plus économique pour lutter contre l'échec scolaire. Toutefois, compte tenu du taux de chômage élevé parmi les jeunes, il existe aussi des programmes qui interviennent en aval du système éducatif : ils visent à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes une fois qu'ils sont sortis du système éducatif. Ces programmes ne sont pas spécifiquement ciblés sur les jeunes sans diplôme, mais ces derniers sont probablement les premiers concernés par ces programmes.

La lutte contre l'échec scolaire commence dès la petite enfance et se déploie tout au long de la scolarité, de l'enseignement fondamental à l'enseignement secondaire supérieur.

Une année de pré-scolarisation qui développe les capacités d'apprentissage des enfants

La Finlande s'est dotée d'un système public de modes de garde, hors structures scolaires, très développé. Les municipalités ont obligation d'offrir à tout enfant âgé de un à six ans une place dans un jardin d'enfants. Les enfants entre six et sept ans peuvent bénéficier d'une année de pré-scolarisation qui se déroule soit dans les jardins d'enfants municipaux, qui accueillent la majorité des sections préscolaires², soit à l'école (Ministry of Education, 2006 ; Finnish National Board of Education, 2006 ; Robert, 2008 ; Devos et Meskel-Cresta, 2004). Cette année vise à assurer la transition entre la structure de garde et l'école et à développer les capacités d'apprentissage des enfants. Elle n'est pas obligatoire, mais presque tous les enfants (96 %) en bénéficient.

(1) i.e. au niveau du lycée ou de l'école professionnelle.

(2) Les enfants y reçoivent à la fois des soins et l'éducation pré-primaire.

Un enseignement obligatoire peu différencié Lorsqu'ils atteignent sept ans, les enfants reçoivent un enseignement fondamental obligatoire, quels que soient leur statut social, leur sexe et leur nationalité. Il n'y a ni filières ni ségrégation à l'école fondamentale. L'enseignement y est totalement gratuit. En particulier, les repas à la cantine et les frais de transports sont gratuits pour tous (Robert, 2008).

L'enseignement fondamental dure neuf ans, de la 7^{ème} à la 16^{ème} année de l'élève. Il se déroule sans rupture dans un même établissement, avec un développement progressif de l'autonomie de l'élève et un accroissement progressif du nombre d'enseignants pour chaque élève. En effet, entre 7 et 13 ans, le cursus est le même pour tous les élèves et il est assuré par un enseignant principal qui enseigne la plupart des matières (Devos et Meskel-Cresta, 2004). Dans les trois dernières années, les élèves peuvent choisir des matières optionnelles, deux à 13 ans, six à 14 ans et cinq la dernière année de l'enseignement obligatoire (16 ans) (Robert, 2008). Ces matières, qui s'ajoutent au tronc commun, sont enseignées par des professeurs spécialisés dans une ou deux matières.

Aucune sélection n'a lieu au cours de l'enseignement fondamental obligatoire (Tondelier, 2006).

Les redoublements et les abandons sont extrêmement rares. Le redoublement au cours de l'enseignement obligatoire est en principe proscrit par la loi. Il peut, à titre exceptionnel, être proposé, mais il doit toujours être accepté par l'élève et la famille. Lorsqu'un élève a des difficultés dans un domaine à acquérir le niveau de compétences requises au minimum, il est pris en charge, en petit groupe, par un enseignant sur cette matière mais il poursuit le reste du cursus avec sa classe.

L'achèvement de l'éducation fondamentale n'est pas sanctionné par un diplôme³, il rend éligible à l'enseignement secondaire. L'orientation à l'issue du cycle obligatoire est sélective entre les lycées et l'enseignement professionnel.

Les élèves n'ayant pas validé l'ensemble des compétences requises à l'issue de la scolarité obligatoire peuvent choisir d'étudier une année supplémentaire (i.e. une dixième année) à l'école fondamentale. Cette option, dont environ 3 % des élèves profitent⁴, leur permet de consolider leurs connaissances⁵. En leur permettant d'obtenir l'indispensable certificat de fin de scolarité, elle rend possible la poursuite d'études au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire. A la fin de cette année supplémentaire, un peu plus d'un tiers des élèves parvient à entrer dans un lycée (Robert, 2008).

Un enseignement secondaire supérieur autorisant des parcours différenciés A partir du lycée, le choix des matières et de l'emploi du temps est très complexe. Mais les élèves y sont bien préparés. En effet, ils bénéficient, à partir de 13 ans, de séances de conseil d'orientation qui sont intégrées dans l'emploi du temps, à raison d'une heure par semaine. A partir de 15 ans, ces séances deviennent davantage une éducation à l'orientation. L'école organise aussi régulièrement des entretiens individuels avec le conseiller d'orientation. Enfin, tous les enseignants sont formés à l'orientation scolaire. Tout ceci aide les élèves à construire leur parcours scolaire.

(3) L'élève reçoit seulement un certificat de sortie de l'enseignement fondamental.

(4) Il s'agit d'élèves qui n'ont pas été admis dans un lycée en raison de résultats médiocres ou qui n'ont pas pu entrer dans l'école professionnelle de leur choix.

(5) Les élèves rattrapent les matières dans lesquelles ils sont trop faibles.

Il est à noter que cette liberté de choix laissée aux élèves est très progressive, en relation avec leur degré de maturité⁶.

Les élèves peuvent suivre le second cycle de l'enseignement secondaire soit dans des lycées, où ils reçoivent une culture générale, soit dans des écoles professionnelles, qui dispensent un enseignement professionnel de base (Tondelier, 2006). Dans les deux cas, l'enseignement est modulaire. Les lycéens composent leur programme en s'inscrivant à des cours dont la liste est disponible sur le réseau informatique de leur établissement et accessible aussi par Internet (Robert, 2008). Sur les trois ans, les lycéens doivent suivre 75 cours (ou modules). 45 sont obligatoires, les autres sont totalement optionnels. Dans l'enseignement professionnel secondaire, les élèves doivent valider, sur trois ans, 120 unités qui couvrent un tronc commun de matières générales, des matières professionnelles spécifiques à chaque diplôme et plusieurs stages en entreprise.

L'enseignement professionnel initial peut aussi être dispensé par apprentissage⁷ (Ministry of Education, 2006 ; Eurydice, 2007). Les élèves ont un programme d'apprentissage individuel établi à partir d'un tronc commun et de modules relatifs à l'aptitude professionnelle. La formation antérieure et l'expérience professionnelle sont prises en compte et validées.

La formation peut être réalisée soit en une seule fois, soit en plusieurs parties étalées dans le temps. Le contrat d'apprentissage prend fin lorsque la formation est achevée ou lorsque le contrat est abandonné.

L'âge minimum est de 15 ans et il n'y a pas d'âge maximal. L'élève doit avoir achevé l'enseignement fondamental ou l'équivalent.

La qualification obtenue est comparable à celle obtenue dans l'enseignement professionnel « classique » et elle rend éligible à d'autres formations.

Quelles que soient leur orientation et la formule choisies, les élèves peuvent donc profiler leur cursus en fonction de leurs aptitudes et de leur projet de poursuite d'études. Ils peuvent aussi avancer de manière modulée, selon leurs capacités, dans les différentes disciplines.

***Un processus
d'évaluation
moins
démobilisateur***

Le rythme d'apprentissage de connaissances et la progression dans les études étant individuels, la formation des groupes d'élèves dépend donc des choix que ceux-ci font des différents cours. La notion de redoublement global n'existe pas et les élèves d'âges variés peuvent se retrouver dans un même groupe de niveau.

Jusqu'à 12 ans, les élèves ne sont généralement pas notés (Robert, 2008). Ils ne le sont qu'à cet âge (ou à 13 ans) pour la première fois, par des notes allant de 4 à 10⁸. L'acquisition des savoirs fondamentaux peut ainsi se faire sans le stress des notes et des contrôles, et sans la stigmatisation des élèves les plus lents.

(6) Les matières optionnelles ne sont introduites qu'à partir de l'âge de 13 ans.

(7) D'après le ministère de l'Éducation, l'apprentissage est de plus en plus populaire.

(8) Il n'y a pas de zéro et de notes très basses.

Chacun peut progresser à son rythme sans intérioriser, s'il ne suit pas le rythme « normal », le sentiment d'insuffisance qui engendre souvent ensuite des échecs ultérieurs, et une image de soi dégradée. Les familles sont néanmoins informées des progrès de leur enfant.

Au lycée, le rythme d'évaluation s'intensifie : pour chaque module, six semaines sont consacrées aux cours et des examens ont lieu au cours de la septième semaine pour évaluer ce qui a été appris pendant la période.

Les élèves doivent valider les deux tiers des cours dans chaque discipline suivie. En cas d'échec, les élèves peuvent passer un test de rattrapage. S'ils échouent encore, ils peuvent soit suivre à nouveau le cours, soit poursuivre dans le cours supérieur en suivant en parallèle celui qu'ils n'ont pas validé. Ils sont néanmoins encouragés à redoubler un cours non validé.

La pratique de l'évaluation semble ainsi guidée en Finlande par un principe : l'élève est responsable de son apprentissage, il n'est pas constamment contrôlé par l'enseignant, et par le souci de toujours laisser sa chance à l'élève, en valorisant plutôt ce qui est acquis que ce qui ne l'est pas. Les évaluations servent à montrer à l'élève ce qu'il a acquis et ce qu'il lui faudra acquérir dans la suite de ses études (Anttila, 2008).

Une validation des connaissances à plusieurs échelons

Un élève qui a terminé le programme complet du second cycle du secondaire reçoit un « certificat de départ » (Eurydice, 2007). Un élève qui quitte l'enseignement secondaire sans avoir terminé le programme général reçoit un « certificat de démission » dans lequel figurent les matières et les cursus achevés, avec les notes obtenues pour chaque matière. Un élève qui a terminé une ou plusieurs matières du programme reçoit un « certificat pour l'achèvement d'un programme ». On n'est donc pas dans la logique du « tout ou rien » du système éducatif français.

L'examen de fin du secondaire

La fin du cursus secondaire est sanctionnée par un examen final, « l'examen de matriculation », nécessaire pour accéder à l'université (Robert, 2008 ; Tondelier, 2006). Il est organisé simultanément dans tous les lycées en deux sessions chaque année. Pour passer cet examen, le candidat opère deux choix.

Premièrement, il choisit certaines épreuves. Il doit participer au minimum à quatre épreuves. Celle de langue maternelle (organisée en finnois, suédois et en sami) est obligatoire pour tous. Pour les trois autres épreuves, le candidat peut choisir entre quatre matières : la seconde langue nationale, une langue étrangère, les mathématiques et une épreuve combinant l'ensemble des autres matières (par exemple l'instruction civique, la religion luthérienne, l'histoire, la philosophie, la chimie, la géographie, etc.).

Deuxièmement, le candidat choisit le niveau de difficulté de l'épreuve à laquelle il participe. En effet, pour les mathématiques, la seconde langue nationale et les langues étrangères, les épreuves sont organisées en deux niveaux de difficultés : un premier niveau qui se fonde sur un programme d'études courtes ou un niveau avancé fondé sur un programme d'études longues (correspondant au choix d'option supplémentaire dans la matière). Le candidat doit toutefois impérativement participer à au moins une épreuve obligatoire se basant sur le programme long.

Une épreuve réussie peut être repassée une fois, sans date limite. Le diplôme consignera la meilleure des deux notes. En cas d'échec à une épreuve obligatoire, le candidat peut se représenter deux fois au cours des trois sessions suivantes, en changeant éventuellement le niveau de l'épreuve. En cas d'échec à une épreuve facultative, le candidat peut se représenter deux fois sans date limite. Si le baccalauréat n'est pas réussi dans le délai fixé, il doit être totalement repassé.

Le candidat obtient « l'examen de matriculation » lorsqu'il a réussi toutes les matières obligatoires. Le diplôme précise les épreuves obligatoires et facultatives, le niveau de l'épreuve et la mention retenue.

Cette organisation très modulaire permet une différenciation selon le projet personnel du jeune, une atteinte progressive du résultat ; tout ceci sans créer des filières séparées.

***Une détection
précoce des élèves
en difficulté et des
actions de
remédiation très
en amont***

Afin de pouvoir s'adapter au mieux aux besoins de chaque enfant, donc d'éviter des décrochages, les Finlandais ont mis en place un système de détection précoce et systématique des troubles d'apprentissage et des handicaps divers (Robert, 2008). Dans les structures de garde collective (entre l'âge de un et six ans), les enfants passent des séries de tests. Ils sont observés attentivement de manière à détecter d'éventuelles défaillances. Les enseignants sont formés pour déceler les difficultés des élèves à un stade précoce.

Les plus handicapés iront, dès le début de l'enseignement obligatoire, vers des classes spécialisées où ils seront pris en charge, à raison de cinq élèves par classe, par des professeurs formés à cette fin. Les classes pour enfants « à besoins spéciaux » sont implantées dans les écoles classiques, ce qui permet d'intégrer ces élèves dans des cours « normaux » dans les disciplines où cela est possible.

Quand les troubles sont moins profonds, l'intégration totale dans l'école classique est privilégiée, avec tous les moyens techniques pour la favoriser⁹. Des groupes de soutien sont systématiquement organisés pour les élèves qui éprouvent des difficultés dans une ou plusieurs matières. Lorsqu'un élève nécessite un enseignement particulier, l'enseignant le confie à un professeur spécialisé qui a suivi une spécialisation universitaire d'un an (Robert, 2008). Des professeurs spécialisés sont présents dans tous les établissements au niveau secondaire inférieur¹⁰, afin d'apporter une aide ciblée aux élèves qui éprouvent des difficultés à un moment de leur cursus dans une ou plusieurs matières. Il n'y a pas plus de cinq élèves pris en charge par un professeur spécialisé pour une durée variable. Ces professeurs spécialisés sont présents aussi dans les lycées et les écoles professionnelles. En moyenne, un élève sur six a recours à un enseignant spécialisé au cours de sa scolarité. En plus de l'enseignant spécialisé, il y a dans la commune ou dans l'école un psychologue, un orthophoniste, une assistante scolaire et une infirmière (Anttila, 2008).

Par ailleurs, tout est fait pour assurer l'intégration la plus rapide possible des élèves ne parlant pas le finnois.

(9) Equipements par exemple pour les enfants malentendants.

(10) Il concerne les élèves de 13 à 17 ans.

Des enseignants

qualifiés Les enseignants sont tous titulaires d'une maîtrise obtenue après cinq ans d'études à l'université et la majorité d'entre eux participe chaque année à la formation continue (Anttila, 2007 ; Robert, 2008). Dans l'école finlandaise, l'enseignant est là pour aider l'élève à acquérir son autonomie, pas pour dispenser son savoir. Il estime que si un élève est en difficulté, c'est à lui d'y porter remède. Ce sont les enseignants qui choisissent la méthode d'enseignement qui leur paraît la plus adaptée à leurs élèves (Anttila, 2008).

Une gestion

décentralisée et une évaluation systématique Les programmes scolaires sont définis par l'État (i.e. par le Ministère de l'Éducation), qui fixe des objectifs très précis dans des référentiels (Anttila, 2007 ; Finnish Board of Education, 2006).

Les municipalités ont des pouvoirs étendus en matière d'éducation.

- Ce sont elles qui ont l'obligation légale de fournir l'éducation pré-primaire et l'enseignement fondamental. Elles dirigent la grande majorité des écoles fondamentales (seules 58 écoles fondamentales sur plus de 4 000 sont privées) (Tondelier, 2006).
- Elles gèrent également quasiment tous les lycées.
- Seules ou au sein de consortia, elles assurent la moitié de l'enseignement professionnel.
- Avec les écoles et leurs professeurs, elles organisent dans le détail les programmes scolaires, en respectant seulement les grandes lignes fixées dans les référentiels de l'État (Anttila, 2008). Elles ont ainsi la possibilité de définir des orientations locales complétant le programme national. C'est notamment en accord avec elles que les établissements choisissent les matières optionnelles qui seront proposées aux élèves (Robert, 2008).
- Elles ont toute latitude pour distribuer les fonds qu'elles reçoivent de l'État, qui continue de subventionner l'éducation à hauteur de 57 %.
- Les professeurs sont recrutés par les municipalités, qui fixent le niveau de leur rémunération.
- Les municipalités réalisent les évaluations auxquelles sont soumis chaque école fondamentale et chaque lycée. Cependant, l'État réalise également des évaluations des résultats.

**LES PROGRAMMES
VISANT À PROMOUVOIR
L'EMPLOI DES JEUNES**

Dans les années 2000, de nombreux programmes visant à lutter contre le chômage des jeunes et les sorties précoces du système scolaire ont été mis en place (Julkunen et Öhman, 2005 ; Julkunen, 2007). On peut citer par exemple :

- Le "Act on Rehabilitative Work Experience" (2001)
- Le "Early Rehabilitation Trial for Adolescents" (2001-2003)
- Le "Youth Participation Project" (2002)
- Le "Youth Social Guarantee" (2005).

Ces divers projets ont été expérimentés afin d'identifier les bonnes pratiques qui donnent de bons résultats¹¹ et qui pourraient devenir permanentes. En revanche, il n'existe pas de politiques nationales globales de lutte contre les sorties précoces du système scolaire. S'ils ne concernent pas spécifiquement les jeunes sans diplôme, ces programmes semblent néanmoins couvrir systématiquement la population des jeunes les plus défavorisés scolairement et socialement.

(11) I.e. qui permettent de réduire les sorties sans diplôme.

Ces programmes visent à faciliter la transition entre le système éducatif et le marché du travail en améliorant le niveau de formation des jeunes et en organisant des parcours individuels les menant à l'emploi.

1. Priorité donnée à la réduction des sorties sans diplôme de l'enseignement professionnel

Depuis le début des années 2000, le gouvernement a fait une priorité de la réduction du nombre de sorties sans diplôme. Pour y parvenir, il a développé l'enseignement de rattrapage, renforcé le suivi des élèves, accru les services sociaux fournis aux élèves, amélioré la prise en compte des besoins spécifiques de certains élèves et développé l'éducation et la formation des immigrés.

Il a également renforcé l'apprentissage et les ateliers pour les jeunes. L'objectif affiché en 2005 était d'augmenter leur nombre de 7 000 en 2005 à 8 000 en 2008 (European Employment Observatory, 2005).

Ces mesures ont donné de bons résultats puisque la Finlande a réussi à baisser un taux de jeunes sans diplôme déjà faible, atteignant d'ores et déjà l'objectif fixé par l'Union Européenne (cf. supra). En particulier, les ateliers semblent avoir été un succès : les jeunes y ont appris à prendre soin d'eux, et surtout, ils sont devenus enthousiastes et motivés en apprenant un métier qui les intéresse.

2. Le plan de garantie sociale pour les jeunes

Le gouvernement finlandais a mis en place en 2005 un programme de garantie sociale pour les jeunes (European Employment Observatory, 2005 ; Julkunen et Öhman, 2005 ; Eurofound, 2005).

Les objectifs sont :

- d'augmenter de 94,5 % en 2003 à 96 % en 2008 le pourcentage des jeunes qui, à l'issue de l'enseignement fondamental, poursuivent leurs études¹²,
- de prévenir le chômage prolongé des jeunes,
- d'éviter l'exclusion sociale des jeunes en intervenant rapidement.

Trois éléments constituent le cœur de ce programme :

- l'évaluation la plus rapide possible des services dont le jeune a besoin,
- l'établissement d'un plan individuel de recherche d'emploi pour chaque jeune de moins de 25 ans avant qu'il n'ait passé trois mois successifs au chômage¹³. Le jeune se voit proposer un entraînement à la recherche d'emploi, une formation professionnelle ou une formation pré-professionnelle, un emploi aidé (« subsidised employment »), un stage ou une remise à niveau professionnel (« vocational rehabilitation »),
- l'offre des services nécessaires à la mise en œuvre de ce plan.

Ce programme repose sur un ensemble de droits et d'obligations : le jeune doit entreprendre des démarches actives¹⁴. Il ne peut pas rester passif et se contenter de bénéficier des services sociaux prévus dans le programme. Ce dernier prévoit un contrôle de l'efficacité des services dont bénéficie le jeune et une actualisation du plan de recherche d'emploi en fonction de l'évolution de la situation du jeune.

(12) Soit dans les lycées, soit dans les écoles professionnelles, soit dans la dixième année de l'enseignement fondamental.

(13) Cet objectif est plus ambitieux que l'objectif européen qui est d'offrir un nouveau départ à tout chômeur dans une période de six mois.

(14) Il n'y a toutefois aucune précision sur cette participation active du jeune à son plan de recherche d'emploi.

Ce programme repose sur un renforcement de la coopération entre les établissements de formation et les services intervenant sur le marché du travail à la fois au niveau national, régional et local. Les municipalités ont notamment mis en place des ateliers (« workshops ») qui combinent un emploi ou un stage avec un suivi individuel et une assistance sociale. Elles proposent également des services sociaux et de santé.

Les jeunes qui nécessitent plusieurs types d'intervention sont dirigés vers des « centres de services de main-d'œuvre » (Labour Force Service Centres) qui disposent d'équipes s'occupant spécifiquement de jeunes.

Conjugué à une augmentation de la demande de travail, ce programme aurait diminué le taux chômage et raccourci la durée de chômage des jeunes depuis 2005.

3. Le projet de participation des jeunes

En plus des programmes ciblés sur les demandeurs d'emploi, plusieurs mesures visant à améliorer la position des jeunes sur le marché du travail ont été mises en œuvre (Walther et Pohl, 2005). L'une d'elles, le « Youth Participation Project », a été lancée au printemps 2002. Il vise les jeunes qui sont en fin d'enseignement fondamental et ceux qui ont décroché prématurément. L'objectif est de diriger ces jeunes vers des activités qui développent leur bien-être et leur santé, qui les aident à poursuivre leurs études et qui améliorent leurs possibilités d'emploi. Pour atteindre ces objectifs, le projet comporte un accompagnement (« guidance ») renforcé, un meilleur suivi des progrès de l'élève, des cours de langue pour les immigrants, le développement de l'école comme lieu de vie, une meilleure coopération entre l'école et la famille, des possibilités accrues pour le jeune d'influer sur ses conditions de vie, la création d'ateliers et de lieux d'apprentissage informel, et le renforcement des liens entre l'école et l'entreprise.

En outre, les municipalités assurent à chaque élève une place dans l'enseignement post-obligatoire, suivent le devenir des « décrocheurs » et soutiennent les plans éducatifs.

Le Ministère de l'Éducation, qui coordonne l'ensemble, a sélectionné 39 projets établis au niveau régional ou municipal et impliquant 72 municipalités (European Employment Observatory, 2005).

Dans le cadre de ces projets, les jeunes participent à des ateliers qui favorisent leur socialisation, qui renforcent les compétences nécessaires dans la vie afin de prévenir les phénomènes d'exclusion sociale, et qui guident les jeunes dans leur scolarité et sur le marché du travail. Les jeunes peuvent également y suivre des formations pratiques ou des formations par apprentissage. Ils travaillent généralement six mois dans ces ateliers.

En 2004, on comptait 220 ateliers recevant 7 000 jeunes. Parmi eux, la moitié pâtissait d'un déficit d'enseignement professionnel et environ 2,5 % n'avaient pas obtenu le « certificat de départ » (cf. supra). A peu près la moitié des participants aux ateliers en 2004 ont décroché un emploi ou ont trouvé une place dans le système éducatif. Les jeunes déclarent que ce passage par un atelier les a aidés à mieux gérer leur vie, à améliorer leurs compétences scolaires et professionnelles et à clarifier leurs objectifs futurs.

La conception du système d'enseignement suédois vise à limiter le nombre de jeunes qui abandonnent les études avant leur terme. La scolarité obligatoire s'arrête à 16 ans. Il n'y a pas de redoublement au cours des neuf années d'école obligatoire, entre 9 ans et 16 ans. En fin de scolarité obligatoire, tous les élèves obtiennent leur diplôme de fin d'étude. Trois niveaux de diplômes sont délivrés : diplôme simple, diplôme avec mention et diplôme avec mention spéciale. Bien que l'école ne soit pas obligatoire après 16 ans, 98 % des collégiens entrent au lycée pour trois ans en principe. Ceux qui n'ont pas le niveau suffisant ont la possibilité de suivre un programme individualisé leur permettant de rattraper leur retard. Tous les lycéens bénéficient d'une bourse d'étude de 1 100 euros par an.

Les lycéens ont le choix entre 17 programmes différents, les uns académiques (sciences sociales, économie, langues, mathématiques, sciences naturelles), les autres à finalité plus technique et professionnelle (administration, hôtellerie, mécanique, technologie, construction électrique, etc.). Huit matières sont communes à tous les programmes : anglais, arts, éducation physique et santé, mathématiques, sciences, religion, sciences sociales et suédois. La fin des études au lycée est sanctionnée par un diplôme qui n'est pas délivré à tous. Les lycéens qui ne parviennent pas à obtenir l'équivalent du bac à 19 ans (environ un tiers) sont encouragés à poursuivre leurs études le temps nécessaire. Toutefois, il reste encore un quart des lycéens qui n'ont pas obtenu leur bac à 20 ans.

Deux critiques sont formulées envers le système d'enseignement suédois :

- la part élevée de matières académiques dans les filières professionnelles des lycées qui découragerait certains ;
- l'absence de possibilité d'accès rapide à l'emploi pour ceux qui n'ont pas le goût des études.

Les 20 % de jeunes qui ne parviennent pas à terminer leurs études secondaires, même après un prolongement de leur scolarité, sont ceux qui ont le plus de difficulté à rentrer dans l'emploi.

Ces jeunes en difficulté au lycée peuvent bénéficier d'un programme de formation pour adulte financé par les municipalités (Nordström Skans, 2007). Ce sont les municipalités qui ont la charge d'aider les jeunes non diplômés âgés de moins de 20 ans à trouver un emploi ou à suivre une formation. Il est possible d'entrer au lycée jusqu'à l'année des 20 ans. Après cet âge, les adultes ont accès à différents types de programmes de formation proposés par les municipalités.

Après le lycée, 40 à 50 % des jeunes entreprennent des études supérieures, mais moins de la moitié le font immédiatement après le lycée ou dans l'année qui suit. C'est une particularité suédoise que de pouvoir commencer une formation supérieure à tout âge en bénéficiant de bourses et de prêts. L'organisme public de financement des études (Centrala studiestödsnämnden, CSN) a versé 2,6 milliards d'euros de subvention-prêt en 2007. Les étudiants de moins de 54 ans peuvent toucher 780 euros par mois, somme constituée pour les deux tiers d'un prêt remboursable et pour le tiers restant d'une bourse (CSN).

A l'issue de la formation initiale, y compris supérieure, l'accès à l'emploi débute en principe par une période d'apprentissage contrôlée paritairement. Mais ce système vaut surtout pour les secteurs d'activité masculins traditionnels, c'est moins vrai pour les métiers féminins. Par ailleurs, les jeunes qui ont échoué dans l'enseignement général ne peuvent pas y accéder facilement.

Les Suédois âgés de plus de 20 ans qui le désirent, en particulier ceux qui n'ont pas réussi à décrocher leur bac, peuvent bénéficier des différentes formules de formation continue qui sont proposées par les municipalités mais qui relèvent de l'Éducation nationale. L'institution la plus importante de formation continue est Komvux. Elle offre des formations de base correspondant au programme scolaire de base, au collège et au lycée et des formations professionnelles.

L'Agence suédoise pour l'éducation flexible complète l'offre municipale en direction des adultes qui n'ont pas accès aux établissements de formation continue par le biais du télé-enseignement.

en %

	Suède	France
Jeunes ayant quitté prématurément l'école	11,7	12,6
Population âgée de 25 à 64 ans ayant participé à une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête	32,1	7
Population âgée de 25-34 ans ayant atteint au plus un niveau d'éducation secondaire inférieur	9,5	18,9
Population âgée de 20-24 ans ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire supérieur	87,5	82,6

Chiffres 2005.

Source : Eurostat.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

1. Une sortie plus précoce de la formation initiale

Au Royaume-Uni, l'arrêt précoce des études est relativement fréquent. Ainsi, en moyenne de 2003 à 2005, le Royaume-Uni est le pays de l'Union à 15 où les jeunes de 18 ans sont le moins souvent en formation initiale et où la proportion de jeunes occupant un emploi sans poursuivre de formation est la plus élevée.

Tableau 1 - Proportion des jeunes de 18 ou 22 ans en études et/ou en emploi

	Danemark	Allemagne	Espagne	France	Portugal	Finlande	Suède	Royaume-Uni
Formation	85,7	86,8	69	85,1	70,8	66,3	75,4	62,8
<i>dont : emploi formation</i>	52,4	35,6	5,9	8,9	2,5	26,4	22,6	36,5
Emploi seul	5,1	3,8	16,4	5,1	19,1	7,1	7,4	22,3
Chômage	7,4	5,4	9,7	6,4	6,1	22,3	11,9	8,9
Inactivité hors formation initiale	1,8	4	5	3,5	4,1	4,3	5,3	6,1

en %

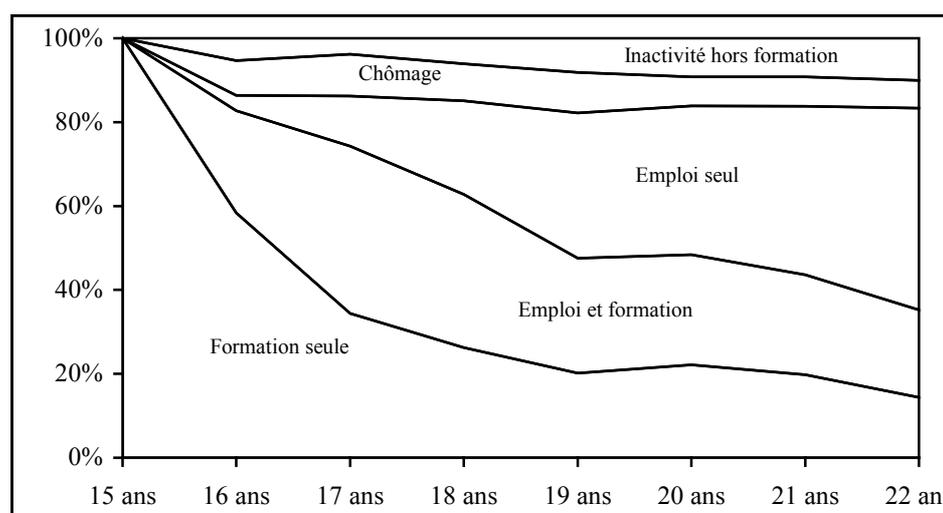
Sources : Eurostat, enquêtes forces de travail, moyenne sur les années 2003, 2004, 2005, calculs CERC, extrait de (CERC, 2006).

De plus, les cumuls entre études et emploi correspondent moins à des cursus en alternance (apprentissage) qu'à l'occupation d'un emploi sans lien avec la scolarité (contrairement à la situation du Danemark et de l'Allemagne).

Au-delà de 18 ans, les jeunes britanniques restent peu nombreux à poursuivre des études initiales : à 22 ans, ils ne sont plus que 35 % de l'ensemble (dont 21 % occupent simultanément un emploi).

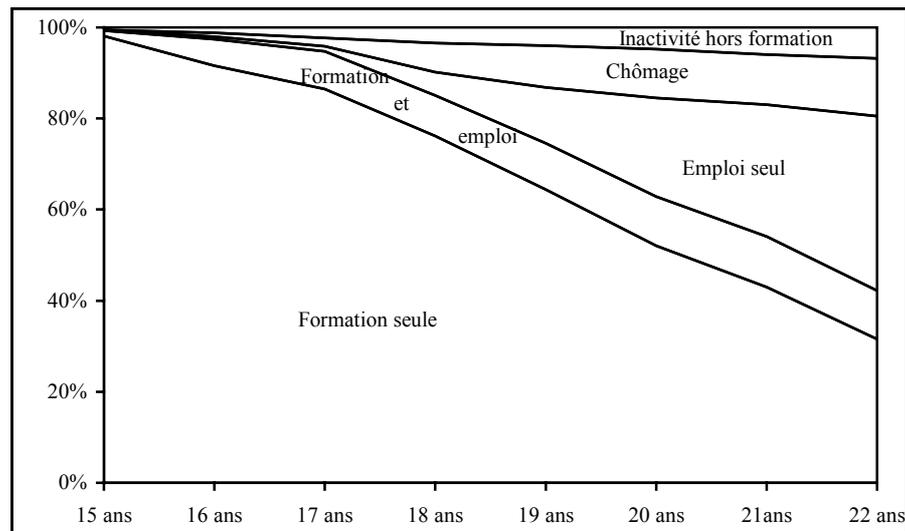
Ainsi, les formes de transition de la formation initiale au marché du travail apparaissent très différentes en France et au Royaume-Uni.

Graphique 1 - Situation d'activité des jeunes de 15 à 22 ans, au Royaume-Uni



Sources : Eurostat, enquêtes forces de travail, moyenne sur les années 2003, 2004, 2005, calculs CERC.

Graphique 2 - Situation d'activité des jeunes de 15 à 22 ans, en France



Sources : Eurostat, enquêtes forces de travail, moyenne sur les années 2003, 2004, 2005, calculs CERC.

Quant à l'importance des « sorties sans diplôme », les données diffèrent sensiblement selon les sources, en raison du classement du *General Certificate of Secondary Education*, GCSE, diplôme de fin d'enseignement obligatoire, à peu près équivalent au brevet français. Certaines publications utilisant les enquêtes forces de travail dans les années passées le classaient au niveau CITE 3. Le Royaume-Uni apparaissait alors parmi les pays aux plus faibles taux de sorties sans diplôme. Lorsqu'il est classé au niveau CITE 2, comme le font actuellement l'OCDE et EUROSTAT, la situation du Royaume-Uni apparaît nettement moins favorable (chapitre A).

Le gouvernement britannique se préoccupe, depuis une dizaine d'années, du niveau de formation qu'il juge trop médiocre et de l'importance des sorties précoces (voir infra).

L'entrée des jeunes Britanniques dans l'emploi est plus précoce que celle des jeunes Français. Toutefois, la proportion des jeunes au chômage ou en inactivité est aussi importante, voire plus importante, au Royaume-Uni, où le taux de chômage d'ensemble est pourtant moins élevé.

2. La formation continue

Au Royaume-Uni, la formation professionnelle est de la responsabilité des employeurs. Il n'existe pas au Royaume-Uni, à la différence de la France, de cotisation obligatoire pour la formation professionnelle.

En 2001, le gouvernement britannique reconnaissait que cette approche fondée sur l'initiative des employeurs avait certes permis de former davantage les salariés, mais pas à un niveau suffisant, compte tenu du faible niveau de qualification de la population.

Depuis la loi sur l'apprentissage et les compétences (*Learning and Skills Act*) de 2000, le gouvernement a exposé ses plans d'action dans deux livres blancs consécutifs sur les compétences, en 2003 et 2005.

Ainsi, dans celui de 2003, le gouvernement a introduit un droit à l'apprentissage gratuit pour tout individu n'ayant pas une bonne base de compétences pour l'emploi.

Dans celui de 2005, l'un des plans d'action met en place, au niveau national, une « alliance pour les compétences » (*Skills Alliance*), fondée sur un partenariat entre les pouvoirs publics, les syndicats et les employeurs (Cuddy et Leney, 2005).

Le constat évoqué ci-dessus a été confirmé par le rapport Leitch (2006).

Malgré l'absence de système d'informations à jour sur le volume des dépenses consenties par les employeurs britanniques au titre de la formation et de l'enseignement professionnel, un rapport (Hillage et alii, 2000) fait apparaître que ce sont les employeurs qui apportent la plus grande contribution financière à la formation sur le lieu de travail. Toutefois, encore un tiers des entreprises n'investit pas dans la formation.

C'est pourquoi le *Learning and Skills Council* a mis au point un programme baptisé « *train to gain* », en août 2006 (Delpont, 2007). Il consiste à établir un diagnostic, trouver les organismes de formation adéquats ainsi que les financements nécessaires. Au total, ce programme veut donner à quatre millions de personnes l'opportunité d'acquérir les connaissances élémentaires.

3. Insertion professionnelle des jeunes

Le marché du travail, particulièrement dynamique au cours des dix dernières années, a permis à de nombreux jeunes de s'insérer professionnellement avec, semble-t-il, de moindres difficultés que celles que rencontrent les jeunes Français. Toutefois, fin 2006, 10 % des 16-18 ans (soit environ 25 000 jeunes) en Angleterre n'étaient ni en éducation ni en emploi. Ce taux demeure stable depuis dix ans.

LES RÉFORMES DU SYSTÈME SCOLAIRE

1. Porter l'âge de scolarité obligatoire à 18 ans en 2015

Le gouvernement britannique opère une réforme de l'enseignement des 14-19 ans. En effet, le Royaume-Uni est confronté à un taux de décrochage scolaire préoccupant, un des plus élevés des pays de l'OCDE. De plus, les taux de réussite dans l'enseignement secondaire sont faibles (près de la moitié des élèves ne réussissent pas à dépasser le cap de cinq épreuves réussies aux examens du *General Certificate of Secondary Education* (GCSE)). Dans les deux dernières années d'enseignement obligatoire, l'absentéisme est important. Enfin, l'offre de formation professionnelle est insuffisante et cette carence est historique selon le ministre de l'Éducation, D. Miliband.

En 2002, sur la base de ce constat, le *Department for Education and Skills* (DFES/DCFS) a conduit une série de consultations publiques pour réformer l'enseignement général et professionnel des 14-19 ans.

L'un des objectifs est d'augmenter la proportion de jeunes qui poursuivent des études ou tout type de cursus professionnalisant après 16 ans (âge actuel de fin de l'obligation scolaire). Les cibles à atteindre sont ambitieuses :

- seulement 8 % des jeunes de 16 à 18 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni au sein du système éducatif d'ici à 2010 (10 % actuellement) ;
- en 2015, 90 % des jeunes de 17 ans devront être encore en formation ou au sein du système éducatif (75 % en 2005) ;
- 85 % des jeunes de 19 ans devront atteindre une certification de niveau CITE 2.

Pour y parvenir, le gouvernement projette d'augmenter progressivement l'âge légal de sortie du système éducatif de 16 à 17 ans en 2013, puis à 18 ans en 2015. D'importantes réformes de la formation scolaire et professionnelle accompagnent cette augmentation de l'âge de fin d'obligation scolaire.

Par ailleurs, dans le cadre de la stratégie nationale pour les enfants (*National Child Strategy*) lancée en 1998, divers dispositifs visent à éviter l'échec scolaire des enfants de familles défavorisées, en débutant dès le plus jeune âge (par exemple les programmes *Sure Start*) (Chambaz, 2003). D'autres programmes de lutte contre les sorties précoces, comme *the Special Educational Needs Strategy*, « *Removing Barriers to Achievement* », lancé en 2004 (Department for Work and Pensions, 2005), existent tout au long de la scolarité.

2. Des diplômes professionnels intermédiaires : Diploma

A partir de la rentrée 2008, un nouveau type de diplôme sera mis en place appelé *Diploma*. Ils apporteront une plus grande variété de choix aux élèves. 14 diplômes spécialisés *Diploma* seront créés en partenariat avec les employeurs. Ces diplômes offriront une combinaison de compétences professionnelles et d'éducation générale. Ces diplômes seront accessibles à tous les étudiants du pays. Ils couvriront différents domaines : technologie, santé et bien-être social, génie, média et arts, construction et environnement, construction, ressources naturelles et environnement, coiffure et esthétique, hébergement et restauration, administration des affaires et finances, services publics, sport et loisirs, commerce de détail, voyages et tourisme.

Les *Diplomas* existeront à plusieurs niveaux (collège à fin de lycée) et n'empêcheront pas de passer les examens du cursus classique GCSE (équivalent au brevet) et A levels (équivalent au baccalauréat).

Ces diplômes auront l'avantage de l'ouverture sur le monde professionnel sans spécialisation trop forte, contrairement à l'apprentissage. Ils ont été calibrés par les branches professionnelles et des spécialistes de l'éducation.

40 000 places seront ouvertes à la rentrée pour préparer un *Diploma* (en général en deux ans) dans cinq domaines professionnels (construction, création et média, ingénierie, société-santé et développement, technologies de l'information). En 2009, cinq autres secteurs seront proposés et quatre autres encore en 2010.

3. Développement de l'apprentissage

Tout d'abord l'apprentissage, qui fut longtemps délaissé, est désormais au centre de la politique de formation et d'insertion professionnelle des jeunes. Bien qu'il souffre encore d'une mauvaise image, les efforts en terme de qualité et de communication semblent commencer à porter leurs fruits. Un des principaux indicateurs suivis par les pouvoirs publics porte sur le taux d'échec et d'abandon, qui est en nette décroissance (38 % en 2007, contre 76 % en 2002), même s'il est encore élevé.

En 2007, l'Angleterre comptait 250 000 apprentis (contre 75 000 en 1997). D'ici 2013, 90 000 places supplémentaires en apprentissage seront créées. En 2013, l'objectif du gouvernement est d'assurer un véritable droit à l'apprentissage à cette date (toutes les demandes devraient obligatoirement être satisfaites).

4. L'orientation

Connexions services, créé en 2001, est un réseau apportant des conseils en orientation pour aider les jeunes de 13 à 19 ans, notamment ceux qui sont sortis du système scolaire sans diplôme, qui sont sans formation et sans emploi (*NEET*).

Ils sont actuellement 47 à travers le Royaume-Uni. Il est envisagé de les transférer aux 150 *Local Authority Areas*. Ils sont financés par le Secrétariat d'État (476 millions de £). 5,2 millions d'interventions auprès de jeunes de 13 à 19 ans ont été délivrées en 2006-2007. 62 % représentaient des entretiens en face à face.

Les collectivités locales (seules compétentes en matière d'enseignement primaire et secondaire) doivent communiquer aux jeunes tous les choix éducatifs et de formation qui s'offrent à eux. Elles sont dans l'obligation de publier et de mettre en ligne sur Internet des prospectus présentant les différentes filières et cours disponibles. Les jeunes ont la possibilité de tester les cours qui leur sont proposés.

La « garantie de septembre »

Dans chaque collectivité locale, tout jeune de 11 ans jusqu'à 16 ans révolus à la fin du mois de septembre suivant la fin de la scolarité obligatoire, doit avoir reçu une offre de formation.

Par ailleurs, les jeunes pourraient reprendre une formation en cours d'année après avoir quitté le système scolaire, alors qu'ils étaient jusqu'à présent obligés d'attendre le début de l'année suivante.

5. Des aides à la poursuite d'étude

Il existe d'ores et déjà plusieurs allocations visant à inciter les jeunes les plus désocialisés à demeurer au sein du système éducatif.

Le public visé par *l'Education Maintenance Allowance* (EMA, créée en 1999) est celui des jeunes âgés de 16 à 18 ans issus de milieux modestes qui sont sur le point de quitter le système scolaire ou qui l'ont déjà quitté.

Le Royaume-Uni possède traditionnellement un taux de grossesses précoces parmi les plus élevés de l'OCDE. Une allocation particulière, la *Care to Learn Allowance*, vise à inciter ces très jeunes mères à se maintenir au sein du système éducatif. Elle est versée aux mères de moins de 20 ans pour couvrir les frais liés à la garde de leur enfant, si elles n'ont pas d'autre solution de garde (partenaire ou famille) pendant leurs heures d'école ou de formation.

Le gouvernement souhaite étendre *l'Education Maintenance Allowance* à un plus grand nombre de programmes ou de cursus éducatifs, y compris les formations proposées par des associations.

**ALLOCATION CHÔMAGE
ET REVENU MINIMUM**

Les revenus des jeunes ayant arrêté leurs études et sans emploi doivent être analysés dans le contexte général des revenus de remplacement au Royaume-Uni.

Une allocation d'assurance chômage est versée aux chômeurs ayant suffisamment contribué à la sécurité sociale (*Contribution-Based Jobseeker's Allowance*), pour une durée de six mois. Au-delà de cette durée ou pour les demandeurs d'emploi ayant insuffisamment de contribution antérieure, l'allocation de recherche d'emploi est placée sous conditions de ressources et de patrimoine (*Income-based Jobseeker's Allowance*).

Les personnes invalides et les parents isolés (jusqu'au vingtième anniversaire de l'enfant) bénéficient de *Income Support*, une autre prestation dont le barème est identique à celui de la *Jobseeker's Allowance -JSA-*, mais dont les bénéficiaires ne sont pas obligés de rechercher activement un emploi.

Les jeunes qui ne sont ni en étude, ni en formation, ni en emploi peuvent demander le bénéfice de la JSA dès 18 ans, même s'ils vivent chez leurs parents. Dans certains cas particuliers (violences intra-familiales, par exemple), elle peut même être versée dès 16 ans. Elle leur est alors servie à un taux minoré par rapport au taux "adulte" (25 ans ou plus).

Tableau 2 - **Montant maximal de la Jobseeker's Allowance, JSA**

Situation	Âge	€/mois
Célibataire	16 - 17 ans	219
	18 - 24 ans	282
	25 ans et plus	364
Couple	Deux personnes âgées de 16 à 17 ans	219
	Une personne de 16 à 17 ans et une + de 25 ans	364
	Deux personnes de 18 ans ou plus	570

Les personnes allocataires de la JSA (sous ses deux formes) sont tenues de rechercher activement un emploi et de justifier de cette recherche auprès de l'agent du *Jobcentre Plus* qui les suit (entretiens tous les quinze jours) ; elles doivent également accepter tout emploi convenable, déterminé par ce référent. Il n'existe pas, au-delà de ce contrôle, de dispositifs généraux d'aide au retour à l'emploi. Des dispositifs spécifiques, les *New deal*, ciblent des publics particuliers, dont les jeunes.

**LE PROGRAMME NEW
DEAL FOR YOUNG
PEOPLE**

Les principales mesures actives pour le retour à l'emploi sont regroupées sous le nom générique de *New Deal*. Ces programmes, lancés en 1997, constituent un outil privilégié de la stratégie gouvernementale de *Welfare to Work*¹.

Le programme *New Deal* pour les jeunes (NDYP) a été instauré en 1998. La participation est obligatoire pour tous les jeunes de 18 à 24 ans qui touchent le JSA depuis six mois.

(1) Ce concept, importé des Etats-Unis, recouvre une notion de donnant-donnant : le système public assure le versement de prestations, mais une contrainte très forte est exercée sur l'individu pour qu'il sorte de l'assistance en retrouvant un emploi ou, au minimum, qu'il entreprenne des activités socialement utiles ou améliore son employabilité en se formant.

Les intéressés passent d'abord par une période intensive d'orientation (*Gateway*) qui peut durer jusqu'à quatre mois, durant lesquels des conseillers les aident à améliorer leur employabilité (motivation, aide à la rédaction de CV, préparation aux entretiens, etc.) et à trouver des emplois (sélection d'offres, etc.). Ceux qui ne trouvent pas d'emploi à l'issue du *Gateway* doivent choisir entre quatre options :

a) *une période d'emploi subventionnée* : l'employeur privé qui accepte d'accueillir un jeune perçoit une subvention de 90 euros par semaine pendant six mois, et reçoit en outre une somme forfaitaire d'environ 1 200 euros destinée à compenser les coûts de la formation professionnelle d'une journée par semaine qu'il doit dispenser au jeune en vue de lui faire obtenir une qualification reconnue.

b) *Une création d'entreprise* : pour entreprendre une activité indépendante (*Self-Employment Route*), l'intéressé bénéficie d'une aide d'un montant égal à son allocation chômage et une prime de 100 euros par mois pendant six mois.

c) *Une formation à temps plein* : le jeune se voit proposer un enseignement ou une formation à plein temps lui permettant d'obtenir une qualification professionnelle de niveau 2. La formation peut durer jusqu'à un an, période pendant laquelle l'intéressé perçoit une aide d'un montant égal à son allocation chômage.

d) *Un emploi dans le secteur de l'environnement ou dans le secteur associatif* : le jeune se voit proposer un travail et une formation au sein d'une association ou d'un projet visant à améliorer l'environnement, pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois. Comme dans l'option précédente, l'intéressé perçoit une aide d'un montant équivalent à celui de l'allocation chômage et une subvention de 100 euros par mois. L'organisation qui l'accueille dispense elle-même au participant ou prend ses dispositions pour qu'il reçoive une formation d'une journée par semaine dans le but d'obtenir une qualification reconnue.

Le versement de l'allocation est suspendu pour une durée fixe lorsque le jeune :

- a refusé, sans cause valable, de participer à une formation qui lui avait été allouée, a abandonné ou a été absent à une formation qui lui avait été allouée ;
- a été renvoyé d'une formation ou d'un emploi aidé du fait de sa mauvaise conduite. Les sanctions sont systématiques. Aucune réduction discrétionnaire ne peut être accordée.

En décembre 2007, on dénombrait environ 100 000 jeunes de moins de 25 ans au chômage depuis plus de six mois, insérés d'office dans le dispositif *New Deal*.

Le ministre du Travail a annoncé, en février 2008, un renforcement significatif du programme *New Deal* en direction des jeunes qui sont sortis de l'école avant 18 ans mais qui ne se sont pas inscrits tout de suite au chômage, parce que les conditions d'accès à l'indemnisation avant 18 ans sont restrictives. A partir de 2009, tout jeune de 18 ans inactif dans les six mois précédant son inscription au chômage sera directement orienté en *Gateway*, avec les contraintes et l'accompagnement renforcé afférents.

Plusieurs évaluations montrent un impact positif du NDYP. L'effet direct du NDYP sur l'emploi et le chômage des jeunes a été estimé par Riley et Young (2000) à une baisse de l'ordre de 35 000 du nombre de jeunes au chômage concentrée sur le chômage de longue durée, compte tenu de la nature du programme.

L'impact du programme sur le nombre de jeunes chômeurs est en fait le solde d'une baisse de 45 000 du nombre de jeunes chômeurs de longue durée et d'une augmentation de 10 000 du nombre de jeunes chômeurs de courte durée.

La réduction du chômage résulte de l'augmentation de l'emploi, des volumes des programmes publics d'emploi et de formation et du nombre de personnes en formation, initiale ou continue. Elle peut aussi refléter l'évolution du nombre de bénéficiaires d'autres allocations que les allocations chômage. Au total, le programme NDYP aurait créé 15 000 emplois pour les jeunes. En incluant l'effet indirect sur les autres groupes d'âge, l'impact du NDYP sur le chômage serait de 45 000 et celui sur l'emploi de 25 000.

Wilkinson (2003) confirme ces ordres de grandeurs, il estime en effet qu'en additionnant les effets directs et indirects du NDYP, le nombre de chômeurs a été réduit de 30 000 à 40 000.

Ainsi Blundell et alii (2001) étudient l'impact du NDYP sur le taux de sortie du chômage vers l'emploi. Après quatre mois passés dans le *Gateway*, ce programme augmente de 20 % la probabilité d'avoir trouvé un emploi, la majorité de ce gain étant dû à l'option « emploi subventionné ». Dorsett (2006) trouve également que l'option « emplois subventionnés » est meilleure que les autres en terme d'amélioration de la probabilité de retrouver un emploi.

Toutefois, ces évaluations globalement positives sont sans doute moins nettes pour les jeunes les plus en difficulté. En effet, certains chercheurs insistent sur le fait que le choix entre les différentes options du *New Deal* n'est pas aussi libre qu'il n'y paraît, dans la mesure où les jeunes les plus en difficulté, pour lesquels les risques de chômage sont les plus élevés, sont dirigés essentiellement vers les options de type « emploi subventionné ». Or, ce sont aussi celles qui sont le moins à même de les aider à retrouver ensuite un emploi non subventionné.

Au-delà de ces effets de court terme, Beale, Bloss et Thomas (2008) examinent les effets de long terme (sur quatre ans²) du passage en NDYP. La participation au NDYP réduit le versement des allocations de 12 %. La période pendant laquelle les bénéficiaires touchent ces allocations est réduite de 90 jours au cours des quatre années analysées. Cet impact décroît dans le temps, il est de 24 jours la première année et de dix jours la quatrième année.

Sur le long terme également, il apparaît que l'option emploi subventionné est la plus efficace, suivie par l'option formation à temps plein, l'option emploi de l'environnement et associatif étant la moins probante.

Les taux de succès des participants diffèrent selon leurs caractéristiques. Il apparaît que les meilleurs taux de réussite concernent les plus âgés et les plus qualifiés des jeunes ainsi que ceux qui avaient une faible durée d'indemnisation avant l'entrée en *New Deal*. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure ces constats sont dus à leurs caractéristiques initiales qui favorisaient leur insertion professionnelle ou à l'effet propre du programme.

(2) Les options du *Gateway* étant de durées différentes (six à douze mois), ils examinent la période de quatre années débutant douze mois après l'entrée en *Gateway*.

ACADÉMIE DE PARIS (2006), *Des « sortants » aux « perdus de vue » des établissements publics de l'Académie de Paris en 2003/2004*, Les documents du SAIO, mai.

ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES (2008), « L'état de l'emploi », *Alternatives économiques. Pratique*, n° 32, janvier, en partenariat avec Céreq-Onisep.

ANCEL (F) (2007), « L'activité de formation continue dans les GRETA en 2005 », *Note d'information*, n° 07.17, mai, Paris, Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance.

ANTTILA (C) (2008), « Le modèle finlandais et les bonnes pratiques d'enseignement », Colloque *L'école en question*, 29 avril.

ANTTILA (C) (2007), *Le système scolaire finlandais*, Congrès du 3 mars, UCL Bruxelles.

ARMAND (A) et GILLE (B) (2006), *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Rapport, n° 2006-076, octobre, Paris, La Documentation française.

ARRIGHI (J-J) et JOSEPH (O) (2005), « L'apprentissage : une idée simple, des réalités diverses », *Bref Céreq*, n° 223, octobre, Marseille, Céreq.

ARROW (K J) (1973), « Higher education as a filter », *Journal of Public Economics*, vol. 2, n° 3, juillet, p. 193-216.

BAUDELLOT (C) et ESTABLET (R) (2007), « Une jeunesse en panne d'avenir » in COHEN (D), *Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, Opuscule, n° 6, Cepremap, Paris, Editions rue d'Ulm.

BEALE (I), BLOSS (C) et THOMAS (A) (2008), *The longer-term impact of the New Deal for Young People*, Working paper, n° 23, London, Department for Work and Pensions.

BERTHET (T) et alii (2008), « Valeur du diplôme. Place et rôle dans les parcours scolaires et professionnels », *Net-doc*, n° 37, mars, Marseille, Céreq.

BESSES (M) DE et alii (2007), *Une formation qualifiante différée pour les jeunes non diplômés ? Un éclairage à partir du cheminement professionnel de jeunes sortis du système éducatif en 1998*, Relief, n° 23, décembre, Marseille, Céreq.

BESSY (C), MARCHAL (E) et RIEUCAU (G) (2007), « L'importance des candidatures spontanées en France », *Connaissance de l'emploi*, n° 47, Centre d'Études de l'Emploi.

BLUNDELL (R) et alii (2003), "The impact of the New Deal for Young People on the labour market : A four year assessment" in DICKENS, GREGG and WADSWORTH (Eds.), *The labour market under New Labour: The state of working Britain*, Palgrave Macmillan.

BLUNDELL (R) et alii (2001), *Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program*, Working paper, n° 01/20, December, London, The Institute for Fiscal Studies.

BONNAL (L), CLÉMENT (D) et MENDES (S) (2004), « L'accès au premier emploi au cours des années 1990 : le cas des apprentis et des lycéens », *Économie et statistique*, n° 378-379, Insee.

BONNÉRY (S) (2003), « Élèves non affectés par l'école et ruptures scolaires. Enseignements d'une recherche sur un dispositif territorial » in *Prévenir les ruptures scolaires, Ville-École-Intégration Enjeux*, n° 132, mars, Montrouge.

BONNEVIALLE (L) (2008a), « L'activité des missions locales et PAIO en 2006 », *Premières synthèses*, n° 02.1, janvier, Paris, Dares.

BONNEVIALLE (L) (2008b), « Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) : la moitié des jeunes occupe un emploi à la sortie du dispositif », *Premières synthèses*, n° 02.2, janvier, Paris, Dares.

BORDIGONI (M) (2000), *Jeunes sans diplôme et risques d'exclusion sociale*, Exploitations spécifiques de l'enquête "Génération 92" pour l'Observatoire de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale, Marseille, Céreq.

BOUCHARDEAU (C) (2007), « La co-traitance ANPE - Missions locales », *L'essentiel*, n° 13, septembre, l'Observatoire de l'ANPE.

BRAUNS (H), GANGL (M) et SCHERER (S) (2003), "Education and unemployment risks among market entrants : A comparison of France, the United Kingdom and West Germany", in HOFFMEYER-ZLOTNIK and WOLF (Eds.), *Advances in cross-national comparison. An European working book for demographic and socio-economic variables*, p. 328-345, New York, Kluwer Academic Publishers.

BRODATY (T) (2007), « La politique active de l'emploi en direction des jeunes : les dispositifs ont-ils touché leurs cibles ? », *Annales d'économie et de statistique*, n° 85, janvier-mars.

BRODATY (T), CRÉPON (B) et FOUGÈRE (D) (2005), *Les dispositifs d'aide à l'emploi aident-ils les jeunes chômeurs de longue durée à accéder aux emplois stables ?*, miméo, Paris, Crest-Insee, mai.

BRODATY (T), CRÉPON (B) et FOUGÈRE (D) (2001), "Using kernel matching estimators to evaluate alternative youth employment programs : Evidence from France 1986-1988", in LECHNER and PFEIFFER, Heidelberg: Physica Verlag (eds), *Econometric Evaluations of Labour Market Policies*, p. 85-124.

CAILLE (J-P) (2005a), « Les projets d'avenir des enfants d'immigrés » in *Les immigrés en France*, Références, Insee.

CAILLE (J-P) (2005b), « Le vécu des phases d'orientation en fin de troisième et de seconde », *Éducation et formations*, n° 72, septembre, Paris, Direction de l'Évaluation et de la Prospective, p. 77-99.

CAILLE (J-P) (2000), « Qui sort sans qualification du système éducatif ? », *Éducation et formations*, n° 7, juillet-septembre, Paris, Direction de la Programmation et du Développement.

CAILLE (J-P) et ROSENWALD (F) (2006), « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution », in *France : Portrait social, Édition 2006*, Insee.

CARNEIRO (P) et HECKMAN (J J) (2005), "Human capital policy", in HECKMAN and KRUEGER: *Inequality in America, What role for human capital policy?*, Cambridge, MIT Press.

CARO (P) et MARTINELLI (D) (2002), « Insertion professionnelle : Plus de difficultés dans les régions du Nord et du Sud », *Problèmes économiques*, n° 2777, p. 30-32, Paris, La Documentation française.

CART (B) ET VERLEY (E) (2005), *Les non-diplômés : de la catégorisation institutionnelle à la diversification des récits d'insertion*, 12^{es} journées d'étude Céreq-Lasmas-Institut du longitudinal, 26-27 mai, Toulouse.

CERC (2008), *Les services à la personne*, Rapport, n° 8, Paris, La Documentation française.

- CERC (2006), *La France en transition : 1993-2005*, Rapport, n° 7, Paris, La Documentation française.
- CERC (2005), *Aider au retour à l'emploi*, Rapport, n° 6, Paris, La Documentation française.
- CERC (2004), *Les enfants pauvres en France*, Rapport, n° 4, Paris, La Documentation française.
- CERC (2003), *Éducation et redistribution*, Rapport, n° 3, Paris, La Documentation française.
- CHAMBAZ (C) (2003), « L'accueil des jeunes enfants au Royaume-Uni », *Etudes et résultats*, n° 234, avril, Paris, Drees.
- CHAUSSERON (C) (2000), Le devenir des jeunes qui ont quitté le système éducatif après avoir passé moins de sept ans dans le second degré, *Éducation et formations*, n° 57, juillet-septembre, Paris, Direction de la Programmation et du Développement
- COMMISSION EUROPÉENNE (2007), *L'emploi en Europe*, Bruxelles, Emploi, Affaires sociales et Égalité des Chances.
- COUDRIN (C) (2006), « Devenir des élèves neuf ans après leur entrée en sixième », *Note d'information*, n° 06.11, avril, Paris, Direction de l'Évaluation et de la Prospective.
- COUPIÉ (T) et MANSUY (M) (2004), « L'insertion professionnelle des débutants en Europe : des situations contrastées », *Économie et statistique*, n° 378-379, Insee.
- COUPIÉ (T) et MANSUY (M) (2000), « La place des débutants sur les marchés du travail européens », *Céreq bref*, n° 164, mai, Marseille, Céreq.
- COUPIÉ (T), GASQUET (C) et LOPEZ (A) (2004), *Evolutions de l'emploi tertiaire de base et positionnements des CAP-BEP tertiaires sur le marché du travail ?*, *Relief*, n° 6, juillet, Marseille, Céreq.
- CRÉPON (B), FERRACCI (M) et FOUGÈRE (D) (2007), *Training the unemployed in France: How does it affect unemployment duration and recurrence ?*, IZA discussion paper, n° 3215, December, Bonn., Institute for the Study of Labor.
- CUDDY (N) et LENEY (T) (2005), « La formation et l'enseignement professionnels au Royaume-Uni : une brève description », *Cédérop panorama séries*, n° 113, Luxembourg, OPOCE.
- CYTERMANN (J-R) et DEMEUZE (M) (2005), *La lecture des indicateurs internationaux en France*, Rapport et avis, n° 18, mai, Haut Conseil de l'Évaluation de l'École, Paris, La Documentation française.
- DASSAULT (S) (2007), *Enquête de la Cour des Comptes portant sur les contrats aidés*, Rapport d'information, n° 255, février, Paris, Sénat.
- DAVAILLON (A) et NAUZE-FICHET (E) (2004), « Les trajectoires scolaires des enfants « pauvres », *Éducation et formations*, n° 70, décembre, Paris, Direction de la Programmation et du Développement.
- DELPONT (L) (2007), « La main d'oeuvre britannique n'a pas le niveau », *Liaisons sociales magazine*, n° 82, mai.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2005), *Opportunity for all*, Seventh annual report, London.

DEPP (Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance) (2007), *L'état de l'école*, n° 17.

DEPP (Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance) (2005), *Géographie de l'école*, n° 9, mai.

DEVOS (L) et MESKEL-CRESTA (M) (2004), *A la découverte du système éducatif*, Site francophone sur la Finlande, info-Finlande.

DORSETT (R) (2006), "The New Deal for Young People: Effect on the labour market status of young men", *Labour Economics*, vol.13, issue 3, June, p. 405-422.

DORSETT (R) (2004), *The New Deal for Young People : effect of the options on the labour market status of young men*, PSI Research discussion series, n° 7, London, Policy Studies Institute.

DUBREUIL (P) et alii (2005), *Sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier*, Rapport conjoint IGEN et IGAEN, Rapport, n° 2005-074, juin, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

DURU-BELLAT (M) (2002), « Genèse des inégalités scolaires et portée des politiques éducatives », Contribution au séminaire CERC-DPD-INSEE, *Les effets redistributifs de l'éducation : les enseignements d'une approche monétaire statique*, 15 novembre.

EGREES (European Group of Research on Equity of the Educational Systems) (2005), *Equity of the European educational systems : A set of indicators*, Brussels, European Commission, Directorate-General of Education and Culture.

ESPING-ANDERSEN (G) et PALIER (B) (2008), *Trois leçons sur l'État-providence*, col. La République des idées, Paris, Seuil.

ESPING-ANDERSEN (G) (2004), « Untying the Gordian knot of social inheritance », *Research in social stratification and mobility*, vol. 21, p. 115-138.

EUROFOUND (EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS) (2005), *Contribution to EIRO thematic feature on youth and work : case of Finland*, March, EIRonline, Dublin.

EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY (2005), "Youth employment in Finland", in *National reports on youth employment*, European Employment Observatory Review, Autumn, European Commission.

EURYDICE (RÉSEAU D'INFORMATION SUR L'ÉDUCATION EN EUROPE) (2007), *The Education system in Finland : 2006/2007*, Eurybase, The information database on education systems in Europe, European Commission, Directorate-General for Education and Culture.

EVEN (K) et KLEIN (T) (2008), « Les contrats et stages aidés : Un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife », *Economie et statistique*, mai.

FINNISH NATIONAL BOARD OF EDUCATION (2006), *Education policy definitions*, Helsinki, FNBE.

FONDEUR (Y) et MINNI (C) (2006), « L'accès des jeunes à l'emploi » in *Données sociales : la société française*, Paris, Insee.

FONDEUR (Y) et MINNI (C) (2004), « L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail », *Economie et statistique*, n° 378-379, Insee.

FORSLUND (A) et NORDSTRÖM SKANS (O) (2006), *Swedish youth labour market policies revisited*, IFAU working paper, n° 2006:6, Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation.

FOUGÈRE (D) (2008), « Faut-il encore évaluer les dispositifs d'emplois aidés ? », commentaire du texte de EVEN et KLEIN, *Économie et Statistique*, Insee, à paraître, mai.

GARONNA (P) et RYAN (P) (1989), « Le travail des jeunes, les relations professionnelles et les politiques sociales dans les économies avancées », *Formation emploi*, n° 25, janvier-mars, Marseille, Céreq.

GASQUET (C) (2003), « Les jeunes « sans qualification ». Un groupe hétérogène, des parcours d'insertion divers », *Bref Céreq*, n° 202, novembre, Marseille, Céreq.

GASQUET (C) et ROUX (V) (2006), « Les sept premières années de vie active des jeunes non diplômés : la place des mesures publiques pour l'emploi », *Économie et statistique*, n° 400, p. 17-43, Insee.

GASQUET (C), MORA (V) et LOPEZ (A) (2005), *Formation qualifiante différée : quelle pertinence pour les jeunes sans diplôme ?*, 12^{es} journées d'étude Céreq-Lasmas-Institut du longitudinal, 26-27 mai, Toulouse.

GAUTIÉ (J) (1995), *Chômage des jeunes et politique active de l'emploi en France : du diagnostic à l'évaluation*, Thèse pour le Doctorat de Sciences Économiques, Paris I-Panthéon-Sorbonne, décembre.

GAUTIÉ (J) et GURGAND (M) (2005), « Retour sur la relation formation-emploi », *Économie et statistique*, n° 388-389, p. 3-13, Insee.

GAUTIÉ (J) et LEFRESNE (F) (1997), « La politique de l'emploi et sa représentation de l'entreprise », *La revue de l'Ires*, n° 23, hiver.

GHK (2005), *Study on access to education and training, basic skills and early school leavers. Lot 3 : Early school leavers*, Final report, London, GHK.

GIVORD (P) (2005), « Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes », *Économie et statistique*, n° 388-389, p.129-143, Insee.

GLASMAN (D) (2004), « Qu'est-ce que la déscolarisation ? » in GLASMAN (D) et OEUVRARD (F) (dir.), *La déscolarisation*, Paris, La Dispute.

GLASMAN (D) (2003), « Quelques acquis d'un programme de recherche sur la déscolarisation » in *Prévenir les ruptures scolaires, Ville-École-Intégration Enjeux*, n° 132, mars.

GLYN (A) et WOOD (S) (2000), *New Labour's economic policy*, Discussion paper series, n° 49, December, Oxford, Department of Economics, Oxford University.

GOUX (D) et NOUVEAU (C) (2007), « Expansion scolaire et insertion professionnelle : une évaluation de l'ouverture du lycée depuis le début des années 1980 » in COHEN (D), *Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, Opuscule, n° 6, Cepremap, Paris, Editions rue d'Ulm.

GRATADOUR (C) (2005), *Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi*, Les papiers du Cerc, n° 2005-04, décembre, Paris, Cerc.

GRELET (Y) (2006), « Des territoires qui façonnent les parcours scolaires des jeunes », *Bref Céreq*, n° 228, mars, Marseille, Céreq.

- GURGAND (M) (2005), *Economie de l'éducation*, col. Repères, n° 409, Paris, La Découverte.
- GURGAND (M) et MAURIN (É) (2007), « Démocratisation du secondaire et inégalités salariales : l'expansion éducative d'après-guerre » in COHEN (D), *Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, Opuscule, n° 6, Cepremap, Paris, Editions Rue d'Ulm.
- HÄMÄLÄINEN (K) et OLLIKAINEN (V) (2004), *Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment*, VATT research reports, n° 115, Helsinki, Government Institute for Economic Research.
- HECKMAN (J J), LALONDE (R J) et SMITH (J A) (1999), « The economics and econometrics of active labor market programs », in ASHENHELTTER and CARD (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Amsterdam, Elsevier.
- HILLAGE (J) et alii (2000), *Adult learning in England: a review*, Report n° 369, Brighton, Institute for Employment Studies.
- INRP (2007), *Sorties sans diplôme et inadéquation scolaire*, Service de veille scientifique et technologique, *La lettre d'information*, n° 28, juin.
- JOSEPH (O), LOPEZ (A) et RYK (F) (2008), « Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture », *Bref Céreq*, n° 248, janvier, Marseille, Céreq.
- JOUTARD (P) (2006), « L'école du XXI^e siècle doit développer l'imagination et diversifier les excellences », *Sociétal*, n° 51, 1^{er} trimestre.
- JULKUNEN (I) (2007), « Early school leaving in Finland : a problem solved ? », *Revistas de Estudios de Juventud*, junio, n° 77, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.
- JULKUNEN (I) et ÖHMAN (J) (2005), « Finland », in *Thematic study on policy measures concerning disadvantaged youth*, Final report, vol. 2, Annex II, Study commissioned by the European Commission, Directorate-General Employment and Social Affairs.
- KAMERMAN (S B) et alii (2003), *Social policies, family types and child outcomes in selected OECD countries*, OECD social, employment and migration working papers, n° 6, May, Paris, OECD.
- LAMARCHE (P) et PUJOL (J) (2007), « Les contrats d'aide à l'emploi du plan de cohésion sociale en 2006 : forte hausse des embauches », *Premières informations*, n° 41.2, octobre, Paris, Dares.
- LARSSON (L) (2000), *Evaluation of Swedish labour market programmes*, IFAU working paper, n° 2000:1, Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- LEFRESNE (F) (2003), *Les jeunes et l'emploi*, col. Repères, n° 365, Paris, La Découverte.
- LÉGER (F) (2008), « Les sorties sans qualification : la baisse se poursuit », *Note d'information*, n° 08.05, janvier, Paris, Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance.
- LÉGER (F) (2006), « Origine sociale, offre de formation et niveau atteint dans le secondaire », *Note d'information*, n° 06.15, mai, Paris, Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance.
- LEITCH (S) (2006), *Prosperity for all in the global economy - world class skills*, Final report, December, London, HM Treasury.

MAGNAC (T) (2000), « L'apport de la micro-économétrie à l'évaluation des politiques publiques », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 54.

MARTIN (J P) et GRUBB (D) (2001), *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, IFAU working paper, n° 2001:14, Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation.

MAS (S) (2005), *Sur les traces de TRACE : bilan d'un programme d'accompagnement de jeunes en difficulté*, Paris, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

MAURIN (É) (2007), *La nouvelle question scolaire*, Paris, Seuil.

MAURIN (É) (2004), *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, col. La République des idées, octobre, Paris, Seuil.

MCINTOSH (S) (2004), *The impact of vocational qualifications on the labour market outcomes of low-achieving school-leavers*, CEP discussion paper, n° 621, March, London, Centre for Economic Performance.

MINISTRY OF EDUCATION (2006), *Education and science in Finland*, Helsinki, Helsinki University Press.

MINNI (C) et alii (2007), « Emploi et chômage des jeunes de 15 à 29 ans en 2005 », *Premières informations*, n° 07.3, février, Paris, Dares.

MISEP (2006), *La jeunesse à risque*, Réunion du réseau des correspondants Misep, 15-16 juin, rapport final, Vienne, Autriche.

MÜLLER (W) et GANGL (M) (Eds.) (2003), *Transitions from education to work in Europe - The integration of youth into EU labour markets*, Oxford University Press.

NIVIERE (D) (2006), « Les fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2004 à la veille de la décentralisation du dispositif », *Études et résultats*, n° 493, juin, Paris, Drees.

NORDSTRÖM SKANS (O) (2007), "School to work transition in Sweden" in *Transition support policy for young people with low educational background*, The Japan Institute for Labour Policy and Training, Tokyo, JILTP Report, n° 5, p. 91-107.

OCDE (2007), *Jobs for youth (Des emplois pour les jeunes) : Netherlands*, Paris.

OCDE (2003), *PISA*, Programme for International Student Assessment, Paris.

OCDE (2000), *PISA*, Programme for International Student Assessment, Paris.

PERETTI (C) (2004), « Dix-huit questions sur le système éducatif », *Études*, n° 5199, Paris, La Documentation française.

PIKETTY (T) et VALDENNAIRE (M) (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français », *Les dossiers évaluations et statistiques*, n° 173, mars, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

POULET-COULIBANDO (P) (2000), « L'environnement social et familial des jeunes non qualifiés », *Éducation et formations*, n° 57, juillet-septembre, Paris, Direction de l'Évaluation et de la Prospective.

- QUINTINI (G), MARTIN (J) et MARTIN (S) (2007), *The changing nature of the school-to-work transition process in OECD countries*, IZA discussion paper, n° 2582, January, Bonn, Institute for the Study of Labor.
- RILEY (R) et YOUNG (G) (2000), *New Deal for Young People : implications for employment and the public finances*, London, National Institute for Economic and Social Research.
- ROBERT (P) (2008), *La Finlande : un modèle éducatif pour la France ?*, col. Pédagogies références, Paris, ESF Editeur.
- ROSENWALD (F) (2008), « La réussite scolaire des femmes et des hommes en Europe », *Note d'information*, n° 08.11, février, Paris, Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance.
- RYAN (P) (2001), "The school-to-work transition : A cross-national perspective", *Journal of Economic Literature*, March, vol. 39, n° 1.
- SANCHEZ (R) (2008a), « L'apprentissage en 2006 : les entrées s'accroissent surtout dans le tertiaire », *Premières informations*, n° 15.1, avril, Paris, Dares.
- SANCHEZ (R) (2008b), « Le contrat de professionnalisation en 2006 : de plus en plus d'entrées dans le dispositif », *Premières informations*, n° 15.2 avril, Paris, Dares.
- SAUVAGEOT (C) et alii (2005), « Quelle formation qualifiante différée pour les jeunes non diplômés ? », *Note évaluation*, n° 05.01, mars, Paris, Direction de l'Évaluation et de la Prospective.
- SÉDILLOT (B) (2004), « Les personnes sans qualification dans les politiques d'emploi et de formation », in MÉDA (D) et VENNAT (F) (dir.), *Le travail non qualifié. Permanences et paradoxes*, p. 345-365.
- STENBERG (A) (2007), *Does adult education at upper secondary level influence annual wage earnings?*, IFAU working paper, n° 2007:9, Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- TONDELIER (M) (2006), *Description du système scolaire finlandais*, note, Site Sociétés nordiques, agence de presse nordique.
- TRAAG (T) et VAN DER VELDEN (R K W) (2008), *Early school-leaving in the Netherlands*, ROA-RM, n° 2008/3, March, Maastricht, Research Centre for Education and the Labour Market.
- VÄLIJÄRVI (J) et alii (2007), *The Finnish success in Pisa – and some reasons behind it. Pisa 2003*, Institute for Educational Research, University of Jyväskylä.
- VAN DE VELDE (C) (2007), « Autonomie et insertion des jeunes adultes, une comparaison France-Danemark », in *Les jeunes dans une société vieillissante, Horizons stratégiques*, avril, n° 4, Paris, Centre d'Analyse stratégique.
- VERDIER (É) (2001), « La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation ? » *Formation emploi*, n° 76, p. 11-34, Marseille, Céreq.
- VIGER (E) (2007), *Les effets de la démocratisation de l'enseignement en France : une étude empirique*, Thèse de doctorat : Sciences économiques : Paris 1, sous la direction de J-M Robin.

WALTHER (A) et POHL (A) (2005), *Thematic studies on policy measures concerning disadvantaged youth*, Final report, vol. 1, Study commissioned by the European Commission, Directorate-General Employment and Social Affairs.

WERQUIN (P) (1997), « Dix ans d'intervention sur le marché du travail des jeunes en France, 1986-1996 », *Économie et statistique*, n° 304-305, p. 121-306, Insee.

WILKINSON (D) (2003), *New Deal for Young People : Evaluation of unemployment flows*, PSI research discussion paper, n° 15, London, Policy Studies Institute.