

Priorité 3 :
Redonner un avenir aux jeunes

Réunion plénière du 12 juillet 2010

Il faut redonner un avenir aux jeunes. Les taux de chômage des jeunes de plus de vingt pour cent ou les 150 000 sorties sans qualifications ont un coût considérable pour la société et représentent un déficit de croissance important. Deux axes de réforme sont alors nécessaires:

- préparer l'économie du savoir en transformant notre système d'éducation et d'enseignement supérieur
- stimuler l'emploi en mettant en place une « flexisécurité » à la française.

AXE 1 : TRANSFORMER NOTRE SYSTEME D'EDUCATION ET D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR POUR PREPARER L'ECONOMIE DU SAVOIR

Le système d'éducation et d'enseignement supérieur a longtemps été un atout de la France. Il ne l'est plus. Il faut réduire l'échec scolaire, favoriser la mobilité sociale et permettre à la France de tenir son rang dans l'économie mondiale de la concurrence.

Accomplir la révolution de l'économie de la connaissance implique de transformer notre système d'éducation et d'enseignement supérieur :

- renforcer l'égalité des chances dès la crèche et la maternelle afin de prévenir l'échec scolaire ;
- lutter à l'école primaire en priorité contre l'échec scolaire et l'illétrisme ;
- ces réformes ne pourront être possibles que par une modernisation de la gestion des ressources humaines du système éducatif ;
- l'économie de la connaissance exige des universités performantes, c'est dire plus autonomes, mieux évaluées et plus ouvertes.

Proposition 12 : Renforcer l'égalité des chances dès la crèche et la maternelle afin de prévenir l'échec scolaire

Les 15% des élèves ayant les résultats les plus faibles à la sortie de l'école primaire, représentent les 150 000 jeunes qui quittent le système scolaire sans diplôme. Cet échec représente un coût économique et social très important pour la collectivité. Au vu de l'impossibilité du collège à rattraper les difficultés précoces des élèves, il convient de concentrer les efforts sur l'école primaire et en amont sur l'accueil de la petite enfance.

La réussite des élèves à l'école primaire, notamment en lecture, écriture et calcul est liée à l'acquisition de compétences et connaissances dans la petite enfance, ce sont des prérequis nécessaires, puisque les difficultés à l'entrée du CP ne sont pas rattrapés par la suite. Chez certains élèves, les compétences en expression orale, maîtrise du vocabulaire de base, sont acquis au sein de la famille. Pour d'autres, si l'école, ou l'encadrement préscolaire ne leur apporte pas, l'enfant aura très peu de chance d'acquérir les fondamentaux en lecture, écriture et calcul pour réussir son parcours scolaire.

Afin de lutter contre l'échec scolaire précoce, il faut accomplir la révolution de l'encadrement éducatif en maternelle qui se substituera à l'encadrement sanitaire et social.

Le personnel de la petite enfance (entre 1 an et demi et 3 ans) se compose de **différents métiers** de la santé, de l'éducation et du social : puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers, psychomotriciens, assistantes maternelles... En outre, **les modes d'accueil collectif des tout petits se sont différenciés** pour répondre à des demandes et des territoires multiples et différents : crèche familiale, halte-garderie, jardin d'éveil, jardins d'enfants, micro-crèches, maison d'assistantes maternelles s'ajoutent aux crèches d'entreprises, aux multi-accueils et crèches mono-accueil. À chaque type d'établissement correspond une législation, (ou une absence de législation) qui permet l'intervention de professionnels avec des formations et des profils très différents.

Or ces personnels ont le même objectif : l'encadrement de la petite enfance, rien n'explique alors les différences de formation, qui vont de l'absence de diplôme requis pour les assistantes maternelles au brevet pour les auxiliaires de puériculture jusqu'au bac + 3 pour les éducateurs de jeunes enfants. Que les enfants soient accueillis dans une crèche ou chez une assistante maternelle, une formation identique est nécessaire.

Par ailleurs, la formation de ces différentes professions, à l'exception des éducateurs de jeunes enfants prévoit peu de temps pour la formation à l'**encadrement éducatif** (développement psychologique, affectif de l'enfant, interactions sociales...), mais se concentre actuellement sur la **dimension sanitaire et sociale**. A titre d'exemple, seul un quart du temps de formation des auxiliaires de puériculture est consacré aux activités d'accompagnement d'éveil. Les éducateurs de jeunes enfants, bien formés aux enjeux éducatifs, sont devenus, eux, les personnels encadrant des établissements d'accueil et non plus les acteurs encadrant directement les enfants.

Actuellement, seulement **40% des « encadrants de la petite enfance » ont suivi une formation diplômante**. Cette situation est un obstacle à un véritable accompagnement éducatif des jeunes enfants permettant l'acquisition de compétences au cours des trois premières années, nécessaires à l'apprentissage de la lecture-écriture plus tard.

Cette situation est encore dégradée par la diminution de la qualification des encadrants, prévue par les textes réglementaires récents et le développement des **maisons d'assistantes maternelles**, qui font craindre une diminution du caractère éducatif de l'accompagnement des enfants.

Or la mise en place d'une société de la connaissance passe par des modes de garde d'enfants qui renforcent dès leur plus jeune âge leur capital humain. Le mode d'accueil collectif a aussi un rôle de correction de l'égalité des chances : un enfant qui ne peut recevoir les stimulations dans le milieu familial, pourra dans le cadre d'un mode de garde collectif (crèche, halte garderie, assistante maternelle recevant chez elle plusieurs enfants) acquérir les compétences qu'il peut difficilement développer à la maison.

De cette façon, la Finlande a investi massivement dans cette voie, en formant tous les accueillants d'enfants à l'université à un niveau bac +3, accueillant les enfants 24 heures sur 24, dès 1 an, les familles payant 15% du coût de la garde (200 euros par mois). Même si l'école maternelle n'existe pas dans ce pays, ce sont des accueillants de ce niveau qui prennent en charge dès tout petit, les enfants. Les résultats excellents des enfants finlandais aux tests PISA s'expliqueraient en partie par cet encadrement éducatif précoce.

Afin de passer d'un encadrement sanitaire et social à un encadrement éducatif, l'émergence d'une nouvelle profession est nécessaire, celle d'« accueillant éducatif »¹, dont la formation en matière éducative serait renforcée.² Celui-ci remplacerait progressivement les différents métiers de la petite enfance, à l'exception des éducateurs de jeunes enfants, qui assureront la direction des structures d'accueil collectifs et géreront les accueillants éducatifs.

Outre la formation de ces nouveaux encadrants, il convient à court terme d'harmoniser progressivement la formation des professionnels de la petite enfance existants sur celle des « encadrants éducatifs », par un effort important de formation continue.

Par ailleurs, l'amélioration de l'encadrement des jeunes enfants entre 1 et 3 ans doit être complétée par une amélioration de qualité de l'encadrement éducatif à l'école maternelle. Ainsi, il faut former spécifiquement les professeurs de maternelle aux enjeux particuliers de ce niveau, pour leur permettre l'utilisation de méthodes pédagogiques renforçant la maîtrise du langage, prérequis pour l'apprentissage de la lecture.³ Cette mesure pourrait s'inscrire dans le cadre de la réforme du recrutement et de la formation des enseignants, qui doit s'appliquer en 2010, et qui prévoit que le recrutement se fasse au niveau « master 2 » (bac+5)⁴.

Proposition 13 : Lutter contre l'échec scolaire et l'illétrisme à l'école primaire.

La mise en place de l'autonomie des écoles primaires, liée à la redéfinition du directeur d'école, mieux gérant ses ressources et responsable de la réussite des élèves de son école pourrait est la clé de la réussite scolaire des élèves à l'école primaire.

Cette expérimentation pourrait avoir lieu dans vingt établissements choisis dans chaque académie. Elle est rendue possible pour les écoles primaires par l'article 34 de la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école⁵ et devrait poursuivre deux objectifs :

¹ Cf. Annexe 2 « Un nouveau métier d'« accueillant éducatif », unifiant les différentes professions d'encadrement des jeunes enfants. »

² Cf. Annexe 1 « Des méthodes pédagogiques axées sur le développement de l'expression orale à la crèche ».

³ Cf. Annexe 1 « un apprentissage systématique du vocabulaire à la maternelle ».

⁴ Rapport sénatorial de Monique Papon et Pierre Martin du 22 octobre 2008, « *Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public* »

⁵ Celle-ci prévoit que « sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement,

- répondre, au mieux, aux nécessités des élèves : l'objectif prioritaire du système éducatif doit être de faire progresser les élèves, ce qui suppose de partir de leurs besoins ;
- offrir, rapidement, un cadre de travail valorisant aux enseignants : le travail des enseignants est un travail difficile, que des conditions matérielles peu favorables ne facilitent pas. Afin que les enseignants soient valorisés, aient envie de rester dans leurs établissements, il faut leur permettre d'y travailler (bureaux), d'être associés au projet éducatif, de bénéficier d'une marge d'organisation de leur travail...

La mise en œuvre de cette réforme devra être ciblée sur un nombre limité d'établissements afin d'y affecter les moyens nécessaires et d'en évaluer les résultats.

a) Accorder une vraie mission de direction aux responsables d'établissement

Au plus proche des élèves, de leurs parents et des professeurs, le directeur d'une école doit pouvoir **déterminer les objectifs à atteindre en fonction des besoins de ses élèves**. Aujourd'hui, son rôle est purement administratif et il n'a pas les moyens de jouer une réelle fonction dynamique de l'établissement et de la communauté éducative⁶. Aussi, il "ne dispose ni de l'autorité lui permettant d'assumer une réelle responsabilité pédagogique, ni des moyens suffisants pour remplir ses responsabilités administratives"⁷. Cette situation a conduit un malaise fort parmi les directeurs d'écoles, ayant conduit à une grève administrative entre 2000 et 2006.

Il sera essentiel de prévoir une formation adaptée et l'instauration d'un statut particulier pour les directeurs d'école. Cette nouvelle fonction pourrait être majoritairement accessible aux professeurs des écoles, déjà directeurs ou non, mais aussi aux conseillers pédagogiques. Les directeurs d'école devront être formés à la gestion d'équipe et aux relations avec les parents.

Le directeur d'école devra pouvoir, d'abord, intervenir directement dans le **recrutement des équipes pédagogiques**, sur lesquelles il doit ensuite avoir une réelle fonction de direction et de mobilisation dans le cadre d'un projet d'établissement.

- **Le recrutement de son équipe :**

La politique de recrutement, afin de éviter tout arbitraire et pour privilégier l'implication de la communauté éducative, pourrait relever d'une décision conjointe associant parents, enseignants et personnels. Ainsi, le système éducatif finlandais se caractérise par une "forte *autonomie des établissements, des enseignants et des élèves*"⁸. Dans ce cadre, le recrutement des enseignants est assuré par une décision conjointe de conseils associant des représentants des parents, des enseignants, du personnel et par le directeur. Cette solution permettrait d'éviter des affectations inadéquates, par exemple de jeunes professeurs sans expérience dans les établissements les plus difficiles.

la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire ».

⁶ Voir à ce titre la description des fonctions faite dans le décret n°89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école

⁷ Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, Avril 2010.

⁸ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication à la suite d'une mission effectuée en Finlande du 7 au 9 septembre 2009, Par Mme Colette MÉLOT, M. Pierre MARTIN, Mme Françoise CARTRON, M. Claude DOMEIZEL et Mme Lucienne MALOVRY.

- **L'évaluation de son équipe :**

Le directeur, sera le supérieur hiérarchique des personnels de son école et **devra participer à l'évaluation des professeurs**, comme le fait un principal de collège. En cas de faiblesse d'un professeur constaté, **une formation obligatoire** devrait pouvoir lui être proposée en dehors du temps scolaire, en accord avec l'inspecteur d'éducation nationale.⁹

- **La responsabilité des résultats des élèves de son école :**

Outre l'évaluation des professeurs, le directeur doit être responsable des **résultats des élèves de son école**. Cette fonction doit être permise par une meilleure utilisation des outils d'évaluation, développés par le Direction de la statistique du ministère de l'éducation, mais aussi par un **renforcement des évaluations nationales au niveau du CE1, fin du cycle d'apprentissage de la lecture et au niveau du CM2**.

- **La mise en place d'expérimentations pédagogiques pour assurer la réussite des élèves :**

A partir des résultats des évaluations nationales, le directeur doit pouvoir mieux **piloter ses ressources, organiser le travail des équipes pédagogiques, organiser le temps scolaire et participer à des expérimentations en matière de pédagogie innovante pour réduire l'échec scolaire**.¹⁰

Concernant le pilotage des ressources matérielles, il pourrait **négoier un contrat pluriannuel entre la mairie et l'établissement public d'enseignement primaire**, afin de garantir dans le temps, les moyens matériels adéquats à son projet d'établissement. Concernant l'organisation du travail des équipes pédagogiques, il pourra faire les **arbitrages de répartition des classes entre les professeurs**, pour ne plus par exemple que l'enseignement en classe de CP soit accompli par les professeurs inexpérimentés ou les professeurs arrivés les deniers dans l'école.

Le **choix du rythme scolaire en 4 ou 4 jours et demi**, sera déterminé par le directeur. Au vu du volume horaire très important et très concentré (vacances scolaires longues des élèves), il conviendrait pour assurer une meilleure acquisition des fondamentaux, que la semaine scolaire se déroule sur 4 jours et demi (mercredi matin inclu).

Enfin le directeur pourra participer à des **expérimentations en matière de pédagogie innovante**. L'apprentissage de la lecture en CP et CE1 par petits groupes de niveaux autour d'ateliers serait un exemple d'expérimentation qui pourrait être menée (voir annexe 1). D'autres types d'expérimentation : « leçons de mots » en maternelle, méthode pour lutter contre l'innumérisme précoce ou accompagnement en dehors du temps scolaire pourraient aussi être lancées puis évaluées.

⁹ Actuellement, aucune formation continue n'est obligatoire pour les professeurs, même en cas de défaut majeur de leur pédagogie.

¹⁰ Voir annexe 1 « Un apprentissage de la lecture par petits groupes de niveau de la grande section au CE1, intégrant des méthodes pédagogiques innovantes »: et « Une méthode axée sur la proportionnalité pour lutter contre l'innumérisme au primaire »

- L'implication des parents par le directeur, comme co-acteurs de la réussite scolaire de leurs enfants :

Si certains parents participent très activement à la vie de l'école, une partie importante de ceux-ci restent très éloignés de l'institution scolaire. Or, la réussite scolaire est quasi-impossible sans l'implication directe (accompagnement aux devoirs) ou indirecte (encouragement à la réussite scolaire) des parents. Le directeur d'école pourrait alors proposer aux parents de mieux les associer, sur le modèle d'une expérimentation menée et évaluée avec succès « la mallette des parents »¹¹. Les directeurs pourraient entreprendre des actions pour:

- mieux expliquer aux parents le fonctionnement de l'école (à quoi servent les cours, quels sont leurs objectifs, comment fonctionne le système d'orientation). L'école leur expliquerait aussi ce qu'elle attend d'eux (suivi des devoirs, carnets de notes...).
- offrir un espace d'écoute, par des professionnels, des professeurs ou d'autres parents d'élèves bénévoles aux parents à l'école permettant de dépasser les situations de parents très démunis face à la détresse de leurs enfants, en échec dans le système scolaire. Des conférences sur l'alimentation, les rythmes de l'enfant, l'apprentissage de l'autorité pourraient être organisés pour donner des clés indispensables aux parents.
- créer des partenariats avec les universités populaires pour ouvrir les locaux de l'école à des ateliers pour les parents, qui leur permettront de mieux suivre leurs enfants, dans des matières fondamentales: orthographe de la langue française, calculs de base en mathématiques, grandes dates de l'histoire de France, outils informatiques.

b) Mettre en place des établissements primaires d'enseignement public (EPEP)

La création d'une nouvelle fonction de directeur d'école est indissociable de la création des EPEP : établissements publics d'enseignement primaire, regroupant différentes écoles, permettant d'atteindre une taille critique des écoles. En effet, il ne sera pas possible de mettre en place un directeur d'école, déchargé de sa mission d'enseignement, si l'école n'a que peu de classes ou que quelques niveaux.

Ces EPEP pourrait regrouper plusieurs écoles de plusieurs communes qui n'offrent pas un enseignement dans tous les niveaux. Le nouveau directeur pourra superviser, en étant mobile, les différentes « écoles » de l'EPEP.

Des évaluations devront être menées pour mesurer l'efficacité de la mesure. Ces évaluations devront faire l'objet d'un suivi continu, tant sur le plan individuel (méthodes des enseignants, management des directeurs, etc.) que collectifs (ouverture de l'école, pratiques collectives, etc.) tout au long de l'expérimentation. Elles devront aussi faire l'objet d'une évaluation à moyen et long terme. Ces évaluations devront reposer sur des objectifs de résultats, et prendre en compte la satisfaction des élèves, enseignants, parents et de l'ensemble de l'équipe de l'établissement. Les bonnes pratiques pourront ainsi faire l'objet d'une diffusion¹².

¹¹Cf. Annexe 1 : « Expérimenter le dispositif de meilleure implication des parents à l'école »

¹² La Cour des comptes recommande ainsi de « donner aux équipes des moyens dans le cadre de contrats d'objectifs pluriannuels » ; Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, Mai 2010

Proposition 14 : Développer une gestion des ressources humaines de l'éducation

- Moderniser l'évaluation des enseignants en intégrant l'engagement personnel des enseignants et tirer les conséquences de cette évaluation sur la carrière

L'évaluation dans l'éducation nationale reste un « serpent de mer ». Le Haut conseil de l'évaluation, mesuré dans ses termes, relève qu'elle « n'est pas très juste », qu'elle est « peu efficace » et qu'elle « engendre malaise et parfois souffrance » chez les évalués et les évaluateurs. Les explications seraient des critères d'évaluation insuffisants, des conditions d'inspection différentes, des conditions de prise en compte des tâches autres que d'enseignement individuel non homogènes et des rythmes d'inspection dissemblables (en moyenne tous les 7 à 8 ans dans le secondaire).

L'évaluation devrait être modernisée pour la rendre plus juste et plus efficace, sanctionnant des carrières plus individualisées fondées sur le mérite et l'investissement personnel. Elle devrait notamment mieux prendre en compte les résultats des élèves et plus régulière. Les critères d'évaluation doivent être modernisés pour mieux prendre en compte l'aptitude des professeurs à faire évoluer les élèves.

- Redéfinir les obligations de service des enseignants

Les décrets de 1950 ont défini le service des enseignants uniquement en horaire hebdomadaire d'enseignement¹³ et non en temps de travail. Le temps de correction, de préparation et de présence dans l'établissement n'est pas décompté. **La mission des enseignants est pourtant plurielle et ne se limite pas à l'activité d'enseignement.** Ainsi l'accompagnement des élèves, la relation avec les familles, l'aide à l'orientation, le travail en équipe ou par discipline ou les conseils de classe, conseils de cycle en primaire (particulièrement important pour le cycle de la lecture grande section, CP, CE1) sont des missions essentielles des enseignants.

Afin de mieux reconnaître ses missions, plusieurs solutions juridiques existent :

- définir globalement le temps de travail des enseignants prenant en compte l'ensemble de leurs activités¹⁴ ;
- élargir l'obligation de service incluant à côté de l'enseignement un certain nombre d'activités indispensables¹⁵.

Afin d'accomplir au mieux ces missions et participer activement à la vie éducative de l'établissement, la présence des enseignants à l'école ne devrait pas se limiter aux heures d'enseignement. Dans la perspective d'augmenter cette durée de présence des enseignants du secondaire au collège et au lycée, sans en augmenter le coût, **une solution serait de les décharger d'une partie de leur volume d'heures d'enseignement pour y ajouter des heures de concertation et de tutorat**, comme l'ont proposé les rapports Legrand et Merieu. On pourrait ainsi imaginer passer de 18 heures d'enseignement pour les professeurs certifiés à 16 heures, auxquels s'ajouteraient, 3 heures de concertation et 2 heures de tutorat, les professeurs agrégés passeraient eux de 16h à 15h)¹⁶.

¹³ Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de M. Pochard

¹⁴ Plusieurs pays ne fixent qu'un temps de présence, comme le Royaume-Uni (32,4 heures) et la Suède (35 heures)

¹⁵ La Finlande et la Grèce fixent aux enseignants à la fois un temps d'enseignement face aux élèves et un temps de présence dans l'établissement.

¹⁶ Solution proposée par le rapport Pochard.

- **Favoriser la formation permanente des enseignants et ouvrir les possibilités de deuxième carrière.**

La formation continue des enseignants reste très limitée, inférieure à la durée moyenne des stages de formation dans les autres administrations. Outre les préparations aux concours, qui conduisent marginalement à une amélioration des compétences professionnelles, les autres formations se font sur catalogue, l'enseignant postulant individuellement en fonction de ses desideratas sans aucun regard de l'administration, le plus souvent.

Les formations doivent être corrélées aux besoins de l'enseignant pour permettre d'améliorer les résultats scolaires des enfants. Une évaluation modernisée devrait s'accompagner dans certains cas de d'une obligation de formation.

Des mesures doivent être aussi prises pour ouvrir des possibilités de deuxième carrière aux professeurs, qui ne veulent ou ne peuvent plus enseigner à une classe, notamment en fin de carrière. Ces mesures sont indispensables dans la perspective d'allongement de la durée de départ à la retraite. Des activités de soutien, de tutorat, d'orientation pourraient être proposées pour les décharger des heures d'enseignement.

Proposition 15 : Approfondir l'autonomie des universités et les collaborations pour favoriser l'innovation

Il serait souhaitable de renforcer l'autonomie des universités en leur permettant de sélectionner librement leurs étudiants et leurs enseignants, et de laisser la liberté aux universités de moduler les frais d'inscriptions en fonction des revenus des parents, ou des formations proposées ; en contrepartie, l'évaluation des universités devra être renforcée.

Si la réforme de l'autonomie des universités a introduit des progrès importants, les universités restent encore entravées par des règles contraignantes qui brident leur créativité et leur attractivité pour les étudiants par rapport au système parallèle des écoles.

Elles devraient par ailleurs être plus ouvertes, sur le monde, impliquant un renforcement de la mobilité des enseignants et des professeurs, mais aussi pluridisciplinaires, tout comme les cursus des étudiants.

- **Renforcer la gouvernance, accroître la liberté de recrutement des enseignants et de sélection des étudiants et permettre des droits de scolarité différenciés**

La loi « liberté et responsabilité des universités » a permis une diminution de la taille des conseils d'administration, qui est un réel progrès pour la gouvernance des universités.

La réforme de la gouvernance des universités devrait être cependant poursuivie en laissant le choix aux universités d'adopter un mode désignation du Président de l'université plus ouvert. Les personnalités extérieures, dont les membres intuitu personae seraient désignés par le doyen de l'université, devraient dans ce cas pouvoir participer au vote. Le mode de scrutin de ces élections pourrait se faire au scrutin uninominal.

Les universités pourraient librement recruter et rémunérer leurs enseignants chercheurs et répartir leur budget entre différentes affectations : enseignement, recherche, échanges internationaux, politique de communication, encadrement des élèves (stages, notamment)...

Elles accèderaient à une véritable autonomie en disposant de la liberté de mieux sélectionner leurs étudiants pour permettre une meilleure orientation des le master 1.

Il conviendrait aussi d'augmenter les ressources des universités ; à cette fin elles pourraient choisir de :

- **Instaurer des droits d'inscription en fonction des ressources des parents ou selon les formations proposées, un plafond pourrait cependant être fixé par mesure réglementaire (5000 euros par exemple). Un tel système ne devrait cependant pas pénaliser les étudiants qui font des doubles cursus dans plusieurs universités.** Pour mettre en place ce système, il faudrait changer le statut des EPSCT par une mesure législative et mettre fin à la détermination nationale des droits d'inscription, pour la remplacer par la fixation annuelle d'un plafond. **Pour » les établissements à haut potentiel » qui souhaitent dépasser ce plafond, il serait possible de leur octroyer le statut de « grands établissements », ils ne délivreraient plus alors de diplômes nationaux mais des diplômes d'établissements, comme cela est déjà possible pour les grands établissements.**
- **Renforcer le nombre et le montant des bourses pour permettre une réussite des étudiants, parallèlement à l'augmentation des droits d'inscription.**

Des prêts étudiants à taux zéro pourraient être mis en place pour les étudiants modestes ne pouvant prétendre à une bourse. Plus généralement sans ciblage des étudiants selon leur revenu, la hausse des frais d'inscription pourrait s'accompagner de la mise en place de **prêts à remboursement contingent au revenu (PARC)**, comme il en existe en Australie, au Royaume-Uni ou en Suède : ce système de prêt prévoit des annuités de remboursement croissantes avec le revenu de l'emprunteur, et exigibles uniquement dans les périodes où ce revenu dépasse un certain seuil. Le PARC permettrait alors d'améliorer l'efficacité et l'équité du financement de l'enseignement supérieur.

- **En contrepartie de l'autonomie, renforcer l'évaluation des universités et des enseignants**¹⁷

Les missions et modalités de fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement (AERES) doivent être adaptées pour lui **permettre de mieux promouvoir la mise en place d'une démarche qualité dans les universités et conduire l'évaluation de ces démarches.** Les évaluations pourraient en outre se concentrer sur une année pour la même formation dispensée dans tous les établissements.

L'AERES devrait **pourvoir être inscrite au registre européen des agences d'évaluation**, et mieux intégrer les standards européens pour l'assurance qualité (ESG) dans ses critères d'évaluation. A cette fin, elle doit notamment avoir les moyens **d'évaluer les stratégies de recrutement des personnels des établissements**, ce qu'elle n'est pas en mesure de faire actuellement, face à l'opposition du Conseil national des universités.

L'expertise de l'AERES pourrait être renforcée par l'intervention d'experts étrangers qui pourraient intervenir dans des missions d'évaluation sur pièce particulièrement. A cette fin, il est indispensable **de rémunérer les experts à la hauteur de leurs compétences et ainsi assurer la qualité et l'indépendance de l'évaluation.**

¹⁷ Rapport du comité de suivi de la loi LRU de janvier 2010 souligne l'importance de l'évaluation en tant que corollaire de l'autonomie et souligne à cet égard le rôle de l'AERES.

Les universités devraient être également **libres d'avoir recours à d'autres organismes d'évaluation européens** inscrits au registre européen des agences d'évaluation de l'assurance qualité.

- **Renforcer la pluridisciplinarité des deux premières années, en valorisant l'apprentissage de « savoir faire ».**

Face à l'échec de masse dans les premières années à l'université, et les erreurs d'orientation fréquentes, **il conviendrait de renforcer la pluridisciplinarité des premières années pour permettre à l'étudiant de murir ses choix d'orientation** pour se spécialiser par la suite. Un tel système existe seulement en dehors des universités avec le système des prépas aux grandes écoles qui sont pluridisciplinaires.

Par ailleurs, des **outils transversaux** devraient être acquis à l'université. 89% des étudiants français estiment que les programmes d'études devraient inclure **l'acquisition de compétences plus larges**, dans le domaine de la communication, du travail d'équipe ou de l'apprentissage. Ils sont d'ailleurs 96% à penser que leurs études doivent, de manière générale, leur permettre d'acquérir les savoirs et compétences nécessaires pour réussir sur le marché du travail¹⁸. **Il faudrait, dans les premières années, notamment substituer « l'apprendre à faire » pour atteindre un objectif de « faire »**¹⁹. L'enseignement devrait privilégier la prise de responsabilité, l'expérimentation, la recherche et la réflexion personnelle. **Il serait en outre possible de valoriser les aptitudes non "purement académiques"**, par exemple en valorisant les expériences associatives (par "rémunération" d'un crédit ECTS), ou d'encourager les étudiants à s'investir dans des projets pour la vie universitaire locale.

- **Proposer une offre universitaire diversifiée et individualisée**

Une offre universitaire moderne devrait permettre aux étudiants de suivre des cursus diversifiés, grâce **aux choix de majeurs et de mineurs** et en facilitant les doubles cursus.

Choisir sa spécialisation est un choix difficile à faire à 18 ou 20 ans, surtout lorsque celle-ci engage pour des années. Alors que dans d'autres pays, le choix de spécialisation arrive relativement tard, en France il doit se faire avant même l'entrée dans l'enseignement supérieur. Ce système tolère peu d'erreurs : un choix indécis à 18 ans peut rapidement devenir un échec d'orientation. En outre, la forte spécialisation influe fortement sur le recrutement : les étudiants s'intègrent sur le marché du travail avec une « valeur » fondée sur leur diplôme plus que sur les compétences acquises. Ce système conduit dès lors à figer l'orientation, perpétuant le déséquilibre entre les filières (290 600 étudiants en lettres et sciences humaines contre 107 300 environ en Administration économique et sociale)²⁰

¹⁸ Eurostat, *Students and high education reform*, Eurobaromètre 2009

¹⁹ Voir *L'enseignement supérieur en France, état des lieux et propositions*, Rapport remis au Ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, 2006

²⁰ Ministère de l'éducation nationale, *Les étudiants inscrits dans les universités publiques françaises en 2007*, note d'information 08.26

Aux Etats-Unis, par exemple, les Universités fonctionnent sur un tout autre modèle en matière de spécialisation. Les étudiants donnent une coloration particulière à leur parcours, en choisissant un domaine principal (une « major », dont certaines restent parfois généralistes au sein, par exemple, des « Colleges of Arts and Sciences » qui enseignent les sciences humaines) ainsi que des spécialisations annexes (des « minors »). Ainsi, un étudiant peut avoir une « major » en mathématiques et suivre une « minor » en histoire, ou une « major » en histoire et une « minor » en français, etc... Ce fonctionnement permet aux étudiants de ne pas se spécialiser de manière unique.

La solution des « double-cursus » qui est possible en France n'est, à cet égard, pas satisfaisante. Il s'agit souvent d'une construction de l'étudiant et non d'une offre des établissements. L'étudiant doit dès lors composer au mieux entre ses deux emplois du temps et tenter de concilier des dates d'examens pas toujours compatibles, par exemple.

Il pourrait dès lors être envisagé :

- à tout le moins, de faciliter les doubles cursus.

Les Universités devraient avoir pour obligation de prendre en compte les doubles cursus des étudiants, quels qu'ils soient (toute formation reconnue par l'Etat, y compris si les deux sont très différentes l'une de l'autre), notamment et principalement en matière de dates d'examens.

- de mettre en place un système de « majeures » et « mineures » permettant aux étudiants de conserver un parcours diversifié.

Sur le modèle d'autres universitaires à travers le monde, les étudiants français devraient avoir la possibilité de choisir une « majeure » et de se voir proposer des « mineures », au moins jusqu'en master. Pour rendre ce choix possible, il est nécessaire que les établissements soient pluridisciplinaires

- de renforcer la pluridisciplinarité des universités, en encourageant le rapprochement entre universités.

Les universités françaises ne sont pas pluridisciplinaires et restent fragmentées entre universités de sciences sociales, universités de droit et d'économie, université de sciences. Ce cloisonnement des disciplines n'encourage pas la transversalité des cursus et des approches sur un même sujet, indispensable pour une recherche de qualité.

Il convient ainsi de poursuivre les fusions entre les universités, pour créer des pôles universitaires, ayant une taille critique permettant un rayonnement international.

- Reconnaître la mobilité, comme facteur déterminant de l'attractivité des universités françaises.

Une plus grande ouverture internationale signifie pour les universités françaises et européennes une plus grande concurrence avec les universités dans le monde, ce qui représente un gage de qualité de l'enseignement supérieur. Par ailleurs l'argument démographique plaide pour adapter le système d'enseignement supérieur à développer la mobilité, non seulement pour les étudiants européens, mais également pour les talents issus des pays tiers.

Un objectif en termes de mobilité étudiante a été fixé lors du sommet de Louvain en 2009. La France et ses partenaires se proposent d'atteindre **20% d'étudiants ayant effectué un séjour de mobilité au cours de leurs études à l'horizon 2020**. Il faut savoir qu'en 2009, on compte en France seulement environ 5% étudiants ayant effectué ce type de mobilité.

Afin d'atteindre cet objectif, des mesures doivent être mises en place : **doubler le nombre d'heures d'enseignement des langues à l'université, proposer une offre de cours en langue étrangère accessible à tous les étudiants, mettre en place une période de mobilité obligatoire au cours du cursus.**

Il serait souhaitable de **doubler le nombre d'heures d'enseignement des langues à l'université** afin d'atteindre un niveau C1 du cadre européen commun de référence pour les langues dans une première langue vivante et le niveau B2 dans une seconde langue vivante en fin de licence. En effet, le faible niveau de connaissance des langues étrangères à l'université est un obstacle majeur à la mobilité étudiante. **S'assurer la maîtrise de deux langues vivantes, doit être un objectif au niveau de la licence.**

Afin de susciter le désir de mobilité, il faut parallèlement au renforcement des cours de langue, permettre **l'apprentissage dans un environnement multilinguistique**. A cette fin, il serait utile de développer **une offre de cours en langue étrangère**, accessible comme enseignements d'ouverture à tous les étudiants, même ceux qui ne suivent pas un cursus en langue (FLE, LEA...). Cet environnement peut être aussi créé par **la présence d'étudiants et professeurs étrangers** dans l'université.

Sur le modèle des grandes écoles, Sciences Po par exemple, qui intègre une année de mobilité internationale obligatoire dans son cursus, il serait fortement souhaitable d'intégrer **une période de mobilité obligatoire** dans le parcours universitaire des étudiants. Il serait aussi possible d'intégrer **le taux de mobilité des étudiants, comme indicateur de performance des universités**, et ainsi de conditionner certains financements au respect d'un tel objectif. En parallèle, il conviendrait de **mieux évaluer l'impact de la mobilité sur les résultats académiques, les débouchés professionnels, (ou de rémunération)** mais aussi évaluer l'intérêt perçu par les étudiants partis en mobilité.

L'attractivité internationale des universités passe aussi par **d'autres mesures facilitatrices de la mobilité**. Les universités doivent devenir attractives auprès des étudiants et chercheurs étrangers. Dans ce but, il convient de faciliter **l'octroi de visas** pour les étudiants, mais aussi pour les chercheurs étrangers. On pourrait par exemple envisager de **supprimer les restrictions à l'attribution de visas étudiants pour les étudiants étrangers méritants**. Ces étudiants pourraient recevoir une bourse, sous condition de ressource. Par ailleurs, les **enseignants et chercheurs devraient pouvoir accomplir un séjour de mobilité**, en les incitant par des bourses. Enfin, il serait souhaitable aussi d'inciter **l'ouverture d'antennes des universités françaises à l'étranger**.

AXE 2 : STIMULER L'EMPLOI

La France doit se fixer 3 objectifs clairs à l'horizon 2020 : baisser le taux de chômage global à 4,5 % ; « débloquer » l'accès des jeunes à l'emploi ; réduire le dualisme du marché de l'emploi entre CDI et CDD. Dans cette perspective, une « flexisécurité à la française » doit être mise en place.

⇒ La création d'emplois, clef de voûte de la croissance économique

Une croissance forte et durable passe par une dynamique soutenue de création d'emplois. Cela suppose un tissu économique compétitif, une main d'œuvre qualifiée, la maîtrise du coût du travail, une facilitation des transitions professionnelles et l'accompagnement des chercheurs d'emploi dans ces périodes de transition. Ces différents éléments sont mis en musique via le marché du travail.

Or, le marché du travail en France souffre de nombreux dysfonctionnements, qui se traduisent par un taux de chômage plus élevé que la moyenne de l'UE²¹, ainsi que des taux d'emploi des 15-24 ans et des 55-64 ans nettement inférieurs à la moyenne européenne²². Au-delà de leurs conséquences négatives sur la croissance, ces dysfonctionnements sont au cœur de la rupture du lien de confiance au sein de la société française qui touche en particulier les jeunes - cette rupture s'étant par exemple manifestée avec beaucoup d'acuité lors des violences urbaines de 2005.

Il n'y a cependant pas de fatalité à cette situation. Confrontées à des difficultés en partie semblables, d'autres pays ont su, au cours des dernières années, faire évoluer leur marché du travail, selon des modalités propres à chacun : les « lois Hartz » et la politique de rigueur salariale en Allemagne, ainsi que la mise en place de la « flexisécurité » aux Pays-Bas puis au Danemark en sont des exemples.

Le marché du travail est à la confluence de très nombreuses politiques publiques : politique de l'emploi bien sûr, mais également politique macroéconomique, politique familiale, politique de l'immigration, politique industrielle, politique du logement etc. La réforme du marché du travail nécessite donc une mobilisation générale, portée et coordonnée par les plus hautes autorités politiques du pays.

Le marché du travail n'est pas un marché comme les autres : la place qu'occupe le travail dans nos sociétés fait de l'emploi un enjeu essentiel de nos existences, qui doit donner, comme nous le disions dans notre premier rapport, la possibilité à chacun, quelle que soit son origine, d'évoluer, de réussir sa vie, de progresser dans ses connaissances, d'améliorer sa situation professionnelle, d'accroître ses ressources et celles de sa famille, de réaliser ses ambitions et ses projets, et de profiter de manière équitable de la richesse économique créée par la collectivité.

Cette spécificité du marché du travail oblige à porter une attention particulière aux conditions de mise en œuvre des changements. Elle implique également de porter une attention particulière à l'emploi des jeunes, pour qui la possibilité de trouver un emploi et les bénéfices qu'ils retirent de cet emploi sont cruciaux pour leur vision de l'avenir et leur rapport à la société.

²¹ En 2007, avant la hausse liée à la crise, le taux de chômage était de 8,3% en France contre 7,1% dans l'Union européenne.

²² Le taux d'emploi des 15-24 ans était en France en 2007 de 31,5%, contre 37,4% dans l'Union Européenne. Pour les 55-64 ans, les taux d'emplois sont respectivement de 38,3% et 44,7% en France et dans l'Union Européenne.

⇒ Libérer la création d'emploi nécessite d'agir sur la précarité et le coût du travail

- La précarité du travail inhibe le développement des compétences, la mobilité de la main d'œuvre, la prise de risque et l'adaptation au changement.

Le marché du travail en France est loin d'être sclérosé et permet une certaine mobilité des travailleurs entre emplois. Cependant, cette mobilité porte de façon disproportionnée sur un nombre limité de personnes en contrats précaires²³, et principalement les jeunes travailleurs. La mobilité est trop souvent un choc négatif subi par les travailleurs, qui entraîne de longues périodes où le chômage alterne avec des emplois précaires. L'accès à un nouvel emploi « stable » peut prendre plusieurs années.

La précarité d'une certaine partie de la population est le corollaire de la forte protection dont bénéficient les emplois à durée indéterminée et par conséquent de la réticence des entreprises à créer de tels emplois. Cette précarité a plusieurs conséquences dommageables :

- elle se caractérise par un développement important des contrats de courte durée (notamment CDD et intérim) qui, s'ils offrent aux employeurs (et parfois aux salariés) une certaine souplesse, ne sont pas sans effet pervers : moindre investissement des travailleurs dans l'emploi, moindre accès à la formation professionnelle, difficultés de projection dans l'avenir et difficultés d'accès au crédit ou au logement ;
- elle constitue un frein à la mobilité volontaire des travailleurs en CDI : quitter un emploi stable pour un nouvel emploi entraîne en effet un risque d'autant plus grand que, si ce nouvel emploi s'avère ne pas convenir au travailleur, les opportunités alternatives de retour à un emploi stable sont très incertaines. En conséquence, des travailleurs restent dans leur emploi en CDI même lorsque celui-ci ne leur convient pas ou lorsqu'ils auraient des opportunités potentiellement plus intéressantes, mais plus risquées. Ce frein au changement nuit à la croissance ;
- elle pénalise de façon disproportionnée les jeunes travailleurs, dont une part importante met beaucoup de temps à accéder à un emploi stable ;
- elle engendre beaucoup de mal-être parmi les travailleurs : alors que la protection de l'emploi, telle qu'elle est mesurée par l'indicateur de l'OCDE, est relativement élevée en France par comparaison aux autres pays, la perspective de perdre un emploi en CDI est, dans notre pays, source d'une inquiétude plus grande qu'ailleurs.

²³ L'évolution de l'emploi entre 2008 et 2010 illustre ce point. L'emploi s'est ajusté dès le début de la récession avec une concentration des destructions d'emploi sur l'intérim : entre le deuxième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, 370 000 emplois intérimaires ont été détruits soit plus de 45% du niveau avant crise. Sur plus longue période, la concentration de la mobilité sur les travailleurs récemment entrés dans l'emploi apparaît également dans la comparaison entre la France et les Etats-Unis effectuée par Daniel Cohen et Pascaline Dupas, (« Trajectoires comparées des chômeurs en France et aux Etats-Unis », *Economie et Statistique*, n° 332-333, 2000-2/3). Les auteurs distinguent les travailleurs qui disposent d'un emploi depuis plus d'un an (les *insiders*) et les autres (les *outsiders*), qui ont donc connu une période de non-emploi au cours de l'année passée :

- les *insiders* sont plus exposés au risque de perte d'emploi aux Etats-Unis qu'en France (près de 20% des travailleurs américains auront fait au moins une fois l'expérience du non-emploi au bout de deux ans, contre 11% pour les travailleurs français) ;
- les *outsiders* français sont en revanche beaucoup moins bien protégés contre la perte d'emploi que leurs homologues américains (près de 15% des travailleurs américains auront à nouveau fait l'expérience du chômage au bout de six mois, contre 40% pour les travailleurs français).

Ce diagnostic n'est pas nouveau, et plusieurs évolutions récentes ont cherché à le corriger en introduisant des éléments de flexisécurité²⁴. D'une part, afin d'accélérer le retour à un emploi de qualité, l'accompagnement des chercheurs d'emploi a été étendu et l'éligibilité à l'indemnisation par l'assurance-chômage est désormais accordée dès quatre mois de cotisations. D'autre part, afin de limiter les réticences des employeurs à embaucher en CDI, la rupture conventionnelle a été développée pour dédramatiser la séparation et limiter les délais et l'incertitude liés aux procédures judiciaires consécutives aux licenciements.

Ces mesures doivent être renforcées et complétées par d'autres afin de créer un véritable système de « flexisécurité à la française ». Il est tout d'abord nécessaire que la nécessaire flexibilité de l'emploi pour certaines entreprises ne crée pas deux catégories de travailleurs, ceux à qui l'ensemble des instruments de protection sociale et de l'emploi sont offerts, et ceux dont le contrat de travail leur interdit l'accès à un ensemble de services et d'opportunités auxquels tous devraient avoir droit. Il est également nécessaire de modifier profondément la logique qui voit dans le chômeur une personne « privée d'emploi », pour en faire un travailleur en train de bâtir son évolution professionnelle : l'emploi, la formation et l'allocation de la main d'œuvre doivent être considérés comme des investissements. Il ne faut donc pas chercher à protéger à tout prix les emplois existants, mais plutôt assurer une sécurité des travailleurs dans leurs transitions professionnelles. Un dernier ensemble de mesures devrait concerner le marché du logement, dont la faible fluidité empêche un grand nombre de travailleurs de profiter des opportunités offertes à l'extérieur du bassin d'emplois dans lequel ils se trouvent.

- **Une structure de prélèvements qui pénalise la création d'emplois**

La « flexisécurité à la française » doit s'accompagner de mesures qui favorisent la création d'emplois, sans laquelle l'amélioration du fonctionnement du marché du travail peut rester vaine.

Malgré les allègements de cotisation sociales sur les bas salaires ces vingt dernières années, ainsi que la baisse plus générale des prélèvements obligatoires depuis 1999, le système français de prélèvements sociaux et fiscaux pèse encore excessivement sur l'emploi. En particulier, le coût du travail au niveau du salaire minimum reste en France l'un des plus élevés au monde²⁵.

²⁴ La flexisécurité désigne une organisation du marché du travail conjuguant une grande flexibilité (notamment une certaine facilité de licenciement pour les entreprises) et la sécurisation des travailleurs dans leurs transitions professionnelles (indemnisation élevée et accompagnement intensif permettant de réduire les périodes de chômage).

²⁵ Cf. les statistiques de l'OCDE présentées dans le rapport du groupe d'experts sur le salaire minimum de juin 2009, p.17.

⇒ **Mettre en place une « flexisécurité à la française » et baisser le coût du travail**

Pour répondre aux enjeux identifiés ci-dessus, les autorités politiques doivent lancer et mettre en œuvre un plan en faveur de l'emploi répondant aux quatre objectifs suivants :

- 1) **Réduire la précarité de l'emploi** : moduler les cotisations à l'assurance chômage en fonction de la durée de l'emploi et envisager à terme l'instauration d'un contrat unique
- 2) **Créer un cadre efficace et cohérent pour la recherche d'emploi** : mettre en place le contrat d'évolution
- 3) **Réduire le coût du travail** : transférer une partie des cotisations sociales sur la TVA
- 4) **Agir spécifiquement pour l'emploi des jeunes** : développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés et développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle

Ces mesures étaient pour l'essentiel déjà inscrites dans le premier rapport de la Commission ; leur mise en œuvre paraît toujours nécessaire et urgente.

En favorisant la création d'emplois et en améliorant le fonctionnement du marché du travail, les mesures répondant aux trois premiers objectifs bénéficieront notamment aux jeunes. Les caractéristiques propres de la période d'insertion sur le marché du travail appellent cependant également des mesures spécifiques pour l'emploi des jeunes.

Proposition 16 : Réduire la précarisation sur le marché du travail

Des emplois de courte durée peuvent répondre à des besoins économiques spécifiques. Cependant, les emplois précaires (par opposition à l'emploi stable) font souvent **supporter un coût à leur titulaire** (par exemple par la difficulté d'accès au crédit ou au logement ou des périodes de chômage plus fréquentes) **et à la collectivité** (par exemple par l'indemnisation des périodes de non emploi). Il est dès lors souhaitable que les employeurs, lorsqu'ils décident de recourir à des emplois précaires, participent au financement du coût social qui leur est associé.

A cette fin, les cotisations chômage pourraient être modulées en fonction de la durée de l'emploi²⁶ : les cotisations chômage seraient ainsi majorées au cours des premiers mois dans l'emploi, puis diminueraient. Cette modulation serait indépendante du statut contractuel de l'emploi : le même taux de cotisation serait appliqué, lors de la première année d'emploi, aux emplois en CDD et aux emplois en CDI. Par ailleurs, cette modulation pourrait être calibrée de façon à rester globalement neutre financièrement (le montant des « bonus » perçus par les entreprises sous forme de cotisations sociales moyennes plus faibles sur des emplois de longue durée étant égal au montant des « malus » associés à des cotisations sociales moyennes élevées sur des emplois de courte durée), ou alternativement dégager des recettes²⁷.

Cette modulation instaurerait une dimension du type « pollueur - payeur » dans le financement de l'assurance chômage, au-delà de la simple logique de mutualisation actuelle. Au contraire d'une taxation des ruptures (qui serait une piste alternative permettant de faire participer les employeurs au financement du coût social de leurs décisions), une modulation en fonction de la durée de l'emploi présente l'avantage de ne pas frapper spécifiquement les entreprises qui rencontrent ponctuellement des difficultés économiques (au risque d'aggraver ces difficultés).

Certes, tous les secteurs ne seraient pas également touchés par une telle modulation, tous ne recourant pas dans les mêmes proportions aux emplois de faible durée. Cependant, on peut considérer que favoriser le développement des secteurs qui proposent une plus grande stabilité de l'emploi au détriment de ceux qui font peser un coût plus important sur la collectivité en recourant massivement à des emplois plus précaires est précisément l'un des objectifs de cette mesure. Si l'on souhaite *a contrario* limiter la redistribution entre secteurs, on peut alternativement prévoir que la modulation des cotisations se fasse en fonction des différences de pratiques des entreprises par rapport à un *benchmark* sectoriel (ainsi, seules seraient « sanctionnées » financièrement les entreprises recourant plus que leurs concurrentes à l'emploi précaire). De telles modalités existent dans le système d'*experience rating* mis en place dans de nombreux Etats des Etats-Unis²⁸.

La modulation des cotisations d'assurance chômage en fonction de la durée de l'emploi crée des incitations au développement d'emplois plus stables. Sur un marché du travail où coexistent différents types de contrats (CDI, CDD, intérim), une variable déterminante pour le développement de l'emploi stable est le coût de la rupture du CDI. D'une manière générale, une des raisons de la faiblesse des embauches en contrats

²⁶ En principe, la modulation pourrait porter sur d'autres variables que les cotisations chômage (par exemple l'IS). Il y a cependant une logique à ce que la modulation porte sur les versements à l'assurance chômage, dans la mesure où celle-ci supporte financièrement une partie du coût de la précarité (qui se traduit par des retours plus fréquents au chômage).

²⁷ Il faut souligner à cet égard que le mécanisme proposé répond à une logique distincte de celle des indemnités actuellement versées aux salariés en fin de contrat à durée déterminée ou de mission d'intérim : alors que ces indemnités ont pour vocation de dédommager un travailleur au niveau individuel, le bonus/malus a pour objectif de faire prendre en compte par les entreprises le coût social de leur politique d'embauche.

²⁸ Dans plusieurs Etats, l'indemnité est également modulée en fonction de la conjoncture.

« stables » et du développement des contrats précaires est la réticence des employeurs à se « lier les mains ». Dans le cas particulier de la France, le **coût de la rupture** est essentiellement non monétaire et **tient à la durée et à l'incertitude**²⁹ des procédures judiciaires pouvant suivre un licenciement.

Des évolutions importantes ont eu lieu ces dernières années sur ce point. La modification des règles relatives à la rupture conventionnelle a permis de sécuriser le coût des ruptures, en permettant aux parties de négocier l'indemnité de rupture sans perte de droits pour le salarié par rapport à un licenciement. Si les volumes atteints sont importants (190 000 ruptures conventionnelles homologuées en 2009), la réforme est encore trop récente et la conjoncture trop particulière pour que puissent être pleinement appréciés ses effets.

La Commission insiste sur la **nécessité de procéder, avant toute nouvelle mesure, à un bilan d'évaluation de la rupture conventionnelle**, mesure qu'elle proposait dans son premier rapport. Au-delà de la rupture conventionnelle, qui ne modifie pas la situation des grands licenciements collectifs, ce bilan devra vérifier si l'état actuel du droit garantit un bon équilibre entre protection des salariés et sécurisation des ruptures (en particulier dans le cas des restructurations). Il faudra également s'assurer que les nouvelles dispositions introduites dans le Code du travail par cette réforme ne conduisent pas à une évolution de la jurisprudence qui pénaliserait les plans de départ volontaires. Ces plans constituent aujourd'hui en pratique une forme utile de ruptures à l'amiable dans un cadre collectif.

Enfin, une étape supplémentaire dans la réduction de la précarité consisterait à terme à **fusionner le CDD et le CDI dans un contrat de travail unique**. Cette évolution réduirait la stigmatisation dont souffrent aujourd'hui les titulaires de contrats précaires. Afin d'éviter les réticences à l'embauche que pourrait susciter la suppression des CDD auprès de certains employeurs, ce contrat prévoirait une progressivité des droits des salariés avec leur ancienneté.

Proposition 17 : Créer un cadre efficace, cohérent et valorisant pour la recherche d'emploi : mettre en place le contrat d'évolution

1. Principes généraux

Le terme de « chômage » renvoie traditionnellement à la cessation du travail. Or, **la recherche d'emploi par les « chômeurs » est une activité à part entière**, qui nécessite des compétences particulières et un investissement en temps, en moyens et en énergie de leur part. De plus, en permettant une meilleure allocation de la main d'œuvre et un accroissement des compétences des chercheurs d'emploi par la formation, la recherche d'emploi contribue à la croissance pour l'ensemble de la société. Cette activité de recherche est d'autant plus complexe que celui qui l'exerce est initialement éloigné de l'emploi. En conséquence, **cette activité doit bénéficier d'une rémunération, ainsi que d'un accompagnement qui croissent avec la « distance à l'emploi » initiale du chercheur d'emploi**.

Des dispositifs d'accompagnement renforcé ont été mis en place pour des publics spécifiques. L'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP), qui constitue le dispositif le plus ambitieux actuellement, montre des résultats encourageants

²⁹ Le pourcentage de décisions de conseils de prud'hommes renversées en appel souligne cette incertitude : en 2003, 60% des jugements des Conseil de prud'hommes ont fait l'objet d'appel. Parmi celles-ci, le jugement du conseil de prud'hommes a été invalidé, partiellement ou totalement, dans 45% des cas par la Cour d'appel. (Cf. Brigitte Munoz-Perez et Evelyne Serverin [2006], *Le sort des demandes prud'homales en 2004*, Infostat Justice 87)

en termes de taux d'adhésion³⁰ et de sorties durables dans l'emploi³¹. Cependant, son ciblage relève d'une logique de statut du chercheur d'emploi : le CTP s'adresse aux salariés touchés par un licenciement pour motif économique - et non de ses perspectives d'avenir, qui sont plus pertinentes pour évaluer l'accompagnement nécessaire.

Or, l'accompagnement renforcé peut s'avérer inutile voir contre-productif pour certains chercheurs d'emplois les plus « employables »³². De plus, ces dispositifs s'avèrent relativement coûteux (environ 20 000 € par an pour le CTP pour une durée maximale de douze mois³³), ce qui impose d'allouer les moyens en direction de ceux qui sont en recherche active d'emploi et de ceux qui sont le plus éloignés d'un retour à l'emploi.

La Commission préconise de repenser la logique de l'accompagnement, d'évoluer vers une individualisation croissante de l'accompagnement, défini en fonction du seul critère de distance à l'emploi des individus³⁴. Dans ce cadre, le déploiement à grande échelle d'un mécanisme similaire au CTP mais mieux ciblé laisserait espérer un réel impact sur l'emploi pour un coût incrémental limité. La Commission préconise pour cela la mise en place d'un « contrat d'évolution professionnelle » à destination des chercheurs d'emploi, autour des principes suivants :

- a) **le contrat d'évolution serait un contrat d'activité à durée indéterminée.** Ce contrat, en contrepartie d'engagements forts du chercheur d'emploi dont le respect serait contrôlé, lui proposerait une rémunération et un accompagnement dans son orientation professionnelle, sa formation et sa recherche d'emploi. Il serait signé selon les cas (cf. *infra*) avec Pôle Emploi, le dernier employeur du demandeur d'emploi ou les Conseils généraux ;
- b) **le contrat d'évolution aurait vocation à devenir à terme le droit commun du service public de l'emploi en France.** Les différents outils français d'indemnisation, de formation et d'accompagnement, pour l'instant liés au statut du bénéficiaire (étudiant, primo-entrant, ancien salarié ayant subi un licenciement pour motif économique, autre chômeur, etc.), seraient remplacés par un système global et cohérent en support à l'objectif de recherche d'emploi. La montée en charge par rapport à la situation existante serait cependant progressive, au fur et à mesure que les chercheurs d'emploi « sortent » des mécanismes existants et « entrent » dans un contrat d'évolution. Cette transition pourrait se faire soit en créant un dispositif totalement nouveau, soit en faisant évoluer un certain nombre de mécanismes existants, comme le CTP ou la CRP³⁵, dont la logique serait réaffirmée mais qui seraient réorientés vers d'autres publics et étendus ;

³⁰ De l'ordre du double de celui de la convention de reclassement personnalisé (CRP). Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

³¹ Environ 60 % sur une période de douze mois. Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

³² Le ciblage sur les travailleurs ayant subi un licenciement pour motif économique peut parfois être justifié économiquement, en particulier lors de grandes restructurations qui voient un nombre important de travailleurs ayant des compétences spécialisées dans des secteurs industriels en déclin arriver concomitamment au chômage sur un marché du travail local de taille réduite. Cependant, proposer systématiquement le CTP ou la CRP aux seuls licenciés pour motif économique ne constitue pas un ciblage efficace.

³³ Cf. rapport de l'IGAS (octobre 2007) « L'évaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle ».

³⁴ Cette orientation rejoint l'avis du COE dans le rapport sur les « Mutations économiques, reclassement, revitalisation » : « CRP et CTP répondent à une logique intéressante et adaptée pour les salariés qui ont besoin d'une reconversion ou d'une formation aux compétences de base transférables. C'est le cas de nombreux licenciés économiques mais aussi d'autres demandeurs d'emploi. Il convient non pas de généraliser ces dispositifs mais de retenir la logique qui les inspire pour les salariés qui ont réellement besoin d'un accompagnement individualisé... »

pour envisager sur la base d'un contrat conclu avec le demandeur d'emploi une période de reconversion ou d'acquisition de compétences ... Et cela sur la base d'un diagnostic personnalisé permettant d'établir les difficultés du demandeur d'emploi d'accéder à une emploi pérenne. »

³⁵ Convention de reclassement personnalisé.

- c) le contrat d'évolution serait par principe proposé à tous les chercheurs d'emploi, qui seraient libres d'adhérer ou non au dispositif (comme c'est le cas aujourd'hui pour la CRP et le CTP). Cette clause est à la fois une conséquence du caractère contractuel du dispositif proposé, et une condition de son efficacité, dans la mesure où une recherche efficace d'emploi nécessite une implication volontaire du travailleur ;
- d) le contrat d'évolution proposerait un service fortement différencié en fonction de la distance à l'emploi du chercheur d'emploi, telle qu'elle serait évaluée par le Service public de l'emploi. Le chercheur d'emploi serait ainsi caractérisé par sa distance à l'emploi et non par son statut juridique (licencié économique par exemple). Cette distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible (voir *infra*) ;
- e) l'accompagnement renforcé serait individualisé, mais également adapté aux spécificités locales ou sectorielles du champ de la recherche d'emploi. Il n'est pas possible de mettre en place un processus standardisé au niveau national. En particulier, l'accompagnement peut être effectué par différents opérateurs, en fonction des spécificités locales ;
- f) l'adhésion au contrat d'évolution entraînerait pour son titulaire une rémunération accrue, dépendant de l'ampleur de l'accompagnement et des actions de formation ou de travail effectuées. Cette rémunération serait composée de deux éléments : i) le revenu qu'aurait perçu le titulaire s'il avait refusé le dispositif et ii) une rémunération correspondant à l'activité de recherche d'emploi dans le cadre du contrat d'évolution³⁶ ;
- g) la mise en œuvre du dispositif devrait avoir un coût limité. Il est montré plus bas que cet objectif - même avec un contrat d'évolution ambitieux dans son périmètre et ses modalités - n'est pas inatteignable, via le redéploiement de certaines dépenses, une contribution des entreprises procédant à des restructurations et les économies de dépenses générées par son impact sur la création d'emploi.

2. Vers l'universalisation du contrat d'évolution

Le contrat d'évolution a une **vocation universelle**, c'est-à-dire que son objet est de remplacer à terme l'ensemble des dispositifs existants, afin de donner à la recherche active d'emploi un cadre cohérent, efficace et lisible. La mise en place d'un tel mécanisme ne se fera pas en un jour. Elle requiert la transformation de nombreux mécanismes, gérés dans le cadre de gouvernances éclatées : elle demande donc la mobilisation et la collaboration de tous les niveaux des administrations publiques, ainsi que des partenaires sociaux. Elle suppose également de poursuivre l'évolution du système de formation professionnelle afin qu'il contribue pleinement à sécuriser les mobilités (cf. *infra*). La mise en place du contrat d'évolution nécessite enfin une **démarche par étape**, dont les premières sont détaillées ci-dessous.

a) Segmenter les dispositifs du service public de l'emploi en fonction des profils des chercheurs d'emploi³⁷

La mise en œuvre du contrat d'évolution suppose un accompagnement renforcé et personnalisé du chercheur d'emploi, qui aille au-delà de ce que propose actuellement le service public de l'emploi (bien que celui-ci ait connu des évolutions dans cette direction

³⁶ La rémunération dissocierait la mise en œuvre du contrat d'évolution de la question du caractère assurantiel de l'indemnisation du chômage : il serait tout à fait possible, si on le souhaite, de conserver au premier élément de la rémunération un caractère assurantiel, avec un montant dépendant du seul parcours passé du chercheur d'emploi.

³⁷ Cette mesure a, par ailleurs, sa justification propre et pourrait être mise en œuvre indépendamment du contrat d'évolution.

au cours des dernières années). L'accompagnement devrait s'éloigner d'une conception universaliste du droit au soutien à la recherche d'emploi et établir une catégorisation des chercheurs d'emploi selon notamment deux critères : i) capacité de reconversion du chercheur d'emploi (niveau d'éducation, compétences, âge, etc.) ; ii) capacité du chercheur d'emploi à échapper aux difficultés économiques (secteur d'emploi à risque ou en développement, etc.). Une distinction similaire des chercheurs d'emploi a été mise en œuvre en Allemagne.

En France, par exemple, quatre catégories pourraient être identifiées : chercheurs les plus proches de l'emploi ; chercheurs dans une situation intermédiaire ; chercheurs les plus éloignés de l'emploi ; personnes rencontrant des obstacles sociaux importants à la recherche d'emploi. A ces quatre catégories pourraient correspondre **quatre catégories de contrat d'évolution**, qui apporteraient au signataire un soutien d'une nature variable et d'une plus ou moins grande intensité et proposeraient des modes d'interaction différenciés avec le service public de l'emploi. La distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible. A l'intérieur de chaque catégorie de contrat, un ajustement plus fin serait fait sur la base des situations individuelles. Cet ajustement concernerait tous les leviers : mode d'accès au service public de l'emploi (physique, téléphonique, en ligne), fréquence des visites, durée et contenu des entretiens, intensité des formations, nature de l'accompagnement, etc.

La mise en œuvre d'une telle réforme devra prêter attention aux points suivants :

- elle devra s'accompagner d'un pilotage par des indicateurs **opérationnels différenciés selon les parcours**. Par exemple, le nombre de dossiers à traiter chaque jour par un employé servant les chercheurs d'emploi les plus fragiles serait moins important que celui d'un employé servant les chercheurs d'emploi en situation intermédiaire, les seconds demandant un soutien moins intense que les premiers ;
- elle nécessitera des outils techniques capables d'**évaluer rapidement la capacité de reconversion et la capacité à échapper aux difficultés économiques**. Cette appréciation de la situation du chercheur d'emploi doit être faite relativement rapidement, afin que l'aide appropriée soit apportée dès le début de l'épisode de recherche d'emploi ;
- elle devra s'appuyer sur une **formation renforcée des employés du service public de l'emploi**, qui devront être capables d'orienter et de conseiller les chercheurs d'emplois sur la base de leurs compétences individuelles, et pas seulement de leur secteur d'activité par exemple ;
- enfin, la gestion de ce dispositif devra conserver une certaine **souplesse**. En particulier, elle devra permettre l'évolution d'une catégorie à l'autre en fonction des difficultés rencontrées au fil de la recherche d'emploi.

b) Créer les différentes variantes du contrat d'évolution

Une fois la segmentation arrêtée, un dispositif à quatre « étages » pourrait être imaginé :

- **Contrat de catégorie A** - Les chercheurs d'emploi les moins éloignés de l'emploi bénéficieraient d'un service centré sur la mise en relation du chercheur d'emploi avec les offres d'emploi correspondant à son profil ;
- **Contrat de catégorie B** - Les chercheurs d'emploi dans une situation intermédiaire bénéficieraient des services offerts par le contrat de catégorie A, auxquels s'ajouteraient un bilan de compétences, un soutien à l'orientation professionnelle, une

offre de formation individualisée et d'intensité moyenne (remise à niveau professionnelle, formation préalable à l'embauche) ;

- **Contrat de catégorie C** - Les chercheurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi bénéficieraient des services offerts dans le cadre du contrat de catégorie B, auxquels s'ajouteraient une offre de formation individualisée d'intensité forte (formations longues à de nouveaux métiers), un accès facilité à des expériences professionnelles courtes dans des entreprises ou des associations et un *coaching* personnalisé (préparation aux entretiens d'embauche et techniques de recherche d'emploi). Les chercheurs d'emploi dans cette catégorie bénéficieraient également d'une augmentation de leur rémunération (financée par Pôle Emploi et par les entreprises ou associations d'accueil de l'expérience professionnelle courte) comme contrepartie de l'externalité positive que constituent leurs activités de recherche et de formation.

Cette rémunération additionnelle donnerait au service public de l'emploi l'autorité nécessaire pour inciter les chercheurs d'emploi à suivre les formations adéquates et accepter les offres satisfaisantes ;

- **Contrat de catégorie D** - Les mesures proposées aux signataires de ces contrats viseraient prioritairement à lever les freins sociaux à la reprise d'emploi et devraient être fortement individualisées (aide à la garde d'enfant, au logement, à l'obtention du permis de conduire, mesures de soutien psychologique, etc.).

c) Mettre en place une structure spécialisée à l'intérieur de Pôle Emploi

L'accompagnement des signataires d'un contrat d'évolution impose un suivi professionnalisé et piloté. La meilleure manière d'assurer ce suivi est de le placer dans le cadre d'une structure où le management et les employés répondraient à des objectifs et des **incitations spécifiques** et qui se verrait attribuer les moyens humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre de la mesure³⁸.

Cette structure serait compétente pour la majorité des contrats de catégories A, B et C dont Pôle Emploi serait le co-contractant.

Dans le cas des **salariés victimes de restructurations**, les contrats d'évolution pourraient être signés, mis en œuvre et financés par l'entreprise procédant aux licenciements économiques (cf. *infra*).

Les contrats de catégorie D seraient signés et mis en œuvre par les **Conseils généraux**, compétents en matière d'insertion.

d) Organiser la mise en œuvre des contrats d'évolution par les entreprises procédant à des restructurations

Les entreprises procédant à des restructurations pourraient prendre en charge la mise en œuvre et le financement des contrats d'évolution des salariés qu'elles licencient (à l'image de ce qui se fait déjà dans les cellules de reclassement mises en place de manière *ad hoc* par certaines grandes entreprises). Certaines **mesures de reclassement** prises dans ce cadre pourraient recevoir le soutien de Pôle Emploi.

Cette **prise en charge**, qui serait formalisée par une convention entre l'Etat et l'entreprise, serait **obligatoire pour les entreprises de plus de 1 000 salariés** (car elles en ont les moyens humains et financiers). Lors de la négociation de cette convention, l'Etat procéderait, par l'intervention de ses services déconcentrés et dans le cadre de la procédure d'information et de consultation, à l'examen des motifs du licenciement économique et des mesures de reclassement envisagées. La signature de la convention par

³⁸ Cf. le coût de l'accompagnement proposé dans chiffrage en annexe.

l'Etat entrainerait reconnaissance de la validité de la rupture. Cette convention serait soumise au contrôle du seul juge administratif.

Les entreprises de moins de 1 000 salariés pourraient également, à titre optionnel, recourir à cette procédure de conventionnement avec l'Etat.

e) Dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires

Le contrat d'évolution engendre un coût net pour les finances publiques par rapport à l'offre actuelle du service public de l'emploi via trois dispositions : la rémunération supplémentaire accordée à certains chercheurs d'emploi, l'offre de formation accrue et l'accompagnement individualisé renforcé.

Par ailleurs, le contrat d'évolution génère des effets positifs sur les finances publiques via deux facteurs :

- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emploi signataires du contrat d'évolution ;
- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois³⁹.

Ce dernier point dépend du nombre d'emplois créés par le dispositif, qui lui-même découle de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne passée au chômage et sur la durée moyenne des emplois retrouvés (qui augmente dans la mesure où le contrat d'évolution améliore le niveau de formation des travailleurs et la qualité de l'appariement et conduit à des emplois de meilleure qualité)⁴⁰.

Pour que le mécanisme soit autofinancé, il faut qu'en moyenne les effets positifs dynamiques égalisent les coûts nets. L'encadré ci-dessous propose à titre illustratif un chiffrage du coût de l'extension à 500 000 chercheurs d'emploi du contrat d'évolution de catégorie C (destiné aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi).

Encadré 1 :

Impact sur les finances publiques d'une mise en œuvre à grande échelle du contrat d'évolution de catégorie C

L'annexe 3 propose à titre illustratif une estimation de l'impact d'une mise en œuvre du contrat d'évolution de catégorie C pour 500 000 signataires à une date donnée, sous deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;

- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

³⁹ Un autre effet, non pris en compte dans le chiffrage illustratif proposé en annexe, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

⁴⁰ En effet, une plus grande efficacité de la recherche d'emploi réduit la durée de vacance des emplois. En conséquence, le nombre d'emplois pourvus à une date donnée est plus élevé (« créations d'emplois »).

Encadré 2 :

Bilan financier de l'application du contrat d'évolution de catégorie C aux jeunes non diplômés

Le calcul général de l'encadré 1 peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, l'annexe 1 propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme⁴¹.

En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2) (tableau détaillé en annexe 3).

Les masses financières présentées dans les encadrés précédents, sans être négligeables, paraissent **soutenables au vu des propositions d'économies faites par ailleurs** (voir notamment ci-dessous). Il est par ailleurs possible de réduire le coût du contrat d'évolution en modulant certains de ses paramètres en fonction des catégories de contrats (montant de la rémunération, intensité de la formation et de l'accompagnement).

Les marges de manœuvre financières complémentaires pourraient être :

➤ **une optimisation des dépenses d'indemnisation chômage : réduction du plafond d'assurance chômage et dégressivité de ce plafond**

La France se distingue par un plafond très élevé dans l'absolu et en comparaison des autres pays de l'OCDE⁴². Notre pays se distingue également par des durées relativement élevées d'indemnisation⁴³.

Or, une indemnisation trop élevée et trop longue peut être **peu incitative à la recherche d'emploi**. Si l'effet sur les bas revenus semble faible⁴⁴, quelques études ont montré que, dans le cas de la France, le problème pouvait exister pour les hauts revenus⁴⁵. La suppression de la dégressivité en 2000 a pu ainsi avoir un effet négatif sur la vitesse de retour à l'emploi des chercheurs d'emploi les mieux rémunérés.

Dès lors, deux pistes peuvent être envisagées⁴⁶ et pourraient contribuer à accroître la vitesse de retour à l'emploi :

- réduire simplement le plafond d'indemnisation (sans modifier le plafond appliqué aux cotisations) ;
- instaurer un plafond dégressif, qui se réduirait avec la durée d'indemnisation.

⁴¹ Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution. Source : enquête génération 1998, Cereq.

⁴² Supérieur à 6 600 € par mois.

⁴³ Depuis le 1er avril 2009, jusqu'à 24 mois pour les moins de 50 ans et 36 mois pour les plus de 50 ans.

⁴⁴ Soit que les bas niveaux d'indemnisation soient trop faibles pour que leur réduction soit incitative à la recherche d'emploi, soit que le taux de retour vers l'emploi des chômeurs faiblement indemnisés soit limité par d'autres contraintes (par exemple le déficit d'offres d'emplois peu qualifiés).

⁴⁵ Dormont B., D. Fougère et A. Prieto (2001) : « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et Statistique*, n° 343, 3-28.

Lollivier S. et L. Rioux (2005) : « A structural non-stationary model of job search : stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers ? », document de travail du CREST 2005-03.

⁴⁶ La décision, en matière d'indemnisation, revient aux partenaires sociaux.

Si cette réduction survenait à plafond de cotisation inchangé, l'enjeu serait financièrement significatif pour l'assurance chômage : les très hautes indemnités, alors qu'elles concernent un nombre très limité de travailleurs, représentent un coût important : en 2007, les cotisations perçues par 5% des chômeurs représentaient 17% des dépenses de l'assurance chômage.

A titre illustratif, quelques scénarios sont présentés ainsi que les économies « statiques » - c'est à dire à comportements inchangés - engendrées :

- un abaissement du plafond à 3000 € /mois (donc dès l'entrée en indemnisation) engendrerait une économie de 800 M€ ;
- un abaissement du plafond à 3000 € /mois après 12 mois : 500 M€ ;
- un abaissement à 3000 € entre 6 et 12 mois puis à 1500 € après 12 mois : 1,4 Mds €.
- un effet d'accélération du retour à l'emploi viendrait majorer ces montants.

La baisse du plafond proposée vient rompre explicitement la logique assurantielle du système français d'assurance chômage, en déconnectant niveau de cotisation et montant d'indemnisation pour les plus hauts revenus.

On pourrait envisager de revenir à terme sur la dégressivité du plafond, dès lors que d'autres mécanismes efficaces d'incitation à la recherche d'emploi donneront une effectivité plus grande aux principes de droits et devoirs.

- Un financement par les entreprises qui procèdent à des restructurations dans le cadre de la nouvelle procédure conventionnelle (cf. *supra*) ;
- Une mobilisation des fonds gérés aujourd'hui par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (cf. *supra*).

f) Sur une base expérimentale, mettre en œuvre le contrat d'évolution dans certains bassins d'emploi

g) Demander aux partenaires sociaux de définir les modalités du déploiement à grande échelle

h) Déployer le mécanisme à l'échelle nationale

3. Prolonger la réforme de la formation professionnelle pour qu'elle contribue pleinement à sécuriser les transitions professionnelles

Les imperfections de l'organisation de la formation professionnelle en France sont relativement bien documentées : la formation bénéficie encore prioritairement aux salariés les plus formés⁴⁷ et aux salariés des grandes entreprises. La mutualisation entre petites et grandes entreprises conduit parfois paradoxalement à une redistribution « à l'envers » (des petites entreprises vers les grandes). Les formations courtes d'adaptation au poste prédominent.

⁴⁷ Comme le relevait le groupe multipartite sur la formation professionnelle (juillet 2008) : « Les personnes les moins formées sont aussi celles qui, souvent, ont le plus de mal à entrer dans un processus de formation ».

Enfin, le système de formation professionnelle est très complexe, et sa gouvernance mal définie entre de nombreux acteurs. Cette caractéristique est en soi une faiblesse qui complique l'analyse des déterminants des imperfections que nous venons de mentionner. On peut néanmoins esquisser un certain nombre de pistes :

- le dispositif « former ou payer »⁴⁸ est peu adapté dans son principe : un tel système sanctuarise l'effort accompli mais n'incite pas à faire plus ;
- la formation professionnelle des salariés est principalement construite autour d'une logique de branche, obstacle potentiel aux mobilités intersectorielles, et ce qui pose problème lorsque les branches n'ont pas la taille suffisante pour élaborer une politique de formation professionnelle efficace ;
- l'intermédiation est trop atomisée. Les acteurs n'ont pas la masse critique pour peser sur l'offre, développer une offre de services, conseiller les PME ...

La récente réforme de la formation professionnelle a permis de corriger certaines de ces lacunes. En particulier, la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a permis de commencer à réorienter les financements de la formation professionnelle vers les publics qui en ont le plus besoin, et la rationalisation de la collecte des fonds par les OPCA devrait améliorer leur capacité d'intermédiation, peser sur l'offre, et permettre de développer le conseil aux entreprises.

Néanmoins, si la réorientation d'une partie des fonds de la formation professionnelle vers les chercheurs d'emploi et salariés peu qualifiés ou dans des emplois précaires ou menacés est une avancée notable, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, géré de manière tripartite au niveau national, n'a nécessairement qu'une vision partielle des besoins du terrain. Il se traduit par ailleurs par une complexité accrue de la gouvernance.

La Commission propose donc d'aller plus loin dans l'évolution du système, à travers les deux mesures suivantes:

- créer, en sus du fonds national, des **fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels**, centrés notamment sur les chercheurs d'emploi, ancrés dans une logique de territoire et non de branche, et financés par les OPCA, Pôle Emploi et les budgets régionaux de formation des demandeurs d'emploi. Un pilotage efficace de ces fonds suppose qu'il soit de la responsabilité claire des régions (en lien avec les partenaires sociaux et sous le contrôle de l'Etat). Ces fonds seraient autonomes dans leur mobilisation de la ressource par des subventions aux projets de formation en fonction des publics, des entreprises. L'échelon national réduirait son intervention à une éventuelle péréquation entre régions. La mise en place de tels fonds nécessiterait au préalable une réforme du **financement de la démocratie sociale** (cf. la priorité « conduire et réussir les changements ») ;
- abandonner le principe du « former ou payer », auquel serait substituée une **contribution réduite, mais systématique, avec mutualisation intégrale**.

⁴⁸ Pour une analyse théorique plus approfondie, se reporter utilement à « La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive », Pierre Cahuc et André Zylberberg, (Document de travail du Centre d'Observation Economique (COE)).

Proposition 18 : Conforter la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale : pour cela, transférer une partie des cotisations sociales sur la TVA ou une taxe sur le carbone ajouté (TCA)

Avec la monnaie unique, il est nécessaire de veiller à ce que l'évolution des prix en France ne soit pas en décalage excessif avec le niveau observé dans les autres pays membres de la zone euro. Toute dévaluation vis-à-vis de nos principaux partenaires étant exclue, un ajustement du niveau relatif des prix devrait en effet se faire par un ralentissement de l'inflation interne, qui ne pourrait vraisemblablement être obtenu qu'au prix d'une contraction coûteuse de l'activité et d'une hausse du chômage.

Pour éviter cette extrémité, il est en particulier **crucial de maîtriser l'évolution du coût du travail**, afin que celle-ci se fasse au rythme des gains de productivité.

La recherche de compétitivité, qui dynamise la création d'emplois, passe d'abord et surtout par la recherche de gains de productivité et par l'innovation - la compétitivité hors prix - seuls à même d'apporter une amélioration de nos niveaux de vie. A l'inverse, la seule compétitivité prix n'est pas nécessairement un objectif économique en soi mais renvoie à l'équilibre économique global recherché. La compression des salaires et de la demande intérieure (en particulier la consommation) permet de réduire l'inflation nationale et d'améliorer ainsi la compétitivité de l'économie et le solde de la balance commerciale. Toutefois, une telle compétitivité se fait **au prix de la croissance économique** (ralentie par la faiblesse de la demande intérieure) et amène à produire pour la seule consommation des habitants des partenaires commerciaux (auxquels on prêterait indéfiniment en maintenant des excédents commerciaux continus), au détriment de notre niveau de vie et de notre bien-être.

La maîtrise du coût du travail renvoie à la fois à l'évolution des salaires et à la structure des prélèvements. En la matière, la France se caractérise par le **poids élevé des cotisations sociales**.

Il faut rappeler cependant que les cotisations sociales ouvrent droit à des prestations et constituent un salaire différé : on ne peut mesurer l'effet d'une réduction de la **socialisation des dépenses de santé ou des revenus de la retraite**, par exemple, uniquement au regard de la baisse des cotisations sociales qu'elle permet, sans prendre en compte la hausse des dépenses privées correspondantes (assurance maladie complémentaire, épargne retraite individuelle...). Le degré de socialisation de ces dépenses relève d'un choix politique (qui n'exonère pas par ailleurs d'améliorer l'efficacité de la dépense sociale) et les exemples des pays scandinaves comme ceux de pays anglo-saxons démontrent qu'une croissance forte est compatible à la fois avec un degré de socialisation élevé et un degré de socialisation faible.

Ces clarifications ne doivent cependant pas conduire à l'inaction. Indépendamment du niveau de socialisation de certaines dépenses et sans chercher à comprimer excessivement les salaires et la demande intérieure, il est possible d'améliorer le système de prélèvements afin qu'il pèse moins sur le coût du travail.

Le transfert d'une partie des cotisations sociales sur la TVA permet de favoriser l'emploi par une **substitution travail/capital** dans l'ensemble de l'économie (secteurs abrités comme secteurs exposés).

Par ailleurs, la substitution de la TVA aux cotisations sociales présente l'avantage supplémentaire de **s'apparenter à une dévaluation** (alors que les cotisations sociales portent sur les biens et services produits en France, la TVA frappe également les importations, et pas les exportations). Elle en a donc les effets bénéfiques transitoires, à condition que les salaires et prestations ne viennent pas s'indexer sur des prix plus élevés. Cet effet « dévaluation » favorise notamment les secteurs exposés, au détriment des secteurs abrités.

A long terme, les deux effets de la substitution de la TVA aux cotisations sociales (substitution capital travail et effet « dévaluation ») disparaissent, au fur et à mesure que les salaires augmentent en réaction à la hausse des prix, ce qui annule l'effet initial de baisse du coût du travail.

Néanmoins, plusieurs éléments pourraient accroître l'ampleur et la durée des effets favorables du transfert des cotisations à la TVA dans le contexte actuel :

- la **hausse des prix** engendrée de la mesure pourrait être limitée à court terme du fait de la conjoncture ;
- les **pressions à l'augmentation des salaires** pourraient être contenues du fait de la situation dégradée sur le marché du travail (même si cette faiblesse de réaction des salaires à court terme se traduit par une baisse du pouvoir d'achat des salariés) ;
- enfin, le contexte international, qui a vu certains de nos partenaires européens procéder au cours des dernières années à un transfert partiel des cotisations sociale vers la TVA, rend d'autant plus utile l'adoption d'une mesure similaire en France, même si une telle décision pourrait aggraver les problèmes de compétitivité de certains pays du sud de la zone euro.

L'efficacité du transfert proposé serait encore accrue par la mise en œuvre de mesures visant à accroître la concurrence dans l'ensemble de l'économie, qui pourrait permettre de limiter l'effet inflationniste d'une hausse de la TVA.

Alternativement, le transfert des cotisations sociales pourrait être effectué sur la fiscalité environnementale, qui reste encore largement à construire en France. Ce transfert pourrait se faire sur deux types d'assiette :

- la taxation en amont, sous forme d'accise, des principales sources d'énergie à l'origine d'émission de CO₂, ce qui est déjà la logique des taxes intérieures existantes (TIPP par exemple), sachant que la taxe se répercute en aval sur le prix des produits ;
- la taxation des quantités de CO₂ nécessaires à la fabrication des produits, même si les émissions n'ont laissé aucune trace dans le produit final (« taxe sur la carbone ajouté »). La taxe pourrait prendre la forme d'une contribution sur le carbone ajoutée sur le modèle de la TVA, avec un ajustement fiscal aux frontières⁴⁹.

Idéalement, la baisse des cotisations sociales sur l'ensemble des niveaux de salaires devrait **préserver la progressivité actuelle des cotisations**, instaurée par les allègements mis en place depuis 1993 sur les bas salaires, afin de ne pas augmenter le coût relatif du travail peu qualifié. Ces allègements ont en effet fait la preuve de leur efficacité, et toute remise en cause présenterait le risque d'être extrêmement coûteuse en termes d'emplois

⁴⁹ Un tel exercice suppose des mises à jour permanentes. Il faut en effet : i) calculer le volume de CO₂ émis par chaque produit ou catégorie de produit sur son cycle de vie (ce qui suppose une comptabilité carbone rigoureuse) et ii) fixer par la loi le taux et l'assiette de la base.

détruits pour les travailleurs peu qualifiés⁵⁰. A plus long terme, une augmentation générale des niveaux de qualification de la main d'œuvre, permise par une efficacité accrue de la formation professionnelle et la mise en œuvre du contrat d'évolution, pourrait poser les conditions d'une sortie progressive du dispositif.

A titre illustratif, selon le modèle élaboré par Stéphane Gauthier⁵¹, une baisse de cotisations sociales de 13 Mds € (soit environ 2,7 points de cotisations) financée par une augmentation de TVA (qui devrait alors être de l'ordre de 1,6 points)⁵² conduit sur le long terme à une hausse de l'emploi d'environ 250 000 individus lorsqu'elle est concentrée sur la main-d'œuvre peu qualifiée, et de 50 000 individus lorsqu'elle est répartie uniformément sur l'ensemble de la main d'œuvre.

Une mise en œuvre simple de la mesure consisterait en un transfert des cotisations au titre de la branche famille, qui relève encore plus que les autres branches de la solidarité nationale. Cette **baisse de cotisation**, qui représente **5,4 points** (ou 26 Mds €), pourrait être compensée par une **hausse de 3,2 points de TVA** (si ce mode de compensation était retenu). Elle pourrait être étalée sur trois ans, au rythme d'environ 1,8 points de cotisation et 1,1 point de TVA par an. Cette mesure brute présenterait cependant l'inconvénient de ne pas être neutre quant à la structure des cotisations par niveau de salaire : elle bénéficierait peu aux salariés peu rémunérés (et pas du tout aux salariés rémunérés au SMIC), du fait des allègements actuels.

Proposition 19 : Favoriser la croissance des petites entreprises, principal gisement des créations d'emplois

- Appliquer une politique d'ouverture des marchés pour favoriser l'entrée et le développement des PME sur les nouveaux marchés
- Mettre en place un small business act européen destiné à favoriser l'accès des PME aux marchés publics
- Réduire les charges administratives
- Développer des outils de financement en fonds propres (cf. *infra*)

⁵⁰ On estime que la suppression totale de ces allègements entraînerait une perte de 800 000 emplois. Cf Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy [2008], *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, complément au rapport au Conseil d'Analyse Economique de Pierre Cahuc, Gilbert Cette, et André Zylberberg, *Salaires minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*

⁵¹ Stéphane Gauthier [2009], *Un exercice de TVA sociale*, Economie & Prévision 2009-1.

⁵² Plus largement, un point de cotisations sociales représente environ 4,8 Mds €, et un point de TVA représente près de 8 Mds €. Un point de TVA supplémentaire permet donc de financer la réduction de 1,7 point de cotisations sociales.

Proposition 20 : Agir spécifiquement pour l'emploi des jeunes

Avant même qu'ils ne soient particulièrement touchés par la crise économique, les jeunes en France connaissent des **difficultés d'insertion professionnelle** importantes par rapport à la plupart des jeunes de nos partenaires. En effet, si l'on trouve dans la plupart des pays de l'OCDE un ensemble de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation, souvent sans diplôme, et qui sont en très grande difficulté, la France se caractérise également par le fait qu'une part importante des jeunes diplômés mettent beaucoup de temps à accéder à un emploi stable, et alternent des périodes de chômage et des emplois courts en contrats précaires⁵³.

En amont, l'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail est **fortement affectée par leur niveau de formation** à la sortie du système scolaire et universitaire. Un instrument puissant pour l'insertion professionnelle des jeunes consiste donc à agir sur le système scolaire et universitaire, afin de réduire le nombre de jeunes non diplômés et accroître plus généralement le niveau de formation.

Les difficultés d'insertion professionnelles rencontrées par les jeunes renvoient en **partie au dualisme du marché du travail** : ce n'est pas seulement parce qu'ils sont « jeunes » que de nombreux jeunes actifs ont du mal à accéder à l'emploi de façon durable, mais parce qu'ils sont initialement sans emploi ou avec une faible ancienneté dans l'emploi, sur un marché du travail qui protège les « *insiders* ». Un jeune entrant dans la vie active rencontre les mêmes difficultés qu'un travailleur de 40 ans se retrouvant sans emploi suite à un licenciement. Les jeunes primo-entrants sont par définition affectés par cette difficile transition du non emploi vers l'emploi durable, c'est pourquoi ils seront les principaux bénéficiaires des mesures visant à réduire la précarité de l'emploi (évoluer vers un marché du travail plus fluide et plus homogène avec des transitions professionnelles davantage sécurisées⁵⁴).

Au-delà de ces mesures générales, l'amélioration des conditions d'insertion professionnelle des jeunes appelle des mesures spécifiques, et en particulier le développement de l'alternance et des possibilités de retour en formation initiale.

- Développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés

Différentes études ont montré que la formation en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation) entraînait de meilleures conditions d'insertion professionnelle⁵⁵. Fort de ce constat, les différents gouvernements ont accompagné un fort accroissement des effectifs d'apprentis depuis une quinzaine d'années. Cependant, cet accroissement s'est **concentré quantitativement sur les niveaux de formation supérieurs au baccalauréat**.

Le développement de l'apprentissage pour les niveaux d'enseignement supérieur est en soi une bonne évolution, qui a notamment permis de modifier l'image de cette filière de formation (même si on peut regretter que les mentalités restent marquées par un certain élitisme qui dévalorise l'enseignement professionnel de façon générale).

⁵³ OCDE [2009], *Des emplois pour les jeunes - France*.

⁵⁴ Cf. enjeu « *favoriser l'emploi et la compétitivité* ».

⁵⁵ Cf. notamment V. Simonnet et V. Ulrich, « La formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail : l'efficacité du contrat d'apprentissage », *Economie et statistique*, n°337-338, 2000 - 7/8 ; M. Sollogoub et V. Ulrich, « Les jeunes en apprentissage ou en lycée professionnel : Une mesure quantitative et qualitative de leur insertion sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n°323, 1999-3

On peut cependant s'inquiéter de la **stagnation du nombre d'apprentis pour les niveaux de formation inférieurs ou égal au baccalauréat** : en particulier, du point de vue de l'allocation optimale des ressources publiques, est-il pertinent de subventionner l'apprentissage effectué par certains étudiants très qualifiés de grandes écoles ?

En conséquence nous proposons un **plan ambitieux de développement des contrats d'alternance pour les niveaux de formation V et IV**, en recentrant la contribution financière publique sur ces niveaux de formation. Ce plan suppose une **implication des partenaires sociaux** : dans certaines branches et certaines régions, ceux-ci ont démontré leur capacité à se fixer des objectifs de croissance du nombre de contrat et à les tenir. Il nécessite également de faire évoluer un certain nombre de formations techniques et professionnelles proposées par l'éducation nationale pour développer la place de l'alternance. Une rationalisation de la gouvernance du système pourrait utilement accompagner ce programme de développement. En particulier, par analogie avec le système de la formation professionnelle et la réduction du nombre d'OPCA, l'efficacité de la collecte pourrait être améliorée par une réduction du nombre d'OCTA.

Une option serait de donner aux entreprises la possibilité de **pré recruter des jeunes et de financer leur formation en échange d'un engagement de ces derniers d'occuper un emploi pendant une durée minimum (3 à 5 ans)**.

- **Favoriser le retour en formation des jeunes après une première expérience professionnelle**

La France se caractérise par une séparation nette des deux phases successives que sont la formation initiale (poursuivie « le plus longtemps possible ») et la vie active. Le retour en formation « de type initial » après une première expérience professionnelle est possible, mais difficile, n'étant pas réellement prévu par des institutions scolaires ou universitaires peu adaptées à ces parcours et peu valorisé sur le marché du travail. Cette dichotomie contraste avec la situation de l'Allemagne ou des pays nordiques où il n'est pas rare que des allers-retours se produisent entre premiers emplois et parcours universitaires.

Faciliter ces allers-retours présente plusieurs avantages :

- elle permet aux jeunes lycéens ou étudiants de saisir plus facilement des opportunités d'emploi qui leur paraissent intéressantes, sans crainte qu'un échec ne leur laisse aucune perspective ;
- elle offre à chacun la possibilité de reprendre des études « initiales » avec une expérience et une maturité plus grandes, permettant de mieux s'orienter et d'accroître ses chances de succès dans des études vécues comme motivantes.

Les possibilités existantes (formations organisées par l'Education nationale ou par de grandes entreprises) restent trop rares et assez peu diversifiées.

Accroître ces possibilités suppose à la fois de **développer des cursus adaptés** (en contenu et en pédagogie) et d'assurer un niveau de ressources suffisant à des jeunes qui ont eu une rémunération antérieure. En particulier, des **formations à temps partiel**, permettant l'exercice d'une activité complémentaire, ou des **formations continues** organisées dans les entreprises (avec la mobilisation possible des contrats de professionnalisation), pourraient être développées.

Le projet d'Ecole normale du service civique pour former au management les jeunes issus du service civique constitue un possible point d'application de cette proposition.

ANNEXE 1 :

EXPERIMENTATIONS EN MATIERE DE PEDAGOGIE POUVANT ETRE MISES EN PLACE, A LA CRECHE, A L'ECOLE MATERNELLE ET PRIMAIRE

1. Des méthodes pédagogiques axées sur le développement de l'expression orale à la crèche

A la crèche, de nouvelles méthodes pourraient être utilisées par les éducateurs et les accueillants éducatifs afin de développer la maîtrise de la langue orale :

- obtenir l'attention de l'enfant pour le langage ;
- inciter l'enfant à nommer les éléments d'une image, d'un jeu ;
- l'encourager à la prise de parole en lui posant des questions ouvertes ;
- renforcer les réponses des enfants en les reformulant ou en faisant des expansions ;
- partager l'expérience avec les parents.

L'expérience « parler Bamin » conduite par Michel Zorman poursuit de tels objectifs. Cette initiative s'inspire de programmes "de prévention précoce de l'échec scolaire mis en œuvre aux Etats-Unis et au Canada, dont les effets positifs ont été démontrés⁵⁶. Les évaluations de cette expérimentation (menées par l'Inserm de Paris et par le CNRS de Montpellier) ont démontré une forte progression du langage pour tous les enfants du groupe expérimental, "particulièrement pour les enfants qui avaient, au départ, un niveau faible ou moyen".

Ce type d'expérience se focalise sur la formation initiale et continue des éducateurs de crèche afin de mieux encadrer les enfants de un an et demi jusqu'à l'entrée à la maternelle par le biais d'interventions langagières avec des petits groupes d'enfants (20 minutes d'ateliers, trois fois par semaine).

2. Un apprentissage systématique de la maternelle à la fin du primaire du vocabulaire

Il existe actuellement en France un écart équivalent à cinq ans chez les élèves en CE1 entre le groupe d'élèves les plus faibles maîtrisant moins de 500 mots et les plus forts maîtrisant plus de 2500 mots. Ce retard étant non rattrapé entre le CE2 et le CM2. Or un enfant qui souffre d'un déficit sérieux de vocabulaire à l'entrée du cours préparatoire aura beaucoup de difficultés à lire quelque soit la méthode de lecture utilisée, puisqu'il ne comprendra pas ce qu'il déchiffre.

De nouvelles méthodes peuvent être intégrées à l'école maternelle et primaire pour permettre la maîtrise du vocabulaire⁵⁷ :

- mettre en place des « leçons de mots », deux fois par semaine, d'une demi-heure, qui permettront de mieux cerner le sens propre et figuré des mots, leur composition et leur étymologie,

⁵⁶ Haut Commissaire à la Jeunesse, "Les expérimentations à l'honneur" La lettre du Haut commissaire à la jeunesse, *Relais jeunesse*, sept.-oct.-nov. 2009, n° 3.

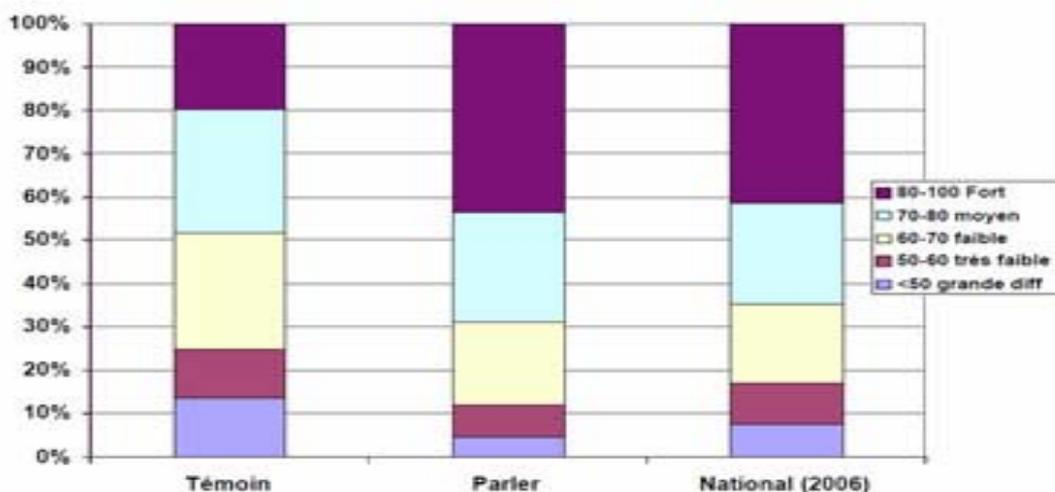
⁵⁷ Alain Bentolila, « rapport sur l'acquisition du vocabulaire à l'école élémentaire

- établir dès le début de l'école maternelle un véritable programme d'apprentissage de 365 mots nouveaux par année, et définir pour chaque niveau de classe le fonds commun de vocabulaire,
- mettre en place un cahier de mots, qui suivra la progression des acquisitions tout au long de la maternelle, ce cahier sera un trait d'union entre la maison et l'école.

Une expérimentation intégrant ces méthodes, notamment les « leçons de mots » sur les trois classes de maternelle pourrait être mise en place et évaluée au bout de trois ans afin d'assurer la maîtrise d'un bagage nécessaire de vocabulaire.

3. Un apprentissage de la lecture par petits groupes de niveau de la grande section au CE1, intégrant des méthodes pédagogiques innovantes :

Afin d'améliorer l'efficacité de l'apprentissage de la lecture, une expérimentation a pu être menée intégrant des innovations pédagogiques en termes de méthode d'apprentissage. La pédagogie développée valorise la lecture "comme outil d'apprentissage dans tous les domaines des connaissances". Lorsqu'un enfant commence à développer « des difficultés d'apprentissage, l'intervention doit être immédiate, individualisée et intensive ». L'expérience a conduit de diviser par deux l'échec scolaire, et ceci en zone d'éducation prioritaire.⁵⁸



Résultats de l'expérience « Parler », en termes de maîtrise de la lecture et écriture

Cette expérimentation se déroule :

- sur les niveaux de grande section, CP et CE1 qui forment un cycle complet, c'est-à-dire sur deux ans et demi ;
- en petits groupes de 4 à 6 élèves ;
- à raison de 6 heures par semaine, fragmentées en 30 minutes ;
- les parents sont par ailleurs mieux associés, lors de rencontres trimestrielles par petits groupes de parents.

⁵⁸ Michel Zorman, expérience « parler » 2009

Les moyens supplémentaires à mettre en œuvre sont limités (environ 100€ par élève), mais pourraient permettre diviser par deux l'échec scolaire (voir graphique ci-dessus) **Chaque académie pourrait lancer cette expérimentation dans vingt écoles, particulièrement dans les zones en grandes difficultés.** A l'issue de trois années d'expérimentation (élèves ayant commencé dans les classes pilotes de grande section et finissant le CE1) celle-ci fera l'objet d'une évaluation et pourrait être étendue au plan national.

4. Une méthode axée sur la proportionnalité pour lutter contre l'innumérisme au primaire

Suite à des recherches effectuées sur le phénomène de dyscalculie - phénomène qui explique les difficultés en **calcul et en mathématiques** des individus par des raisons d'ordre biologique - une équipe de chercheurs est parvenue à la conclusion que la dyscalculie n'existe pas en tant que trouble d'une réelle importance (prévalence inférieure à 1,5%)⁵⁹. Ainsi l'échec en mathématiques, appelé « innumérisme » n'est pas une fatalité, le succès dans l'apprentissage est possible pour tous les élèves.

Une méthode pédagogique a tout d'abord été développée à destination des 30% des élèves au collège ne maîtrisant pas les calculs de base (multiplication, division), acquis normalement à l'école primaire (CM1, CM2). Les niveaux d'abstraction se superposant, l'absence d'assimilation des techniques de calcul fondamentales enseignées à l'école primaire, empêchent les élèves de progresser au collège. Ce type d'action de lutte contre l'innumérisme semble possible à court terme et rapidement, à la différence de la lutte contre l'illettrisme, action de longue haleine.

La méthode développée, **axée sur la proportionnalité et permettant de donner une image mentale à chaque concept**, pourrait avoir des résultats probants, puisque les élèves, qui ont eu un soutien de **vingt heures** avec cette méthode fondée sur la proportionnalité, ont rattrapé entièrement leur retard.

Cette méthode, nécessitant deux ou trois heures de formation pour les enseignants pourrait être adaptée au niveau de l'école primaire, pour lutter contre l'innumérisme précoce, puisque les mécanismes corrigés au niveau du collège sont ceux qui devaient être acquis au collège. **Elle pourrait être expérimentée dans des classes de CM1, CM2 dans dix écoles et évaluée par un organisme indépendant.**

5. Expérimenter l'accompagnement en dehors de la classe

D'autres types d'expérimentations existent en **dehors du temps scolaire**⁶⁰ qui ne se donnent donc pas pour ambition l'amélioration du système éducatif lui-même mais peuvent présenter un vrai intérêt.

Quatre jours par semaine, les enfants de CP, choisis par leur professeur en raison de leurs faiblesses d'apprentissage, sont accueillis par un animateur par groupe de cinq pendant une heure et demi, selon un protocole prédéfini. La lecture d'une belle histoire constitue le cœur de l'intervention, ce à quoi les enfants n'ont pas toujours accès à la maison, puis des activités écrites et orales sont organisées. Les parents participent activement au dispositif, puisqu'un contrat est signé en mairie.

⁵⁹ Fischer, « une étude de la dyscalculie à l'âge adulte » INSEE

⁶⁰ Expérience menée par l'APFEE depuis 1994, comptant 9300 élèves en 2009.

Le coût par enfant représente 1 500 euros par an, 1 200 euros pour le dispositif local (animateur, coordinateur, matériel pédagogique, frais divers...) et 300 euros pour l'association qui assure l'ingénierie (mise en place du dispositif, suivi tout au long de l'année, formation des animateurs, accompagnement de l'ensemble des intervenants).

L'expérimentation déjà lancée sera évaluée de façon indépendante et scientifique, afin de mesurer les effets sur l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, avant la fin de l'année par l'Ecole d'économie de Paris. Au vu des résultats de cette évaluation, le dispositif pourrait être étendu, mais son coût important et son caractère périscolaire en limite la généralisation au niveau national.

6. Expérimenter le dispositif de meilleure implication des parents à l'école :

Une telle expérience a été menée dans le cadre d'une expérimentation « la mallette des parents » au niveau du collège et a montré des excellents résultats, suite aux évaluations indépendantes effectuées par l'école d'économie de Paris. Ainsi **trois ateliers débats par an et par école et des formations gratuites pour les parents** sous forme d'ateliers ont été mis en place, notamment sur le fonctionnement de l'école, l'aide au devoir, l'accompagnement éducatif dans l'école... L'évaluation de l'expérimentation a montré que les parents des classes bénéficiaires du programme ont davantage rencontré les enseignants (30% au lieu de 24% ont pris plusieurs rendez-vous), davantage participé aux activités des associations de parents d'élèves (35% contre 24%) ou estiment plus souvent avoir une bonne connaissance des options proposées (85% contre 76%). Les familles des classes tests ont également été moins souvent convoquées par l'administration que celles des classes témoins (80% n'ont jamais été convoquées, contre 72%). **Le coût de cette expérimentation reste modique**, elle était entre 1 000 et 1 500 euros par collège, elle pourrait représenter moins de 500 euros par école.

ANNEXE 2 :

UN NOUVEAU METIER D'« ACCUEILLANT EDUCATIF » UNIFIANT LES DIFFERENTES PROFESSIONS D'ENCADREMENT DES JEUNES ENFANTS.

L'accueillant éducatif doit suivre une formation exigeante :

- formation en développement de l'enfant,
- en psychopédagogie du jeune enfant,
- en relation et communication avec les parents,
- en activités ludiques spécifiques aux plus jeunes,
- en observation, en organisation des espaces/temps,
- en suivi des apprentissages et des rythmes des jeunes enfants,
- en diététique,
- en hygiène et sécurité,
- en construction de projet social, éducatif et pédagogique, en approche juridique

La durée de formation pourrait être d'une année minimum (avec une alternance théorique et pratique, suivie d'une formation continue obligatoire).

Il faut non seulement que les connaissances et compétences soient validées par un **diplôme** mais aussi qu'elles s'établissent à partir d'un **référentiel métier** et débouchent sur de véritables postes d'intervention auprès des jeunes enfants, quelque soit le type d'accueil (en crèche, halte garderie...)

Ce corps professionnel doit dépendre des **éducateurs de jeunes enfants**, ceux derniers étant appelés à devenir les **futurs spécialistes d'encadrement et de management des professionnels** dans ces établissements d'accueil éducatif de jeunes enfants. Les accueillants éducatifs de jeunes enfants et les éducateurs de jeunes enfants sont les futurs professionnels qui sauront **construire de nouvelles pratiques d'accueil en fonction des missions d'éducation et en partenariat avec les parents.**

Ainsi l'expérimentation d'une formation pourrait être conduite pour une **promotion de 50 personnes**, à partir d'un cahier des charges comprenant les **objectifs de la formation, les objectifs pédagogiques et projet pédagogique, le déroulement complet de la formation avec les périodes de cours et les stages, les différents intervenants, le calendrier et les validations demandées.** Cette expérience, montée en partenariat avec des établissements d'accueil de jeunes enfants, peut s'avérer fructueuse d'enseignement afin de créer le diplôme ad hoc qui correspondra le mieux à ce métier d'accueillant de jeunes enfants quelque soit le lieu d'exercice : multi-accueil, crèche, micro-crèche, halte-garderie, jardin d'éveil, halte-jeux, jardins d'enfants...

ANNEXE 3 :

IMPACT ILLUSTRATIF SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA MISE EN PLACE DU CONTRAT D'EVOLUTION

A. Hypothèse d'une application à 500 000 chercheurs d'emploi

Le bilan financier du contrat d'évolution dépend de trois ensembles de paramètres :

- le coût brut de la mise en œuvre du contrat pour chaque catégorie. Ce coût dépend du supplément de rémunération et du coût de la mise en œuvre de l'accompagnement individualisé renforcé et des actions de formation ;
- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution.
- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois.

Le chiffrage qui suit est proposé à titre illustratif. Il concerne la catégorie « C » du contrat d'évolution, proposée aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi. Il repose sur les hypothèses suivantes (cf. tableau ci-dessous) :

a) Sur les modalités du contrat d'évolution (détermination du coût brut) :

- chaque signataire du contrat d'évolution perçoit une rémunération supplémentaire brute mensuelle de 450 € ;
- les signataires du contrat d'évolution sont en formation la moitié du temps⁶¹ ;
- le coût de l'accompagnement renforcé est de 2 200 € pour un signataire présent en contrat d'évolution toute l'année⁶².

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut d'un signataire de contrat d'évolution est très légèrement supérieur à 11 000 €.

b) Sur le redéploiement de dépenses qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution :

- actuellement, environ 10% des demandeurs d'emploi sont en formation⁶³ ;
- le coût annuel moyen de l'accompagnement standard est estimé à 1 230€⁶⁴ par demandeur d'emploi.

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut actuel d'un demandeur d'emploi peut être estimé à un peu plus de 1 900 €.

⁶¹ Coût mensuel d'une formation estimé à 570 € : le coût d'une action de formation conventionnée 3000 € (délibération n°2008/04 du 19 décembre 2008 du conseil d'administration de Pôle emploi) pour une durée moyenne de 5,3 mois.

⁶² Coût de l'accompagnement dans le cadre du CTP, source rapport Igas.

⁶³ SOURCE : BREST...

⁶⁴ En 2007 le budget des services relatifs au marché du travail était de 4,2 Mds €, pour 3,403 M de DEFM ABC en moyenne en France,

On en déduit le coût du contrat d'évolution net du redéploiement des dépenses qui auraient été engagées pour les signataires du contrat d'évolution à 9 100 €.

c) Sur les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois :

- chaque emploi créé engendre des recettes de cotisations sociales. En supposant que le salaire moyen des emplois créés est de 1,1 SMIC, ces recettes s'élèvent annuellement à près de 8 200 € ;

- chaque emploi créé permet également d'économiser les dépenses d'indemnisation et d'accompagnement qui auraient été engagées sur le travailleur était resté sans emploi. Conformément aux hypothèses précédentes, les recettes effectuées sur l'accompagnement sont estimées à 1 230 € par an, et les gains relatifs à la formation des chercheurs d'emploi à 684 € par an⁶⁵. En ce qui concerne les économies réalisées sur les dépenses d'indemnisation (assurance chômage et minima sociaux), on suppose un montant mensuel de 500 €⁶⁶ pour le public concerné par la catégorie C du contrat d'évolution, soit une économie annuelle de 6 000 €.

Au total, et sous ces hypothèses, chaque emploi créé du fait du contrat d'évolution entraîne un gain pour les finances publiques que l'on estime à environ 16 100 €.

d) Il reste à déterminer le nombre d'emplois créés du fait du contrat d'évolution :

- on suppose que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution est, à une date donnée, de 500 000 ;

Le nombre d'emplois créés dépend de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne de retour à l'emploi et sur la durée moyenne des emplois retrouvés. A titre illustratif, on propose deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois⁶⁷. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;

- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

⁶⁵ Probabilité de 10% de suivre une formation dont le coût mensuel est de 570 €.

⁶⁶ Correspondant par exemple à une indemnisation annuelle par l'assurance chômage de 12 000 € pour la moitié des demandeurs d'emploi.

⁶⁷ Ce résultat est obtenu de la façon suivante : le « taux de chômage » à une date donnée parmi la population des travailleurs potentiellement concernés par le contrat d'évolution (ici les travailleurs les plus éloignés de l'emploi) est égal au ratio de la durée moyenne du chômage sur la somme de la durée moyenne du chômage et de la durée moyenne des emplois, soit dans l'exemple illustratif retenu, $18/(18+24) = 43\%$ avant la mise en place du contrat d'évolution, et $16/(16 + 30) = 35\%$ après la mise en place du contrat. La catégorie de contrat d'évolution concernée touchant à une date donnée 500 000 personnes, la population totale bénéficiant du contrat d'évolution lors de ses périodes de non emploi est de 1,44 millions ($500\ 000 = 1,44\ \text{million} \times 35\%$), dont (à une date donnée) 500 000 personnes sans emploi et 940 000 personnes en emploi. Avant la mise en place du contrat d'évolution, 620 000 de ces 1,44 millions de personnes étaient sans emploi à une date donnée ($43\% \times 1,44\ \text{millions}$), et 820 000 en emploi. On observe donc entre les deux dates une augmentation du niveau d'emploi de 120 000 ($940\ 000 - 820\ 000$).

On peut noter qu'un autre effet, non pris en compte ici, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

Il faut souligner que ces chiffrages considèrent l'ensemble des finances publiques de façon consolidée. Le contrat d'évolution peut entraîner également une redistribution entre organismes (Unedic, Etat, caisses de sécurité sociale...).

		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en	Supplément de rémunération (450 €/ mois)	5 400	0	5 400
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat	3 420	684	2 736
	Accompagnement (2 200 €/ an avec le contrat d'évolution, 1 200 €/an	2 200	1 230	970
	Total par contrat	11 020	1 914	9 106
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales	1,1 SMIC		8 232
	Economies accompagnement standard			1 230
	Economies formation DE standard			684
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500			6 000
Gain total par emploi supplémentaire créé				16 146
Nombre emplois créés	Durée moyenne du chômage (mois)	Sans contrat d'évolution	18	15
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	24	36
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)	Contrat d'évolution - Hypothèse 2	116	229
Nombre de bénéficiaires à une date donnée				500 000
Coût brut (Mds €)				5,5
Coût net des redéploiements (Mds €)				4,6
Impact illustratif sur les finances publiques	Hypothèse 1	Emplois créés (milliers)	116	
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)	1,9	
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)	-2,7	
Hypothèse 2	Emplois créés (milliers)	229		
	Gain total lié aux emplois créés (Mds €)	3,7		
	Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)	-0,9		

B. Hypothèse d'une application à 50 000 jeunes non diplômés

Le calcul précédent peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, par exemple et en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, le tableau ci-dessous propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme. Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux⁶⁸. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution.

⁶⁸ Source : enquête génération 1998, Cereq.

En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2) (tableau détaillé en Annexe 1).

		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en euros)	Supplément de rémunération (450 €/ mois)	5 400	0	5 400
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat)	3 420	0	3 420
	Accompagnement (2 200 €/ an avec le contrat d'évolution)	2 200	0	2 200
	Contrats aidés (13% de jeunes en contrat, 800 €/ mois)	0	1 248	-1 248
	Total par contrat	11 020	1 248	11 020
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales (hyp : 1,1 SMIC)			8 200
	Economies accompagnement standard			0
	Economies formation DE standard			0
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500)			0
	Gain total par emploi supplémentaire créé			8 200
Nombre emplois créés		Sans contrat d'évolution	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	Contrat d'évolution - Hypothèse 2
	Durée moyenne du chômage (mois)	18	16	15
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	24	30	36
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)		12	23
Impact illustratif sur les finances publiques	Nombre de bénéficiaires à une date donnée			50 000
	Coût brut (Mds €)			0,6
	Coût net des redéploiements (Mds €)			0,6
	Hypothèse 1*	Emplois créés (milliers)		12
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		0,1
	Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-0,5	
Hypothèse 2*	Emplois créés (milliers)		23	
	Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		0,2	
	Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-0,4	

ANNEXE 4 :

AMELIORER L'EDUCATION PRESCOLAIRE ET SCOLAIRE

ELEMENTS DE BILAN

- Des performances faibles qui régressent et entretiennent les inégalités

L'éducation est un secteur clé pour libérer le potentiel de croissance. Les théories du capital humain et de la croissance endogène, largement validées sur un plan empirique, montrent toute l'importance économique et sociale qui s'attache à un système éducatif et d'enseignement supérieur performant. Elles montrent notamment que du fait de rendements croissants et d'externalités positives, l'investissement dans le capital humain permet une augmentation des gains de productivité et de la croissance de long terme (Barro 1991, Mankiw, Romer, Weil 1992 et OCDE 1993).

La France se caractérise à la fois par un niveau relativement élevé des dépenses d'éducation, 6,6% du PIB, légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE et par un taux de chômage des jeunes parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (23,8% pour les 15-25ans en 2009). Les dépenses par élève français sont légèrement supérieures pour le secondaire à la moyenne des dépenses des pays de l'OCDE, mais restent inférieures dans l'enseignement supérieur.

Les études internationales (PISA et PIRLS) montrent que le niveau en lecture-écriture des élèves français est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE et a même eu tendance à régresser, entre 2000 et 2006 (augmentation des mauvais lecteurs à 15 ans de 15,2 à 17,5% selon PISA et évaluée à 19% en 2008 selon le ministère de l'éducation nationale). L'étude PIRLS 2006 avance des résultats similaires, les élèves français de 10 ans, se placent en dessous de la moyenne de l'Union européenne et obtiennent des résultats inférieurs dans l'étude PIRLS 2006 par rapport à 2001. D'autres études menées sur les tests de la JAPD (journée d'appel de préparation à la défense en 2008, confirment ces faiblesses en lecture. 21,8% des participants (âgés de 16-17 ans) qui ont suivi un enseignement professionnel court ont des difficultés en lecture, 26,3% de élèves qui n'ont pas atteint la fin du collège sont en difficulté de lecture. En culture mathématique (étude PISA) aussi, on remarque une dégradation du niveau des élèves de 15 ans français.

Ces mauvais résultats en matière d'acquisition des fondamentaux sont persistants et non rattrapés au cours de la scolarité. Seuls 60% des élèves à l'issue de l'école primaire sont bien préparés à leur cursus au collège, puisque 90% d'entre eux accéderont à la classe de troisième sans redoublement et pourront s'ils le souhaitent accéder à une filière générale et technologique. En revanche, 40% des élèves à la fin CM2 « n'ont pas acquis les capacités en lecture et calcul qui leur permettront d'accéder à l'autonomie ». Parmi ces 40% d'élèves, 15 %, ont des difficultés sévères ou très sévères (lexique très limité, difficultés de compréhension, repères méthodologiques très insuffisants). La distribution des élèves entre le niveau en fin de CM2 (60% capables, 25 % fragiles et 15% en grande difficulté), et les résultats à la fin du secondaire supérieur (64% bacheliers, 20% BEP/CAP seulement et 16% sans diplôme) est identique. Les difficultés à l'issue de l'école primaire sont ainsi déterminantes pour l'orientation en fin de troisième. Le Haut conseil à

l'éducation montre que les élèves qui sont en difficulté dès l'entrée en CP le sont par suite, le système scolaire ne leur permettant pas de rattraper leur retard.

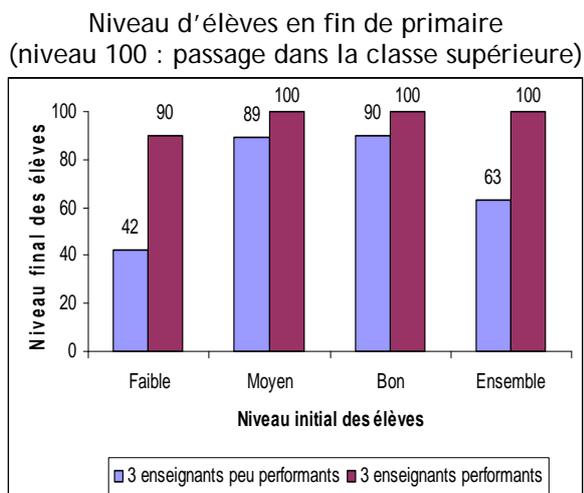
Le nombre de **jeunes sortant du système scolaire sans diplôme en France reste très élevé** : les sorties sans diplômes sont évaluées en France à 150 000 par an en France, c'est-à-dire 12,7% en 2008 des jeunes âgés de 18 à 24 ans. Cette proportion a diminué depuis 2000, selon Eurostat, en France, mais elle n'a pas atteint l'objectif européen de moins de 10% à l'horizon 2010. La moitié de ces sorties est issue de l'échec dans la filière professionnelle. Or, il est démontré que le diplôme permet une meilleure intégration sur le marché du travail. En 2008, plus de 40% des personnes sans diplôme sont confrontés à une situation de chômage entre la première et la quatrième année après la fin de leurs études alors que le taux de chômage est seulement de 15% pour l'ensemble des jeunes sur cette même période.

Enfin, les études de l'OCDE révèlent que le **système français est l'un des plus inégalitaires**. La France serait le pays de l'UE où l'origine socio-économique aurait le plus d'impact sur les résultats scolaires. 30% des élèves en terminale technologique en 2001 ont des parents ouvriers, alors que seuls 11% de ces classes ont des parents qui sont cadres ou issus de professions intellectuelles. Inversement, 30% des élèves de terminale S ont des parents cadres ou issus de professions intellectuelles, et seuls 15% ont des parents ouvriers. Ainsi, en 2008, 75,7% des enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures ont un bac général et seuls 8,1% ont un bac professionnel, alors que seuls 34,6% des enfants d'ouvriers ont un bac professionnel et 34% un bac général.

- Un système qui ne mise pas sur le maître d'école

L'« effet maître » est le premier facteur explicatif de l'échec scolaire comme le révèlent de nombreuses études en France⁶⁹ et à l'étranger⁷⁰.

Ce sont surtout les élèves les plus faibles qui sont concernés et décrochent avec des professeurs moins performants, alors qu'ils réussissent presque aussi bien que les meilleurs élèves avec des enseignants performants (cf. graphique)⁷¹.



Source : UNESCO

⁶⁹ IREDU, Suchaut - La lecture au CP - 2002 : cette étude sur les classes de CP en France montre que résultats en CE1 s'expliquent pour 20% (22% dans les écoles en zones défavorisées) par l'« effet maître », 7% par l'origine socio-économique des élèves.

⁷⁰ Cf. synthèse de 134 méta-analyses publiée en 1992 par Hattie aux Etats-Unis qui établit que les facteurs reliés à l'enseignant et à l'école sont essentiels (Crahay, 2000). D'autres synthèses de recherches (Brophy et Good, 1986 ; Rosenshine et Stevens, 1986 ; O'Neill, 1988 ; Gauthier, 1997) sont également venus confirmer que l'enseignant, par le biais de la gestion de la classe et de l'enseignement, affecte directement l'apprentissage des élèves.

⁷¹ UNESCO - Qualité de l'enseignement et qualité de l'éducation-2005

D'après ces études, quatre principaux facteurs expliquent les différences de performances:

- **la « structuration » de l'enseignement** : dans une pédagogie structurée, une leçon est réalisée à partir d'une séquence rigoureuse enchaînant révision de la leçon précédente, énoncé des objectifs de la nouvelle leçon, enseignement, évaluation, retours sur les résultats (précis, réguliers, affectivement neutres) ; les élèves passent entre la moitié et les trois quarts de leur temps sur des exercices individuels.
- **l'effet-attente ou effet-Pygmalion** : une attitude ambitieuse des maîtres est très favorable à la réussite et constitue souvent une prophétie auto-réalisatrice ; les sondages réalisés auprès des enseignants montrent toutefois que la difficulté scolaire est considérée par beaucoup d'enseignants comme exogène (famille défavorisée) et peuvent donc avoir peu d'attente pour les élèves défavorisés ;
- **le nombre d'heures hebdomadaires consacrées au français et aux maths** : très variable (du simple au triple suivant les enseignants) malgré les fourchettes indiquées dans les programmes ;
- **l'implication des élèves en classe**, plus faible chez les mauvais élèves et variant beaucoup suivant les enseignants (entre deux enseignants, jusqu'à 20% de temps d'implication en moins, soit l'équivalent de 2 mois de classe en moins à la fin de l'année)⁷².

Or, l'effet maître est mal pris en compte dans le système scolaire actuel. La formation continue des enseignants est très peu développée, alors qu'elle est nécessaire pour renouveler ou enrichir leurs méthodes pédagogiques. Aucune incitation n'est réellement donnée pour renforcer cette formation et aucune obligation de formation ne peut être imposée, même après avoir évalué le professeur et constaté ses lacunes. Par ailleurs, le système d'affectation des jeunes professeurs en zones difficiles a tendance à renforcer les faiblesses pédagogiques de ceux-ci, puisqu'ils n'ont pas développés à ce stade de leur carrière des instruments pédagogiques opérationnels et efficaces. Il est inefficace d'envoyer dans des zones difficiles, les professeurs les plus fragiles, comme ceux en début de carrière.

Cette situation est aggravée par une trop faible autonomie des établissements qui leur interdit de mettre en place un pilotage de nature à permettre la réussite de tous les élèves. L'organisation scolaire française repose sur une vision uniforme des besoins scolaires et des réponses qui doivent y être apportées. Les directeurs d'établissements ne peuvent adapter leurs fonctionnements, leurs équipes, leurs temps scolaires aux besoins des élèves - alors mêmes que ceux-ci diffèrent fortement. Il en ressort aussi que les professeurs ne peuvent moduler, théoriquement, leurs méthodes d'enseignement et leur prise en charge des élèves en fonction des demandes qu'ils expriment, alors que des pratiques innovantes peuvent se révéler nécessaires⁷³. L'effet établissement a ainsi tendance à accentuer l'effet maître.

⁷² Bressoux (Université de Toulouse) - Modélisation et évaluation des environnements et des pratiques d'enseignement.

⁷³ Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, Avril 2010

- **Des inégalités cognitives précoces que la crèche et l'école primaire ne corrigent pas**

Les capacités cognitives sont les capacités qui permettent d'apprendre. Si la recherche s'est d'abord intéressée au quotient intellectuel (QI), au vu de la faiblesse de celui-ci pour expliquer la réussite scolaire des élèves, on s'est depuis orienté vers deux capacités plus pertinentes : la mémoire de travail et l'attention, ce qu'on peut appeler l'intelligence émotionnelle. L'observation du comportement en classe d'enfants avec de faibles capacités cognitives montre qu'ils ne passent que peu de temps à apprendre ; ils oublient fréquemment les consignes de l'enseignant et ne finissent pas les tâches ; ils saturent facilement leur mémoire de travail lors des leçons, ce qui bloque leur compréhension de notions nouvelles. Ces différences de capacités cognitives peuvent être issues de **faible stimulation de l'enfant dans la petite enfance**. Agir précocement sur les enfants pourrait permettre donc de prévenir l'échec scolaire.

Outre les capacités cognitives issues du milieu socio-économique de l'enfant, des **problèmes particuliers de maîtrise du vocabulaire** peuvent être avancés, dus à des conditions socioculturelles moins favorables. Les études de linguistes et de cognitivistes montrent que la maîtrise d'un vocabulaire de base d'un enfant à l'entrée du cours préparatoire doit comprendre environ 2 000 mots⁷⁴. Les élèves les plus faibles maîtrisent seulement 500 mots (20% des élèves à 6 ans n'en possèdent que 300 à 400), ce qui fait qu'il existe l'équivalent de cinq ans de différence entre le groupe le plus faible et ceux qui ont un vocabulaire de plus de 2 500 mots. Or un enfant qui souffre d'un déficit sérieux de vocabulaire à l'entrée du cours préparatoire aura beaucoup de difficultés à lire quelque soit la méthode de lecture utilisée. La maîtrise du langage oral est donc une nécessité, le langage écrit n'étant pas une nouvelle langue, mais plutôt apprendre différemment une langue que l'ont connaît déjà à l'oral.

L'accueil en crèche et les résultats à l'école maternelle ne permettent pas de répondre à ces problèmes.

Le niveau de **formation des éducateurs en crèche** reste faible et est peu tourné vers l'éveil en crèche et l'expression orale. Or, les évolutions législatives et réglementaires en cours ne semblent pas aller dans le sens du renforcement de la formation des éducateurs (cf. loi du 27 mai 2010 créant des « maisons d'assistantes maternelles » pour l'accueil d'enfants ne bénéficiant pas de places en crèches - sans condition de formation pour ces assistantes - ; projet de décret permettant d'abaisser la proportion minimale de professionnels très qualifiés de la petite enfance de 50% à 40% dans les établissements d'accueil d'enfants de moins de six ans).

La qualité de l'encadrement des enfants en maternelle ne répond pas non plus actuellement aux objectifs de maîtrise de l'expression orale, préparant ainsi l'apprentissage de la lecture en CP. La formation initiale des enseignants repose sur la polyvalence : tout professeur des écoles doit être capable d'enseigner à tous les niveaux : de l'école maternelle au cours moyen 2. Or l'enseignement en maternelle requiert des connaissances théoriques et un savoir-faire pédagogique spécifiques. Trop souvent dans la réalité, les méthodes d'apprentissage et d'évaluation pratiquées en grande section s'alignent sur celle de l'école élémentaire. Cela s'explique par la formation initiale des enseignants, qui est tournée vers l'école élémentaire et particulièrement le cycle 3 (CE2, CM1 et CM2), tout comme la formation des inspecteurs en charge de l'école primaire.

⁷⁴ A. Bentolila dans un rapport de mission sur l'acquisition du vocabulaire à l'école primaire du 23 février 2007.

ANNEXE 5 :

DEVELOPPER LES PERFORMANCES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

ELEMENTS DE BILAN

- Les universités françaises ont été l'objet de réformes importantes depuis 2008,
- Des moyens budgétaires supplémentaires ont été alloués.

Les moyens budgétaires dévolus à l'enseignement supérieur ont augmenté de 1,2 Md€ (0,06 % du PIB) par an en moyenne sur la période 2008-2010. Ainsi :

- L'opération campus a permis de dégager 5 Mds€ pour le financement des campus lauréats.
- Les investissements d'avenir financés par l'emprunt national permettront d'accorder 8 Mds€ supplémentaires à l'enseignement supérieur, pour les universités d'excellence.
- Au titre du volet « Enseignement supérieur et recherche » du plan de relance, 691 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été octroyés. Grâce à ses fonds supplémentaires, l'investissement dans l'enseignement supérieur rapporté aux nombres d'étudiant a augmenté, atteignant environ 10 000 euros par étudiant.

Cela reste cependant inférieur aux 14 000 euros dépensés par élève de classe préparatoire et bien en deçà de ce ratio dans pays leaders, comme en Suède, ou aux Etats-Unis.

- La réforme de l'autonomie des universités a été engagée.

Avec la loi du 10 août 2007 renforçant l'autonomie des universités, 63% des universités maîtrisent à compter du 1er janvier 2010 leur budget et la gestion de leurs ressources humaines. Les universités ont jusqu'au 10 août 2012 pour demander à bénéficier de compétences élargies.

- Cependant les critères d'évaluation proposés par le premier rapport de la Commission pour la fixation de la dotation par l'Etat n'ont pas été repris par la loi:
 - Le décret du 23 avril 2009 a maintenu le rôle du Conseil national des universités dans la répartition des primes, ce qui laisse peu d'autonomie aux universités dans la fixation des rémunérations des enseignants-chercheurs;
 - L'insertion des étudiants ne fait pas partie des critères d'évaluation;
 - L'ouverture des processus de recrutement des maîtres de conférence n'a pas été reprise par la loi.

- Dix pôles universitaires de taille mondiale alliant pluridisciplinarité et excellence ont été développés.

D'une part, l'opération Campus, décidée en février 2008, s'inscrit dans la logique de cette mesure. Il a permis de distinguer 12 campus (soit plus de 40 universités), auxquels il a été décidé d'attribuer 5 milliards d'euros. Cette opération dédiée à des financements immobiliers a accéléré la structuration du paysage universitaire sous forme de PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) pluridisciplinaires associant universités, grandes écoles et organismes de recherche, on compte actuellement 18 PRES opérationnels.

Par ailleurs, une première accélération due au plan de relance (75M€) été engagée et une seconde - 10Md€ dédiés à la recherche et l'enseignement supérieur dans les investissements d'avenir financés par l'emprunt national - est de nature à mettre la France en position de compétitivité et de visibilité au niveau international

- Pourtant les universités françaises souffrent toujours de nombreux handicaps :

Le classement des meilleures universités dans le monde (classement de Shanghai) confirme les résultats mitigés des universités françaises. Sur les dix meilleures, 7 sont américaines, une japonaise et 2 européennes (Cambridge et Oxford) mais aucune française. Sur les 100 meilleures, 59 sont nord-américaines, 9 sont situées dans la zone pacifique, 32 sont européennes dont 3 françaises (Université Paris 6, Université Paris 11, Ecole normale supérieure). Seules deux universités françaises sont présentes en sus dans le classement des 200 premières (Université Louis Pasteur Strasbourg, Université Paris 5)

La France, comme les autres pays européens à l'exception des pays nordiques investit moins dans l'éducation supérieure que les Etats-Unis. Ainsi, la dépense par étudiant en France s'élève à environ 10 000 dollars par an, par étudiant, ce qui correspond à la moyenne européenne, alors qu'aux Etats-Unis, celle-ci s'élève à 22 476 dollars en 2008.

La proportion des actifs qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur y est également inférieure : 24% en Europe, 39% aux Etats-Unis. De nombreuses économies émergentes ont compris l'intérêt de développer une économie de la connaissance : en Corée, plus de la moitié des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur ; l'Inde « produit » proportionnellement à sa population trois fois plus d'ingénieurs que la France ; Singapour ou la Chine consentent de très importants investissements pour disposer d'universités d'excellence rapidement au niveau mondial.

Enfin les universités européennes, et françaises attirent moins d'étudiants étrangers, mais surtout moins de chercheurs, que les universités américaines, ce qui pose la question l'attractivité du système d'enseignement supérieure français. Les premières accueillent en 2000 environ 450.000 étudiants étrangers, les secondes plus de 540.000, dont la majorité en provenance d'Asie. Cependant, les États-Unis attirent proportionnellement beaucoup plus d'étudiants étrangers poursuivant des études avancées d'ingénieur, de mathématiques et d'informatique, et retiennent davantage les titulaires de doctorats. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette faiblesse. Les universités européennes offrent en effet aux chercheurs et aux étudiants un environnement moins attrayant, en partie parce qu'elles ne possèdent souvent pas la masse critique nécessaire, ce qui les pousse à procéder à des rapprochements, sous la forme de la création de réseaux, de cursus ou de diplômes communs. Par ailleurs, les conditions financières, matérielles et de travail et les conditions d'obtention de visas et de titres de séjour pour les étudiants et les enseignants et les chercheurs sont peu favorables au développement de la mobilité.