

# Prévenir la pauvreté par l'emploi, l'éducation et la mobilité

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 40, avril 2017

Comparé aux autres pays européens, le taux de pauvreté est relativement modéré et stable en France. Si ce résultat peut être mis au crédit d'une assez bonne résilience de notre système redistributif, y compris face à la crise, la pauvreté en France reste marquée par une impressionnante inertie. Les enfants « héritent » en quelque sorte de la pauvreté de leurs parents : ils résident dans des zones défavorisées, ont davantage de difficultés scolaires et dès lors un accès plus difficile à l'emploi. Pour briser ce cercle vicieux de reproduction de la pauvreté, il est indispensable d'aller au-delà des aides monétaires octroyées aux plus modestes et de s'attaquer aux déterminants de la pauvreté : l'échec scolaire, les difficultés d'insertion professionnelle des peu ou pas diplômés, et la concentration de la pauvreté dans certains quartiers, contribuant à sa persistance.

Le bilan des politiques visant à prévenir l'échec scolaire et le décrochage est décevant. L'éducation prioritaire a pour effet pervers d'accentuer la ségrégation scolaire et elle ne mobilise pas suffisamment les méthodes pédagogiques permettant de développer la motivation et l'estime de soi des élèves les moins performants. Pour mieux lutter contre l'échec scolaire, cette *Note* propose d'augmenter la mixité sociale à l'école par une plus grande mixité résidentielle, *via* l'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (couramment appelée loi SRU) au niveau des zones définies par la carte scolaire. Elle préconise par ailleurs le développement massif de la formation des ensei-

gnants à la pédagogie « positive », la création de cellules de suivi du décrochage dans les collèges et les lycées et la possibilité, pour les établissements relevant de l'éducation prioritaire, d'opter pour l'autonomie de gestion moyennant une augmentation de 50 % de leurs moyens.

Pour les jeunes qui ont raté la marche de l'école et sortent du système sans diplôme, deux séries de mesures semblent prioritaires. Il s'agit d'une part de promouvoir les voies de qualification alternatives à l'enseignement traditionnel, en créant une garantie nationale d'apprentissage pour les jeunes sans emploi ni formation et en triplant les effectifs des écoles de la deuxième chance. D'autre part, pour les personnes les moins qualifiées et pouvant difficilement participer à un programme de formation intensif, le coût du travail pourrait être encore abaissé en fusionnant les dispositifs d'allègement de charges et en les ciblant sur les salaires inférieurs à 1,9 SMIC.

Enfin, face à la persistance d'une concentration de la pauvreté sur les mêmes territoires depuis vingt ans, la politique de la ville doit également être repensée. Les moyens doivent être davantage ciblés sur les quartiers où le taux de non-emploi est le plus élevé, notamment parmi les jeunes, mais également davantage orientés vers l'aide à la mobilité, afin d'élargir les chances des habitants de saisir des opportunités professionnelles. La mobilité géographique peut aussi être facilitée en améliorant la fluidité du parc locatif, aussi bien dans le secteur privé que social.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

## Introduction

Les politiques de lutte contre la pauvreté se justifient au nom de l'équité : la pauvreté est injuste car elle résulte, au moins pour partie, de circonstances indépendantes des efforts et de la bonne volonté des personnes. Cependant, lutter contre la pauvreté répond aussi à un souci d'efficacité économique. La pauvreté et l'exclusion sociale contraignent en effet les individus à faire des choix sous-optimaux en matière d'éducation et de santé pour raison financière ; elle peut en outre engendrer des problèmes de criminalité et d'insécurité.

Cette *Note* présente les déterminants de la pauvreté, puis dresse le bilan des politiques susceptibles de les prévenir. À la lumière des échecs et succès de ces politiques, nous proposons de nouvelles actions plus efficaces. La philosophie générale de nos recommandations consiste à soutenir les plus fragiles tout en se gardant de renforcer le sentiment d'incapacité et l'exclusion. Pour lutter contre les mécanismes de la pauvreté, l'action publique doit mieux informer, encourager et émanciper.

## Les déterminants de la pauvreté en France

### Une pauvreté plus modérée qu'ailleurs

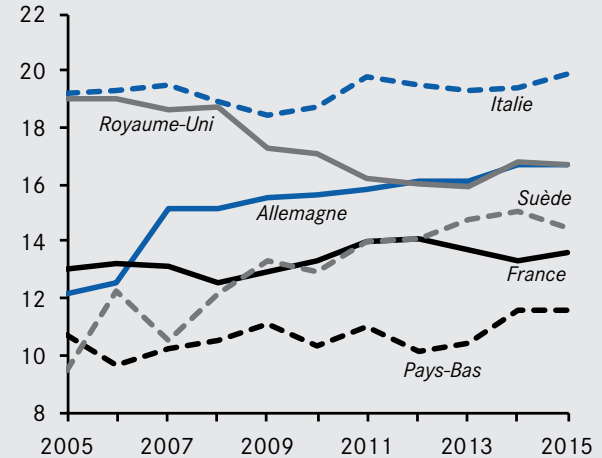
Défini usuellement de manière relative par rapport à un revenu médian (voir encadré), le taux de pauvreté est plus modéré et plus stable en France que dans les autres pays européens. Alors que la situation du marché du travail s'est fortement dégradée depuis 2008, avec une hausse de plus de 40 % du taux de chômage, le taux de pauvreté n'a progressé que de 9 %.

En retenant le seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian et selon les données d'Eurostat (enquête EU-SILC), le taux de pauvreté est passé de 13,1 % en 2005 et 13,6 % en 2015, avec un « pic » à 14,1 % en 2012. Cette relative stabilité contraste avec la plupart des pays européens (graphique 1). L'Allemagne et la Suède, qui par ailleurs enregistrent de très bonnes performances sur le terrain de l'emploi, ont connu des augmentations spectaculaires de leurs taux de pauvreté entre 2005 et 2015 : de 12,2 à 16,7 % en Allemagne, et de 9,5 à 14,5 % en Suède. Le Royaume-Uni conserve un taux de pauvreté élevé de 16,7 % malgré une baisse importante entre 2005 et 2013. Enfin l'Italie maintient un taux de pauvreté très élevé de près de 20 % sur toute la période.

La France et les Pays-Bas sont les deux seuls pays de cet échantillon à avoir maintenu un niveau de pauvreté stable et relativement peu élevé. Ce constat souligne la capacité

du système redistributif français à séparer les difficultés du marché du travail et les conditions de vie, et ce même dans le contexte de la forte hausse du chômage intervenue depuis 2008. L'intensité de la pauvreté y est aussi plus faible que dans la plupart des pays et elle ne s'est pas aggravée au cours de dix dernières années. En 2013, les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté avaient des revenus en moyenne inférieurs de 24 % à ce seuil, contre 29 % au Royaume-Uni et dans le reste de l'OCDE, et 36 % en Italie.

### 1. Taux de pauvreté dans quelques pays européens en %

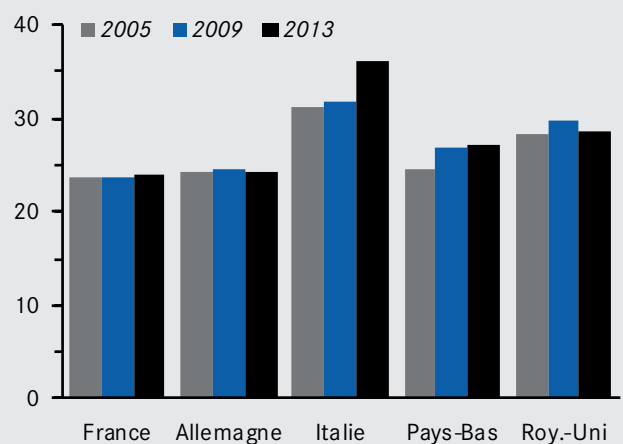


Champ : Individus vivant dans un ménage de l'échantillon.

Lecture : En 2015, 13,6 % des personnes vivant en France ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian.

Sources : Enquêtes EU-SILC 2005 à 2015.

### 2. Intensité de la pauvreté dans quelques pays européens, en % par rapport au revenu seuil



Lecture : En France, en 2013, les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté mesuré au seuil de 60 % du revenu médian avaient de revenus en moyenne inférieurs de 23,9 % à ce seuil.

Source : OCDE.

Les auteurs remercient Manon Domingues Dos Santos, Conseillère scientifique au CAE, qui a assuré le suivi de ce travail.

## Mesurer la pauvreté

La pauvreté se définit au niveau du ménage : une personne est considérée comme pauvre si elle appartient à un ménage pauvre. Le niveau de vie du ménage est calculé à partir des revenus disponibles (après transferts et cotisations sociales) de chacun de ses membres, ainsi que du nombre d'unités de consommation correspondant à la taille du ménage. Par exemple, les besoins d'un couple avec deux enfants correspondent à 2,1 fois ceux d'une personne isolée (0,5 unité de consommation par adulte supplémentaire et 0,3 par enfant). Les revenus du ménage sont divisés par le nombre d'unités de consommation, ce qui permet de comparer le niveau de vie de ménages de tailles différentes.

Dans les pays à revenu élevé, la pauvreté monétaire se définit en fonction de la position du niveau de vie du ménage par rapport au niveau de vie médian. La pauvreté caractérise ainsi un niveau de vie jugé insuffisant pour « avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans le pays membre où ils vivent », selon la définition du Conseil européen de 1984. La définition de la pauvreté retenue dans les pays riches est exigeante car elle considère qu'il n'est pas seulement nécessaire de subvenir à ses besoins de base pour échapper à la pauvreté, mais aussi de pouvoir participer à la vie de la société, avec ses normes de consommation. Le taux de pauvreté est donc avant tout un indicateur d'inégalité décrivant de façon synthétique comment sont distribués les bas revenus.

Si l'approche monétaire et unidimensionnelle est la plus utilisée en pratique parce qu'elle est plus facile à mettre en œuvre, la définition moderne de la pauvreté considère son caractère multidimensionnel, dans la lignée des travaux d'Amartya Sen<sup>a</sup>. La pauvreté ne réside pas seulement dans la situation monétaire du ménage, mais surtout dans son incapacité à mener une existence décente, dans son absence de réelles opportunités de vie. L'accès à l'éducation, à la santé, à un logement décent sont autant de dimensions à considérer pour définir la pauvreté. Pour autant, l'aspect monétaire détermine l'essentiel de l'information statistique et constitue le critère principal de l'action publique.

En France, deux seuils sont couramment utilisés pour caractériser la pauvreté : 50 % et 60 % du niveau de vie médian. En 2014, le seuil de pauvreté pour une personne vivant seule était selon l'INSEE à 805 euros mensuels disponibles au seuil de 50 % et 1 008 euros au seuil de 60 %. En suivant ces définitions, on compte 5 millions de personnes pauvres au seuil de 50 %, et 8,6 millions au seuil de 60 %, soit respectivement 8, et 14,1 % de la population française (INSEE, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014). Il faut signaler que la pauvreté touche plus souvent les ménages dont le référent est jeune : 23 % des personnes vivant dans un ménage dont le référent est âgé de moins de 30 ans sont pauvres, contre 15 % des personnes vivant dans un ménage dont le référent est âgé entre 30 et 60 ans, et 9 % des personnes vivant dans un ménage dont le référent est âgé de plus de 60 ans.

<sup>a</sup> Prix Nobel d'économie en 1988 pour ses travaux sur l'économie du bien-être et les ressorts de la pauvreté.

## Les spécificités de la pauvreté en France

Le propre de la pauvreté en France est son inertie. Deux personnes pauvres sur trois en 2009 étaient encore pauvres en 2010. La persistance de la pauvreté est nettement plus forte que par le passé où la probabilité annuelle de sortir de la pauvreté avoisinait 50 %<sup>1</sup>.

Pourquoi la pauvreté persiste-t-elle ? Une raison fondamentale est qu'en France, bien plus qu'ailleurs en Europe, les enfants « héritent » de la pauvreté de leurs parents : ils résident dans des zones denses en pauvreté, ont davantage de difficultés scolaires et, dès lors, un accès plus difficile à l'emploi, qui ne s'atténue pas complètement au cours de leur vie adulte.

### Pauvreté et lieu de résidence

En France, la pauvreté n'est pas distribuée au hasard dans l'espace. Elle se concentre notamment dans le Nord, le centre, et le pourtour méditerranéen, tandis que d'autres territoires comme l'ouest et la vallée du Rhône y sont peu exposés.

Même si les ménages pauvres sont présents dans tous les types de territoires, y compris les plus riches, ils sont sur-représentés dans certains quartiers situés le plus souvent au sein des grandes aires urbaines. Les deux tiers des personnes pauvres résident dans les grands pôles urbains, qui rassemblent pourtant moins de 60 % de la population, tandis que 10 % des personnes pauvres résident dans les couronnes de grands pôles urbains, qui regroupent 20 % de la population<sup>2</sup>. La concentration de la pauvreté dans ces quartiers contribue à sa persistance en accentuant les difficultés scolaires des plus jeunes et les difficultés d'accès à l'emploi des adultes.

La pauvreté fait d'ailleurs preuve d'une impressionnante inertie dans l'espace. La géographie de la pauvreté n'a en effet pas fondamentalement été modifiée sur longue période malgré des décennies d'action publique. Les territoires les plus exposés au risque de pauvreté sont ciblés par la géographie prioritaire de la politique de la ville. Après la création des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU) en 1996, la liste des territoires ciblés a connu plusieurs expansions, avec la création des contrats urbains

<sup>1</sup> INSEE (2014) : *Revenu et patrimoine des ménages*, p. 39.

<sup>2</sup> Aerts A-T., S. Chirazi et L. Cros (2015) : « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », *INSEE Première*, n° 1552. Au sein des grandes aires urbaines, le taux de pauvreté est presque toujours plus élevé dans les villes-centres (20 % en moyenne) : il atteint parfois 2 à 3 fois celui des banlieues et plus de 4 fois celui des couronnes périurbaines. Les communes isolées hors de l'influence des villes ont également un taux de pauvreté nettement plus élevé (17 % en moyenne), mais elles ne représentent que 5 % de la population pauvre.



de cohésion sociale (CUCS) en 2006, jusqu'à la réforme de 2014 qui crée les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (1 300 en France métropolitaine). Malgré les réformes successives et les changements de critères permettant de définir les zones prioritaires, leur liste est d'une grande stabilité : 94 % des habitants des nouveaux quartiers résident dans des communes auparavant classées en politique de la ville et 62 % d'entre eux résidaient déjà au sein d'un ancien quartier prioritaire.

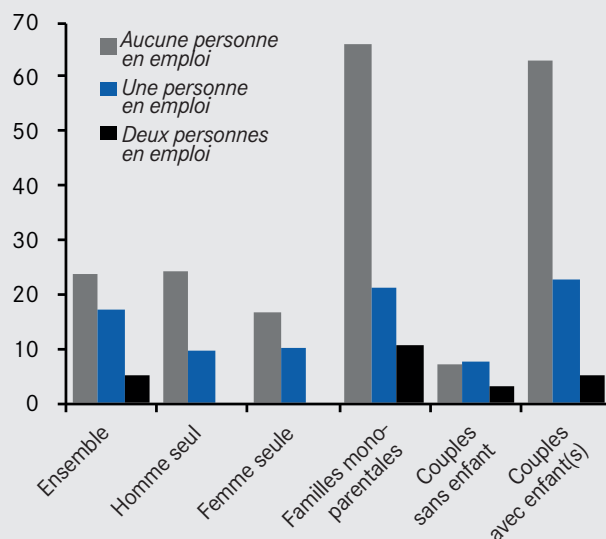
### Pauvreté et emploi

En France, l'accès à l'emploi reste le meilleur moyen de se prémunir contre le risque de pauvreté. On constate en effet que le risque de pauvreté est essentiellement lié à l'absence d'emploi de la personne de référence du ménage (graphique 3). Même si le système de prestations sociales, et notamment l'assurance chômage ou le RSA, amortit fortement les effets de l'absence d'emploi sur la pauvreté, il ne parvient pas à les annuler totalement, tout particulièrement lorsqu'il y a des enfants à charge. La seule exception concerne les couples inactifs sans enfant, dont la plupart sont des retraités pour lesquels, grâce au système de retraites, le taux de pauvreté est plus faible (9 %) que dans la population générale.

En 2013, au seuil de 60 % du revenu médian, 6 ménages avec enfants sur 10 sont pauvres lorsque les deux adultes sont sans emploi, contre 2 sur 10 lorsqu'un des deux parents travaille et à peine 5 % lorsque les deux adultes travaillent. Les taux de pauvreté varient aussi fortement dans les familles monoparentales selon que le parent travaille ou non. Si la situation familiale est fortement corrélée avec le risque de pauvreté, c'est donc par le biais de la situation dans l'emploi<sup>3</sup>.

Le problème est particulièrement préoccupant parmi les jeunes adultes, dont le taux de pauvreté a significativement augmenté depuis 10 ans. La dégradation de leur situation sur le marché du travail depuis 2007 explique cette évolution. La France compte aujourd'hui 16,4 % de jeunes de 15 à 29 ans sortis du système scolaire ni en emploi ni en formation (les « NEET »)<sup>4</sup>, soit la proportion la plus élevée des pays de l'Union européenne hormis les États du Sud (Grèce, Espagne, Italie et Portugal). Un tiers est pauvre, contre 14 % des jeunes en formation ou emploi<sup>5</sup>.

### 3. Pauvreté et situation vis-à-vis de l'emploi en France en 2013, en % de chaque catégorie



Note : Au sein des familles monoparentales, plus d'une personne peut travailler lorsqu'un des enfants du foyer travaille.

Lecture : Parmi les couples avec enfants où aucun adulte ne travaille, 63 % sont pauvres au seuil de 60 % de niveau médian.

Source : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, ERFS & Enquête.

Une période prolongée de non-emploi en début de vie active peut avoir des conséquences durables sur la pauvreté, par un effet dit « de cicatrice »<sup>6</sup>. La durée moyenne du chômage est de 8 mois dans les pays de l'OCDE, mais de plus de 15 mois en France<sup>7</sup>. La persistance de la pauvreté en France est donc à mettre en relation avec la persistance du non-emploi.

### Pauvreté et éducation

Les chances d'être en emploi sont elles-mêmes fortement liées aux qualifications. Ce phénomène est patent chez les jeunes : la première cause de leur non-emploi est un déficit de qualifications et d'expérience professionnelle. Le taux de « NEET » (voir plus haut) est en effet plus de trois fois plus élevé parmi les jeunes ayant un niveau d'éducation inférieur ou égal au premier cycle de l'enseignement secondaire que parmi ceux ayant un diplôme universitaire. Ces jeunes, qui ont un fort risque de rester en dehors de l'emploi et de la formation douze mois consécutifs ou plus<sup>8</sup>, forment le « noyau dur » du chômage des jeunes qui, lui-même, constitue le « noyau dur » du chômage en France.

<sup>3</sup> D'après l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2013, les foyers les plus à risque sont les foyers monoparentaux dont le risque de pauvreté est de 33 %, puis les couples ayant plus de 3 enfants à charge dont le risque de pauvreté est de 23 %, contre 13 % dans la population générale.

<sup>4</sup> NEET : *Neither in Education, Employment nor Training*. En France, 85 % des jeunes sans emploi et sortis du système éducatif n'ont pas dépassé le Bac, et près de 40 % d'entre eux n'ont aucun diplôme – soit près de 700 000 jeunes en 2015.

<sup>5</sup> Carcillo S., R. Fernandez, S. Königs et A. Minea (2015) : « NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° WP1(2015)1, OECD Publishing.

<sup>6</sup> Par exemple, les jeunes qui connaissent une période de chômage sont davantage susceptibles d'être touchés plus tard dans leur carrière par le chômage, ou de percevoir de plus faibles revenus. Voir la synthèse de Carcillo et al. (2015), *op. cit.*

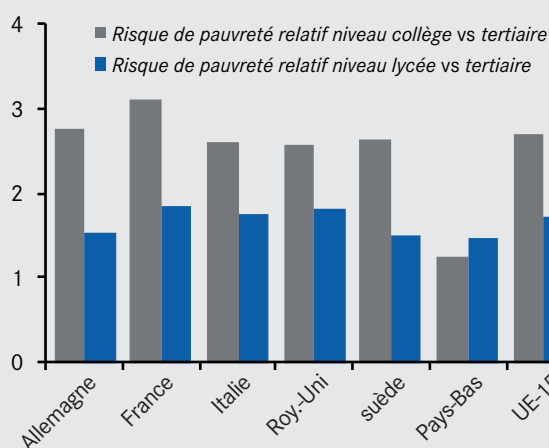
<sup>7</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/perspectives-de-l-emploi-de-l-ocde\\_19991274](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/perspectives-de-l-emploi-de-l-ocde_19991274)

<sup>8</sup> OCDE (2016) : *Panorama de la société*, chapitre 1.

Au-delà des jeunes, les taux de chômage restent marqués par le niveau d'éducation, même si les différences sont moins nettes. Ceci se traduit par des taux de pauvreté plus élevés pour les personnes peu qualifiées.

Dans la plupart des pays européens, le risque de pauvreté est nettement plus élevé pour les personnes n'ayant pas atteint le lycée par rapport à celles ayant fait des études supérieures (graphique 4). Ce phénomène est cependant encore plus marqué en France (risque multiplié par 3, contre environ 2,5 en moyenne UE). La détermination de la pauvreté par le niveau d'études semble ainsi encore plus forte en France. Ceci semble tenir au lien – plus fort en France qu'ailleurs – entre niveau d'études et emploi : les personnes dont le niveau de qualification est inférieur au baccalauréat contribuent pour 60 % au chômage total, alors qu'elles ne représentent qu'un quart de la population. Les non-diplômés sont donc très fortement surreprésentés dans le chômage, et ce plus en France que dans les autres pays européens<sup>9</sup>.

#### 4. Lien entre pauvreté et niveau d'études



Champ : Personnes de plus de 18 ans.

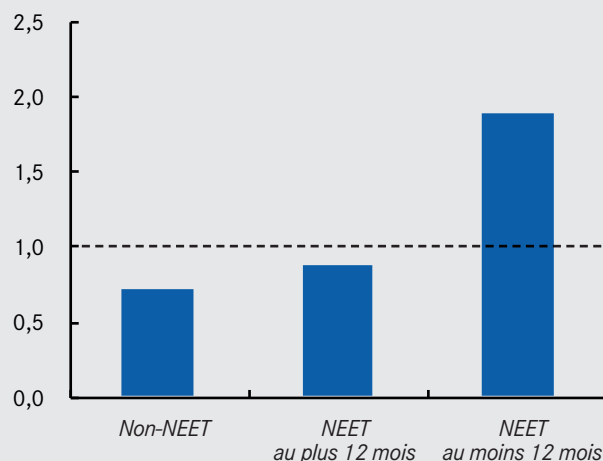
Lecture : En Allemagne, en 2014, la probabilité d'être pauvre est 2,7 fois plus élevée pour une personne n'ayant pas dépassé le collège que pour une personne ayant fait des études supérieures.

Sources : Calculs des auteurs à partir des données Eurostat, Enquête EU-SILC 2014.

Une autre spécificité française est la surdétermination des performances scolaires par le statut socio-économique de la famille qui, en 2015, explique 20 % des écarts de performances aux tests, contre une moyenne de 12,9 % dans les pays de l'OCDE<sup>10</sup>. La France détient sur ce point le record des pays de l'OCDE, et le record mondial des pays participants à PISA après l'Argentine et le Pérou. On retrouve ce phénomène parmi les décrocheurs : ceux-ci sont eux-mêmes majoritairement

issus de familles au faible niveau d'éducation, ce qui suggère une forte reproduction sociale des inégalités (graphique 5).

#### 5. Le décrochage selon le niveau d'études des parents en France



Champ : Personnes de plus de 18 ans. NEET : personnes sorties du système scolaire ni en emploi ni en formation.

Lecture : En France, en moyenne sur la période 2011-2014, la probabilité d'être NEET au moins 12 mois sur une période de 4 ans est 1,9 fois plus élevée pour une personne dont les parents n'ont pas atteint le lycée que pour une personne dont les parents ont atteint les études supérieures.

Sources : Calculs des auteurs à partir des données Eurostat, Enquête EU-SILC 2011-2014 (panel).

Ainsi le « piège à pauvreté » semble avoir des ressorts solides : le revenu des parents détermine plus qu'ailleurs la réussite scolaire et le diplôme, et ce dernier détermine plus qu'ailleurs la probabilité d'être en emploi et d'être pauvre. Si le meilleur antidote contre la pauvreté est l'emploi, le meilleur antidote contre l'inactivité et le chômage est l'éducation. Au total, les déterminants de la pauvreté sont donc essentiellement le non-emploi, le faible niveau de formation initiale et le lieu de résidence. Ces constats sont autant de défis pour les politiques publiques de prévention de la pauvreté.

### Prévenir la pauvreté par l'éducation et la formation initiale

La situation de la France est paradoxale. En consacrant une part plus importante de ses ressources aux politiques pour l'enfant<sup>11</sup>, le pays n'obtient pas des résultats meilleurs que les autres pays avancés. Les scores aux tests internationaux sont moyens du fait d'une forte proportion d'élèves en difficultés : l'écart de score entre les 10 % les plus performants et les 10 % les moins performants est l'un des plus

<sup>9</sup> Cf. données INSEE sur le taux de chômage par niveau de diplôme et OCDE (2016) : *Regards sur l'éducation*, tableau A1.3.

<sup>10</sup> Voir l'enquête PISA de l'OCDE (2012, 2016).

<sup>11</sup> En sommant les dépenses publiques d'éducation, les prestations familiales et le service public de la petite enfance, la France consacre 10,5% de son PIB à l'enfance, contre une moyenne de 9% dans les pays de l'OCDE.

important des pays participants à PISA<sup>12</sup>. De plus, nombre de ces élèves en difficultés quittent précocement le système scolaire : entre 2002 et 2011, 17 % en moyenne des jeunes sortent chaque année de formation initiale sans diplôme. La proportion a baissé à 15 % d'une classe d'âge en 2015, ce qui représente tout de même environ 110 000 jeunes chaque année. Ainsi, les efforts consentis en faveur de l'enfance semblent encore manquer d'efficacité.

### Bilan décevant des politiques de lutte contre l'échec scolaire

La plus grande partie de la prévention de l'échec scolaire et du décrochage passe aujourd'hui par le dispositif de l'éducation prioritaire. Or les évaluations existantes montrent une absence d'impact systématique du dispositif sur les performances scolaires des élèves<sup>13</sup>. Si l'apport de moyens humains et financiers supplémentaires a bien permis une réduction de la taille des classes dans les établissements ciblés, ainsi qu'une prise en charge individuelle des élèves les plus en difficulté hors de la classe par des enseignants spécialisés dans le premier cycle, le dispositif a aussi des effets pervers sur la mixité sociale et scolaire des établissements : les élèves plus performants ou issus de milieux favorisés évitent davantage l'établissement public de leur quartier quand celui-ci appartient au dispositif d'éducation prioritaire, au profit d'un établissement privé<sup>14</sup>.

Outre l'éducation prioritaire, nombre des dispositifs de soutien aux élèves en difficulté se sont révélés inefficaces. Il en est ainsi des dispositifs intensifs « Coup de pouce clé » et « Programme de réussite éducative » dont l'impact a été évalué de manière rigoureuse<sup>15</sup>. Le premier consiste en un soutien à l'apprentissage de la lecture par petit groupe de cinq élèves tout au long de l'année de cours préparatoire (CP), pour un coût de 1 000 euros par an et par enfant. Quant aux Programmes de réussite éducative, ils fournissent une aide multidimensionnelle de la maternelle au collège incluant un soutien psycho-social, médical et scolaire, pour un coût de 1 200 euros par an et par enfant. Dans les deux cas, le constat est sans appel : les performances scolaires des élèves bénéficiaires ne sont pas significativement différentes de celles qu'ils auraient obtenues en l'absence de ces programmes.

### Les causes de l'échec scolaire

Outre l'impact du dispositif d'éducation prioritaire sur la ségrégation scolaire et résidentielle, plusieurs facteurs contribuent à expliquer la mauvaise performance du système français au regard de la lutte contre l'échec scolaire.

Selon PISA, la France compte parmi les pays où les élèves ont le moins confiance en leurs propres capacités, après le Japon, la Corée et Macao. Les élèves français sont aussi nettement plus anxieux qu'ailleurs : 50 % des élèves ressentent de l'anxiété en faisant leurs devoirs contre 33 % des élèves en moyenne dans les pays de l'OCDE. Avec seulement 47 % des élèves déclarant « se sentir chez eux à l'école », la France affiche la proportion la plus basse de bien-être à l'école. Enfin, après le Japon et la République slovaque, la France est le pays où les élèves font le moins preuve de persévérance. Or, parmi les pays participants à PISA, les élèves qui sont les plus persévérants sont ceux qui affichent les meilleurs résultats en mathématiques.

On observe en outre que les élèves sont victimes de forts stéréotypes sociaux qui biaisent leurs perceptions : à niveau scolaire égal, les élèves d'origine défavorisée ont une estime scolaire d'eux-mêmes plus faible et exagèrent fortement l'influence de leur origine sociale sur leurs chances de réussite future. Par conséquent, ils forment des ambitions scolaires plus modestes, ce qui accentue encore les écarts de performances à plus long terme<sup>16</sup>.

Si des efforts importants ont été consentis pour diminuer la taille des classes et apporter du soutien scolaire aux élèves fragiles, le bilan décevant semble lié à des effets pervers non anticipés : l'accentuation de la ségrégation scolaire, d'une part, et l'anxiété, la perte d'estime de soi et le fatalisme social qui plombent les élèves peu performants, d'autre part.

### Repenser la prévention de l'échec scolaire et du décrochage

Si la loi de refondation de l'école de 2013 alloue des moyens supplémentaires aux élèves en difficulté, elle ne s'attaque ni à la ségrégation scolaire, ni au manque d'estime de soi et à la démotivation qui pénalisent les élèves peu performants. Pour progresser dans la lutte contre l'échec scolaire et le

<sup>12</sup> 256 points en France, contre 239 points, en moyenne, dans les pays de l'OCDE.

<sup>13</sup> Bénabou R., F. Kramarz et C. Prost (2005) : « Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ? », *Économie et Statistique*, n° 380 ainsi que Caille J.-P., L. Davezies et M. Garrouste (2016) : « Les résultats scolaires des collégiens bénéficient-ils des réseaux ambition réussite ? Une analyse par régression sur discontinuité », *Revue Économique*, vol. 67, n° 3, pp. 639-666.

<sup>14</sup> Davezies L. et M. Garrouste (2014) : « More Harm Than Good? Sorting Effects in a Compensatory Education Program », *Document de Travail du CREST*, n° 2014-42.

<sup>15</sup> Voir Goux D., M. Gurgand et E. Maurin (2013) : *Évaluation d'impact du dispositif « Coup de pouce clé »*, Rapport final pour le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et Bressou P., M. Gurgand, N. Guyon, M. Monnet, et J. Pernaudet (2016) : « Évaluation des programmes de réussite éducative (PRE) », *Rapport IPP*, n° 13, mars.

<sup>16</sup> Guyon N. et E. Huillery (2016) : « Biased Aspirations and Social Inequality at School: Evidence from French Teenagers », *LIEPP Working Paper*, n° 44, décembre.

décrochage, il est nécessaire de s'attaquer simultanément à quatre verrous : la ségrégation sociale à l'école, les pratiques pédagogiques, la prise en charge des décrocheurs et l'auto-nomie des établissements.

### La ségrégation scolaire

La littérature sur les effets des pairs en milieu scolaire montre que la ségrégation résidentielle et scolaire s'ajoute aux difficultés individuelles et familiales, du fait qu'un élève en difficulté scolaire se trouve plus fréquemment entouré d'élèves eux-mêmes en difficulté<sup>17</sup>. Si nous manquons encore d'évaluation d'impact rigoureuse pour démontrer les effets positifs de la mixité sociale sur les performances scolaires et/ou la cohésion sociale, une démarche expérimentale à l'initiative de la ministre de l'Éducation est en cours<sup>18</sup>.

Dans les zones où cohabitent des familles aux caractéristiques diverses, l'augmentation de la mixité sociale à l'école peut se faire par une révision de la carte scolaire. Là où la ségrégation résidentielle est forte, réaménager la carte scolaire ne change rien. La mixité sociale à l'école nécessite donc avant tout la mixité résidentielle.

Les politiques de mixité résidentielle ont en France pour support principal la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000 qui impose des pénalités financières aux communes n'atteignant pas une proportion de 20 % de logements sociaux. Une étude récente<sup>19</sup> conclut à un effet positif sur la construction de logements sociaux. Toutefois, le niveau d'application de la Loi SRU ne prévient pas la ségrégation au niveau des quartiers et donc des établissements scolaires. Nous recommandons donc une évolution de la loi SRU à un niveau territorial plus fin : la proportion de 20 % de logement social ne devrait plus s'appliquer au niveau de la commune, mais au niveau du quartier et des zones définies par la carte scolaire<sup>20</sup>.

### Recommandation 1. Augmenter la mixité sociale à l'école par l'application de la loi SRU au niveau des zones définies par la carte scolaire.

### Les méthodes pédagogiques

Étant donné les spécificités des élèves français que nous avons décrites, il est urgent de mettre au centre du système éducatif la motivation des élèves, leur bien-être psychologique et la construction de leur estime de soi. Ces compétences favorisent en effet la réussite scolaire, mais aussi l'insertion et la réussite professionnelle sur le marché du travail<sup>21</sup>. Le besoin de travailleurs confiants, ouverts, aptes au changement, coopératifs et motivés est de plus en plus grand dans le contexte de l'ère post-industrielle où la créativité se substitue à la répétitivité<sup>22</sup>. Pour cela, il est nécessaire de réformer en profondeur l'approche pédagogique en adoptant une pédagogie « positive », comme l'a fait par exemple la Finlande qui allie à la fois d'excellentes performances aux tests PISA, le record de la confiance en soi et le niveau le plus faible d'anxiété et d'inégalités sociales à l'école<sup>23</sup>. Les principes du système éducatif finlandais qui créent cet environnement vertueux et qui font défaut en France sont :

- la mise en retrait de l'évaluation : une note basse (chiffrée ou non) peut avoir des effets délétères sur le sentiment de capacité, l'estime de soi et l'anxiété, conduisant à démotiver l'élève mal évalué<sup>24</sup>. Un nouveau système d'évaluation doit être adopté pour développer le sentiment de capacité et la motivation des élèves. Ce système doit limiter l'évaluation le plus possible, à l'instar de la Finlande où aucune évaluation des élèves n'est effectuée jusqu'à 11 ans (à l'exception d'une seule évaluation – non chiffrée – à 9 ans). Chacun peut progresser à son rythme sans interioriser ce sentiment de déficience voire de « nullité », cette image de soi si dégradée, génératrice d'échecs ultérieurs d'anxiété et de souffrance. Cela, bien sûr, n'exclut pas d'informer les familles régulièrement des progrès de leurs enfants ;
- l'implication individuelle et la coopération entre élèves : la relation entre enseignant et élève est encore très verticale avec peu de place pour l'implication personnelle, l'échange et la coopération entre les élèves<sup>25</sup>. Beaucoup d'innovations pédagogiques peuvent être développées en ce sens : classes inversées, libre choix d'activité, travail en groupe, par exemple ;
- l'ambition scolaire des élèves d'origine défavorisée : le niveau de connaissance sur les orientations possibles

<sup>17</sup> Pour une revue de littérature et la démonstration dans le cas français, voir, Goux D. et E. Maurin (2017) : « Close Neighbours Matter: Neighborhood Effects on Early Performance at School », *Economic Journal*, vol. 117, n° 523.

<sup>18</sup> Expérience lancée en décembre 2015 par la ministre de l'Éducation nationale. Une évaluation d'impact qualitative et quantitative est en cours de déploiement par un comité scientifique composé de sociologues et d'économistes, dont deux membres du CAE : Yann Algan et Élise Huillery.

<sup>19</sup> Gobillon L. et B. Vignolles (2016) : « Évaluation de l'effet d'une politique spatialisée d'accès au logement : la loi SRU », *Revue Économique*, vol. 67, n° 3, mai, pp. 615-637.

<sup>20</sup> L'application de la loi SRU pourrait toutefois être suspendue au-dessus d'un certain taux de vacance dans le parc locatif.

<sup>21</sup> Sur le rôle des compétences non cognitives dans la réussite scolaire et professionnelle, voir notamment, Heckman J., J. Stixrud et S. Urzua (2016) : « The Effects of Cognitive and Non Cognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior », *NBER Working Paper*, n° 12006, janvier.

<sup>22</sup> Cohen D. (2015) : *Le monde est clos et le désir infini*, Albin Michel.

<sup>23</sup> Robert P. (2008) : *La Finlande. Un modèle éducatif pour la France ? Les secrets de la réussite*, ESF, Coll. Pédagogies.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, Duclos G. (2010) : *L'estime de soi : un passeport pour la vie*, CHU Sainte-Justine.

<sup>25</sup> Algan Y., P. Cahuc et A. Shleifer (2013) : « Teaching Practices and Social Capital », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 5, n° 3, pp. 189-210.

<sup>26</sup> Guyon N. et E. Huillery (2016) : « Biased Aspirations and Social Inequality at School: Evidence from French Teenagers », *LIEPP Working Paper*, n° 44, décembre.

dans le supérieur et la perception de son propre potentiel scolaire sont très largement dépendants du niveau socio-économique des familles<sup>26</sup>. Le rôle des conseillers d'orientation psychologues devrait être repensé de manière à fournir aux élèves issus de familles défavorisées une information complète sur les métiers et les filières du supérieur, ainsi qu'une perception ajustée de leur vrai potentiel scolaire et professionnel, et ce dès le collège.

La pédagogie dite « positive » n'est pas totalement absente des pratiques françaises mais elle reste confinée à très petite échelle. Il importe de la développer bien davantage.

**Recommandation 2. Développer massivement la pratique de la pédagogie positive par la formation – initiale et continue – des enseignants dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation.**

### La prise en charge des décrocheurs

Les plates-formes décrocheurs, développées et améliorées depuis 2011, sont un premier pas pour ne pas perdre de vue les jeunes qui ne viennent plus en cours. Elles coordonnent les acteurs de l'accompagnement (missions locales), de l'éducation et de la formation. Mais leur pilotage est compliqué, elles sont hétérogènes sur le territoire et encore mal identifiées par les jeunes. En Norvège et en Suède, les services sociaux locaux ont une *obligation légale* d'offrir une formation alternative aux jeunes en situation d'échec dès la sortie de l'école ; et les écoles ont en parallèle l'obligation de partager leurs informations concernant l'absentéisme avec ces « cellules de suivi ». Intervenir des mois voire parfois des années après la sortie de l'école est peu efficace car une part trop importante de jeunes est alors découragée et perdue de vue. Dans les zones d'éducation prioritaire, des cellules de suivi connectées avec les services sociaux, les missions locales, les centres d'apprentissage et les écoles de la deuxième chance devraient être implantées de manière permanente au sein des établissements.

**Recommandation 3. Créer des cellules de suivi des jeunes en risque de décrochage dans les collèges et les lycées.**

### Autonomie des établissements

L'analyse de 70 systèmes éducatifs dans le rapport PISA de 2015 montre que les élèves scolarisés dans des établis-

sements autonomes réussissent mieux que ceux scolarisés dans des établissements où l'allocation des ressources, le contenu et l'organisation pédagogique sont du ressort du gouvernement central ou des autorités régionales.

Nous proposons que les établissements des réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui le souhaitent<sup>27</sup> bénéficient d'une autonomie de gestion dans le cadre d'une charte signée avec le ministère de l'Éducation. Couvrant une période de 5 ans renouvelable, cette charte ouvrirait des moyens supplémentaires substantiels (par exemple + 50 % par rapport au surcroît de moyens qui leur sont déjà alloués) tout en laissant libre le chef d'établissement de leur affectation, de l'organisation pédagogique et du recrutement des équipes d'enseignants. Les moyens supplémentaires seraient librement alloués en puisant dans un catalogue de mesures dont l'impact a été rigoureusement évalué, de manière à permettre aux équipes éducatives de choisir les innovations les plus adaptées à leur établissement<sup>28</sup>. Si les équipes veulent investir leurs ressources en dehors du catalogue de mesures évaluées, elles devront le faire avec une démarche d'évaluation d'impact. Il s'agit donc ici de renouveler l'approche pour ce qui concerne l'éducation prioritaire où seule la discrimination positive sur les moyens n'a pas fait ses preuves. L'autonomie des établissements, associée à des moyens supplémentaires utilisés dans une logique de performance et de mobilisation nous semble être une voie plus prometteuse. La charte liant les établissements et le ministère de l'Éducation devrait contenir des objectifs concertés. Le coût de cette mesure serait de 125 millions d'euros en année pleine en supposant que 25 % des établissements signent une charte<sup>29</sup>.

**Recommandation 4. Donner le choix de l'autonomie de gestion aux établissements REP et REP+ avec à la clef une augmentation de 50 % des moyens supplémentaires affectés à ces établissements.**

### Agir par l'emploi et l'insertion professionnelle

Compte tenu du rôle prépondérant de l'éducation sur les chances d'être en emploi, il est nécessaire d'assurer à ceux qui ont raté la marche de l'école traditionnelle de trouver néanmoins un emploi leur permettant de vivre au-dessus du seuil de pauvreté. Les principaux obstacles à l'insertion professionnelle de ces publics sortis de l'école sans diplôme sont l'absence de compétences professionnelles reconnues par les entreprises et le coût du travail au niveau des bas salaires.

<sup>27</sup> Soit au maximum 1 095 collèges/lycées et 6 739 écoles en REP et REP+.

<sup>28</sup> Ce catalogue serait établi et régulièrement mis à jour par le ministère de l'Éducation nationale, qui mettrait en ligne pour chaque dispositif les travaux d'évaluation pertinents.

<sup>29</sup> En 2014-2015, 18 % des écoliers, 20 % des collégiens et 2 % des lycéens suivaient une scolarité dans un établissement de l'éducation prioritaire (cf. DGESCO, 2015), pour un coût supplémentaire de 1 milliard d'euros par an. En supposant que 25 % des établissements acceptent de signer une Charte d'autonomie au bout de trois ans, et sachant que la charte permettrait d'augmenter de 50 % les moyens supplémentaires alloués, le surcoût serait de 125 millions d'euros.



## Promouvoir l'acquisition de compétences et d'expérience professionnelle

La première cause du non-emploi des jeunes, facteur principal de leur surexposition au risque de pauvreté, est, on l'a vu, un déficit de qualifications et d'expérience professionnelle.

Puisque cette situation est le résultat d'un taux de décrochage scolaire trop élevé, promouvoir des voies de qualification alternatives à l'école traditionnelle est essentiel, de même qu'offrir une seconde chance à tous ceux qui ont quitté l'école sans diplôme est une priorité. La Garantie jeune, expérimentée depuis 2013 et généralisée depuis janvier 2017, combine remise à niveau, accompagnement renforcé et garantie de revenu. Il est pertinent d'attirer les jeunes vers un programme actif. Malheureusement ses effets sur les chances de retour vers l'emploi restent encore à analyser soigneusement. Pour optimiser ces chances, la garantie devrait s'articuler étroitement avec deux types de programmes à encourager : les formations en apprentissage et les formations de deuxième chance.

En France, à peine 5 % des jeunes entre 15 et 29 ans sont apprentis, contre 10 % en Suisse et en Autriche, et 15 % en Allemagne. L'apprentissage s'est surtout développé en France en faveur de jeunes ayant déjà un premier diplôme. Comparé à l'enseignement professionnel, l'apprentissage a pourtant un effet plus favorable sur l'insertion sur le marché du travail du fait de l'expérience professionnelle acquise en parallèle. Or, malgré des campagnes d'incitation, l'apprentissage reste défavorisé et dévalorisé. Le cumul emploi-études, vecteur d'une insertion professionnelle rapide et synonyme de fort taux d'emploi des jeunes, est en outre insuffisamment développé en France : tous dispositifs confondus, seuls 7 % des jeunes cumulent études et emploi à temps partiel, contre 20 % des jeunes Allemands et Autrichiens et plus de 30 % des Danois et des Néerlandais.

Outre la nécessaire réforme du système complexe de financement, une refonte complète de la gouvernance de l'apprentissage est nécessaire afin que les jeunes qui en ont le plus besoin puissent en bénéficier : l'analyse et les recommandations de la *Note du CAE* dédiée à l'apprentissage fin 2014 restent en cela d'actualité<sup>30</sup>. La définition des programmes comme l'orientation des jeunes ne devraient pas être de la seule responsabilité de l'Éducation nationale mais aussi des employeurs et du ministère du Travail réunis au sein d'une instance nationale. En amont de leur apprentissage, il est

aussi nécessaire de mieux préparer les jeunes les plus défavorisés qui ne sont pas toujours en mesure de définir leur projet professionnel<sup>31</sup>.

Un plan national garantirait aux jeunes peu ou pas diplômés d'entrer en apprentissage dans le cadre de formations de niveau IV ou V, à l'instar de ce qui a été fait en Autriche il y a deux ans. Gérée par les missions locales, la garantie apprentissage reposerait sur trois piliers :

- une identification en amont des jeunes n'ayant pas de diplôme et souhaitant entrer en apprentissage et un suivi par un référent unique<sup>32</sup> ;
- une remise à niveau préalable des jeunes (classes de préapprentissage en lycée ou en CFA ou, pour les plus âgés, écoles de la deuxième chance - E2C) ;
- un soutien accru et ciblé aux employeurs embauchant des jeunes inscrits dans la garantie. L'objectif est d'annuler le coût de l'embauche pour l'employeur, notamment pour les apprentis les plus âgés.

Les jeunes inscrits dans le cadre de la garantie pourraient commencer leur apprentissage et s'inscrire en CFA sans avoir encore signé un contrat d'apprentissage (ils auraient un an pour le faire). Le coût de cette mesure, pour 40 000 jeunes dans le dispositif, serait de 1 milliard d'euros par an<sup>33</sup>. Comme la garantie jeune, la garantie apprentissage serait gérée par un opérateur unique : les missions locales.

Pour ceux qui ont raté la marche de l'école ou de l'apprentissage, il faut un programme qui offre une réelle seconde chance de qualification. Les E2C, réseau de formation intensive de 6 à 12 mois proposant une remise à niveau complète, remplissent précisément cette mission. Elles aident les jeunes à développer un projet professionnel, les remotivent et les forment sur les compétences sociales et techniques nécessaires à leur réussite en partenariat avec des entreprises locales. Ce programme s'inspire des modèles qui réussissent en Europe (*Folk Schools* en Suède et en Norvège) et aux États-Unis (*Job Corps*, *YouthBuild*, *Year Up*). Il s'agit de formations longues et intensives, avec des taux d'encadrement élevés (1 professionnel pour 5 à 10 jeunes) et qui portent tout autant sur les savoir-être que sur les savoir-faire. Ces formations jouent soit comme un pré-recrutement (pour le compte des entreprises partenaires), soit comme un préapprentissage pour des jeunes qui ne sont pas prêts pour l'emploi. Ce programme est néanmoins sous-dimensionné par rapport aux besoins annuels : 15 000 places sont disponibles alors que 700 000 jeunes sont au chômage ou inactifs et sans aucune qualification, et que 110 000 jeunes

<sup>30</sup> Cahuc P. et M. Ferracci (2014) : « L'apprentissage au service de l'emploi », *Note du CAE*, n° 19, décembre.

<sup>31</sup> Voir une synthèse des dispositifs et des évaluations disponibles dans Carcillo *et al.* (2015), *op. cit.*

<sup>32</sup> L'identification se ferait en lien avec les plates-formes anti-décrochage, les collèges, les lycées et les missions locales. Les listes nominatives de jeunes seraient mises à jour tous les trois mois. Chaque jeune serait suivi par un conseiller référent unique, ou tuteur, afin d'éviter un nouveau décrochage.

<sup>33</sup> En se basant sur 20 000 jeunes décrocheurs de moins de 18 ans et 20 000 jeunes de plus de 18 ans, et en supposant que 50% d'entre eux auraient besoin d'un préapprentissage ou d'une année en E2C, le coût de la formation préalable serait de 200 millions d'euros en année pleine (à raison de 10 000 euros par jeune et par an). Le placement de ces jeunes ouvrirait droit à une aide cumulable avec toutes les aides existantes, soit en moyenne 4 400 euros par an (comme l'aide TPE apprenti). Versée sur une période de trois ans, cette aide représenterait une dépense annuelle de 500 millions d'euros. En supposant qu'un tuteur suive 20 jeunes en permanence et que les formations durent trois ans en moyenne, le coût des tuteurs se monterait en année pleine à 250 millions d'euros (pour un coût brut par tuteur de 44 000 euros par an). Le total de ces dépenses est d'environ 1 milliard d'euros.

sortent chaque année de l'école sans aucun diplôme (15 % de chaque classe d'âge). Le réseau des Établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) vient compléter ce dispositif, mais seulement 3 000 places sont disponibles dans ces centres issus de l'armée. Outre leur développement, il faudrait également permettre à ces écoles d'offrir des formules de résidence aux jeunes qui ont besoin de s'éloigner de leur milieu d'origine. Même si cela constitue une dépense substantielle pour les écoles, c'est une des clefs de la réussite de tels programmes<sup>34</sup>.

Un autre exemple de formation intensive ciblée sur les jeunes en difficultés d'insertion est le Service militaire volontaire. Il transpose en métropole le Service militaire adapté, développé depuis 1961 dans les départements d'outre-mer. Expérimenté depuis 2015 dans trois centres (aujourd'hui 1 000 jeunes concernés), à Metz, La Rochelle et Brétigny-sur-Orge, il consiste à combiner une formation militaire initiale à une formation professionnelle ciblée sur des métiers en tensions, en partenariat avec les entreprises et les acteurs de l'insertion et de la formation.

Il importe que les missions locales et les autres prescripteurs considèrent ces formations dans leurs conseils d'orientation. La généralisation de la garantie jeune pourrait être un vecteur puissant pour y orienter davantage de jeunes, à condition qu'elle ne se positionne pas en dispositif concurrent mais qu'au contraire elle joue pleinement son rôle de « perche » pour attirer les publics les plus en difficulté.

### **Recommandation 5. Créer une garantie nationale d'apprentissage ou de pré-apprentissage pour les jeunes sans emploi ni formation. Tripler le nombre total de places disponibles dans les dispositifs d'accompagnement intensif de type écoles de la deuxième chance.**

Le coût de cette mesure serait d'environ 600 millions d'euros par an<sup>35</sup>. L'augmentation des moyens devrait être conditionnée à une évaluation régulière des performances des dispositifs. En effet les approches peuvent varier d'une école à l'autre. L'évaluation ainsi que le suivi des performances est le seul moyen de s'assurer que l'expansion ne se fera pas au détriment de la qualité. Cet investissement pourrait être financé par le recentrage d'une partie des emplois d'avenir sur les employeurs offrant une formation qualifiante (qu'ils soient du secteur marchand ou non marchand)<sup>36</sup>.

### **Baisser encore le coût du travail sur les bas salaires**

Les mesures précédentes visent à favoriser le développement des compétences de ceux qui sont en mesure de participer à un programme intensif. Mais pour l'ensemble des salariés peu qualifiés, le coût du travail constitue une autre barrière à l'emploi. Il demeure élevé en France au niveau des bas salaires, en dépit des allègements instaurés depuis les années 1990. Le coût horaire du travail au salaire minimum se situe juste en dessous de celui des Pays Bas et de l'Australie, pays où la proportion de personnes payées au minimum légal est trois fois plus faible. Le coût du travail au niveau du SMIC demeure un frein au développement de nombreux gisements d'emplois pour les personnes peu qualifiées, notamment dans les services aux personnes et aux entreprises.

De multiples études ont en effet démontré la sensibilité de la demande de travail des entreprises au coût de la main d'œuvre, en particulier à proximité du salaire minimum<sup>37</sup>. Une autre manière d'appréhender la contrainte que représente le coût du travail pour de nombreuses entreprises est de constater que 80 % des 3 millions de chômeurs n'ont pas dépassé le Bac<sup>38</sup>.

Si l'on cumule aujourd'hui les allègements généraux sur les bas salaires (28 points sur les 42 points de cotisations patronales), le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (qui ajoute l'équivalent de 6 points) et la baisse des cotisations familiales dans le cadre du Pacte de responsabilité (1,8 point), il reste environ 6 points à alléger afin que le SMIC brut représente simplement le coût du travail pour l'employeur.

Les différents dispositifs d'allègements de charges sont inégalement ciblés sur les bas salaires. Or, c'est à ce niveau que le lien entre le coût du travail et l'emploi est le plus marqué. À l'occasion d'un basculement du CICE en baisse de charges destiné à en améliorer la visibilité, les différents dispositifs pourraient être fusionnés et mieux ciblés en bas de l'échelle des salaires.

Le CICE et le Pacte de responsabilité représentent un coût annuel de 28 milliards d'euros. La transformation de ces deux dispositifs en un allègement général de charges, avec un point de sortie des allègements à 1,9 SMIC (contre 1,6 aujourd'hui) pour maintenir la même pente de dégressivité et éviter les trappes à bas salaires, représenterait un gain net d'environ 2 milliards d'euros par an<sup>39</sup> pour financer les autres recommandations présentées dans cette Note.

<sup>34</sup> Carcillo S. (2016) : *Des compétences pour les jeunes défavorisés*, Presses de Sciences Po.

<sup>35</sup> Le coût par étudiant dans les E2C est d'environ 10 000 euros par an – un coût qui doublerait si chaque élève était logé sur place ou à proximité. En supposant que 30 000 places supplémentaires soient ouvertes, le budget supplémentaire nécessaire serait de 600 millions d'euros.

<sup>36</sup> DARES (2016) : « Les jeunes en emploi d'avenir : quel accès à la formation, pour quels bénéficiaires ? », *DARES Analyses*, n° 056. Le budget 2016 des emplois d'avenir est de 1,2 milliard d'euros pour l'année 2016 (en crédit de paiement, voir le Projet de loi de Finances pour 2016 : Travail et emploi).

<sup>37</sup> Cf. Cahuc P. et S. Carcillo (2012) : « Conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue Française d'Économie*, vol. XXVII, n° 2. Dans cet article, les auteurs établissent qu'une baisse de 1% du coût du travail se traduit en moyenne par une hausse de l'emploi de 1%. Ce résultat semble compatible avec des estimations plus anciennes, cf. Cahuc P., S. Carcillo et T. Le Barbanchon (2014) : « Do Hiring Credits Work in Recessions? Evidence from France », *IZA Discussion Paper*, n° 8330.

<sup>38</sup> Données INSEE : taux de chômage selon le niveau de diplôme.

<sup>39</sup> 26-28 milliards, toutes choses égales par ailleurs.

**Recommandation 6.** Cibler le CICE et le Pacte de responsabilité sur les salaires inférieurs à 1,9 SMIC et les fusionner avec les allégements généraux.

## Cibler les territoires de la pauvreté

La concentration spatiale de la pauvreté dans certains territoires peut contribuer à sa persistance dans le temps à cause d'effets de pair qui nuisent à l'accumulation de capital humain à l'école et de l'effet de signal envoyé par les habitants des territoires les plus défavorisés vis-à-vis des employeurs potentiels<sup>40</sup>.

### Bilan décevant des politiques de la ville

En France, les politiques spatialement différenciées de lutte contre la pauvreté sont dénommées « politiques de la ville ». Depuis la réforme de 2014, les quartiers de la politique de la ville ont remplacé les zonages antérieurs : zones urbaines sensibles (ZUS), créées en 1996 ; contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), créés en 2006. Ces quartiers prioritaires sont désormais définis sur la base d'un critère statistique unique : un quartier est éligible si son niveau de vie médian est inférieur à 60 % d'un niveau de référence, qui est une moyenne entre le niveau de vie national et celui de l'unité urbaine dans laquelle se situe le quartier. Dans les quelques 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ainsi définis en France métropolitaine, qui rassemblent 4,8 millions d'habitants, le taux de pauvreté est en moyenne de 42 %.

La politique de la ville recouvre un large spectre d'interventions, variables en nature et en intensité d'un territoire à un autre<sup>41</sup> : éducation, développement économique et emploi, insertion des jeunes, cadre de vie et logement, accès aux services publics, etc., pour un budget total<sup>42</sup> de 438 millions d'euros en 2016. À ces moyens s'ajoute le coût des actions de renouvellement urbain dans le cadre du Programme national de rénovation

urbaine, pour un montant investi de plus de 12 milliards d'euros. Cependant, cette politique cible 200 quartiers prioritaires définis séparément des quartiers de la politique de la ville.

La labellisation des territoires par la politique de la ville produit deux séries de conséquences. D'un côté, elle ouvre l'accès du territoire à un certain nombre d'aides publiques, ce qui est positif si les aides sont adaptées aux besoins réels du territoire. Mais d'un autre côté, le label produit aussi un effet de stigmatisation en rendant publiques, et même officielles, les difficultés propres au territoire. Cette publicité réduit l'attractivité du territoire du point de vue des entreprises et des ménages. Au total, le label peut être finalement coûteux pour le territoire, s'il n'apporte pas des moyens vraiment significatifs. Or le budget annuel de la politique de la ville, dispersé sur 1 300 sites soit en moyenne 337 000 euros par quartier (ou 91 euros par habitant de ces quartiers), ne permet pas de financer à un niveau suffisant la large palette d'actions de la géographie prioritaire. Le risque, déjà dénoncé par la Cour des comptes dans un rapport de 2012 consacré à la politique de la ville, est celui de la dilution et des défauts de coordination.

Au-delà des moyens engagés, et après plus de trois décennies de politiques de quartiers prioritaires, l'ensemble des travaux d'évaluation dresse un bilan décevant<sup>43</sup>. Les évaluations d'impact des zones franches urbaines (ZFU), concluent à des effets faibles ou nuls<sup>44</sup>. La création des ZFU aurait eu des effets faibles et seulement transitoires sur la durée locale du chômage<sup>45</sup>. Les évaluations quasi expérimentales des ZFU de deuxième génération créées en 2004 n'indiquent pas d'incidence sur l'activité des établissements existants et signalent la prédominance de simples effets de déplacements<sup>46</sup>, et uniquement dans les contextes urbains les plus denses<sup>47</sup>. Il en va de même des évaluations des politiques d'éducation prioritaire, déjà évoquées<sup>48</sup>. Enfin, l'évaluation d'impact du Plan national de rénovation urbaine dans lequel l'État a engagé 45 milliards d'euros pour la restructuration de 571 quartiers en 2013 montre un effet très modeste sur la pauvreté des quartiers bénéficiaires<sup>49</sup>, ce qui montre que les quartiers même rénovés ne parviennent pas à attirer des ménages plus aisés pour accroître la mixité sociale.

<sup>40</sup> Bunel M., Y. L'Horty et P. Petit (2016) : « Discrimination Based on Place of Residence and Access to Employment », *Urban Studies*, vol. 53, n° 2, pp. 267-286.

<sup>41</sup> Ces actions sont coordonnées au niveau interministériel, sous l'égide du Premier ministre ou du ministre en charge de la Ville. Par ailleurs, dans le cadre des « quartiers de la politique de la ville » les initiatives d'un grand nombre d'acteurs, y compris les associations d'habitants des quartiers, sont coordonnées autour d'un projet local commun – le contrat de ville – signé pour six ans.

<sup>42</sup> Correspondant au programme 147 de la Loi organique relative aux lois de finances.

<sup>43</sup> Pour une synthèse, voir L'Horty Y. et P. Morin (2016) : « Économie des quartiers prioritaires : une introduction », *Revue Économique*, vol. 67, n° 3, mai.

<sup>44</sup> Givord P., S. Quantin et C. Trevien C. (2012) : « A Long-Term Evaluation of the First Generation of the French Urban Enterprise Zones », *Série des Documents de Travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques de l'INSEE*, n° G2012/01.

<sup>45</sup> Gobillon L., T. Magnac et H. Selod (2012) : « Do Unemployed Workers Benefit From Enterprise Zones? The French Experience », *Journal of Public Economics*, vol. 96, n° 9-10, pp. 881-892.

<sup>46</sup> Voir Rathelot R. et P. Sillard (2008) : « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissement ? », *Économie et Statistique*, n° 415-416, pp. 81-96, ainsi que Givord P., R. Rathelot et P. Sillard (2013) : « Place-Based Tax Exemptions and Displacement Effects: An Evaluation of the Zones Franches Urbaines Program », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 43, n° 1, pp. 151-163.

<sup>47</sup> Briant A., M. Lafourcade et B. Schmutz (2015) : « Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7, n° 2, pp. 88-124.

<sup>48</sup> Benabou R., F. Kramarz P. et C. Prost (2009) : « The French Zones d'Éducation Prioritaire: Much Ado About Nothing? », *Economics of Education Review*, vol. 28, n° 3, pp. 345-356. Befly M. et L. Davezies (2013) : « Has the 'Ambition Success' Educational Program Achieved its Ambition? », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 111-112, pp. 271-294.

<sup>49</sup> La part des ménages situés dans le premier quartile de revenu a diminué de seulement 1 point de pourcentage en moyenne, voir Guyon N. (2017) : « Quels effets de la rénovation urbaine sur les quartiers ciblés ? », *LIEPP Policy Brief*, n° 29, février.



## Favoriser d'autres stratégies d'action territoriale

Compte tenu de ces résultats plus que mitigés, il conviendrait à la fois de concentrer les moyens de manière à faire vraiment la différence pour quelques quartiers particulièrement défavorisés, et de modifier les modalités de l'action publique en faveur des quartiers.

Les stratégies consistant à amener des ressources aux personnes pauvres dans les quartiers ayant en bonne partie échoué, l'alternative est d'amener les personnes aux ressources, en favorisant leur mobilité géographique. Le paradoxe est que les populations les plus pauvres sont à la fois les moins mobiles et celles pour lesquelles la capacité à être mobile peut produire les effets les plus puissants sur le niveau de vie<sup>50</sup>. Un premier levier est la mobilité routière, au travers de l'accès à un moyen de transport individuel ou collectif. Les ménages pauvres se déplacent moins fréquemment et sur des distances plus courtes. Ils ont moins accès à l'automobile<sup>51</sup>. Or, une amélioration de la capacité de mobilité se traduit effectivement par une meilleure insertion professionnelle et par un supplément de revenu d'activité. Depuis 2011, Pôle emploi verse une aide à l'obtention du permis de conduire de manière ciblée mais elle ne concerne que 2 000 bénéficiaires par mois, uniquement les bénéficiaires d'aide sociale inscrits comme demandeurs d'emploi depuis au moins 6 mois. D'autres aides sont versées par des collectivités territoriales mais elles sont le plus souvent d'un montant faible, laissant le reste à charge trop élevé pour le bénéficiaire.

**Recommandation 7.** Mieux cibler les moyens de la politique de la ville sur les quartiers où le taux de non-emploi, notamment parmi les jeunes, est le plus élevé, et réallouer une partie des budgets vers l'aide à la mobilité.

Cette nécessaire mobilité géographique englobe également la capacité à changer de résidence. Les zones urbaines dynamiques où se créent de nombreux emplois sont souvent en forte

tension sur le logement : hausse des loyers et des prix de l'immobilier depuis la fin des années 1990, et longues listes d'attente dans l'accès au logement social. En parallèle, la population ne diminue guère dans les zones où les taux d'emploi sont faibles. La mobilité géographique, qui est une assurance contre la persistance des déséquilibres sur le marché de l'emploi et contre la pauvreté, ne joue pas son rôle d'amortisseur<sup>52</sup>, surtout pour les moins de 25 ans qui ont pourtant le moins de freins intrinsèques à la mobilité. Ceci renvoie à la fluidité insuffisante du parc locatif en France, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur social<sup>3</sup>. De nombreuses actions pourraient être menées pour améliorer cette fluidité : baux plus flexibles (notamment pour les jeunes sans emploi stable), plus grande mixité résidentielle (afin de réduire les effets de stigmatisation), application plus systématique des surloyers, droit au logement transférable, etc. De même, les mesures favorisant la mixité sociale des quartiers et la lutte contre les discriminations peuvent être recommandées. Comme dans notre première recommandation, une application au niveau des quartiers plutôt qu'à celui des communes favoriserait non seulement la mixité sociale dans les écoles et les collèges, mais réduirait aussi les effets de quartiers dans les discriminations dans l'accès à l'emploi.

**Recommandation 8.** Créer un droit au logement social transférable d'une commune à l'autre afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires qui envisagent de déménager pour prendre un emploi éloigné de leur lieu de résidence.

Le système de redistribution français a permis de contenir l'augmentation de la pauvreté après la crise de 2009. Le revers de cette bonne performance est une pauvreté largement héréditaire en France, dans le temps (en fonction des parents) comme dans l'espace (en fonction de la résidence). Les trois clés pour en venir à bout sont alors l'éducation, l'insertion professionnelle et les politiques de la ville – trois domaines où d'importants gains d'efficacité sont possibles. ●

<sup>50</sup> Avrillier P., L. Hivert et F. Kramarz (2010) : « Driven Out of Employment? The Impact of the Abolition of National Service on Driving Schools and Aspiring Drivers », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 48, n° 4, pp 784-807, décembre. Le Gallo J., Y. L'Horty et P. Petit (2017) : « Does Enhanced Mobility of Young People Improve Employment and Housing Outcomes? Evidence from a Large and Controlled Experiment in France », *Journal of Urban Economics*, n° 97, pp. 1-14.

<sup>51</sup> Le Jeannic T. et T. Razafindranovona (2009) : « Près d'une heure quotidienne de transport : les disparités se réduisent mais demeurent » in *France, portrait social. Vue d'ensemble – Consommation et conditions de vie, INSEE*, pp. 117-123.

<sup>52</sup> Eyméoud J.-B. et E. Wasmer (2015) : *Vers une société de mobilité : les jeunes, l'emploi et le logement*, Presses de Sciences Po.

<sup>53</sup> Voir Trannoy A. et E. Wasmer (2013) : « La politique du logement locatif », *Note du CAE*, n° 10, octobre et Eyméoud et Wasmer (2015), *op. cit.*



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Présidente déléguée** Agnès Bénassy-Quéré

**Secrétaire générale** Hélène Paris

**Conseillers scientifiques**

Kevin Beaubrun-Diant  
Jean Beuve, Clément Carbonnier,  
Manon Domingues Dos Santos

**Assistante de recherche**

Amélie Schurich-Rey

**Membres** Yann Algan, Maya Bacache-Beauvallet,  
Olivier Bargain, Agnès Bénassy-Quéré,  
Stéphane Carcillo, Anne-Laure Delatte, Élise Huillery,  
Étienne Lehmann, Yannick L'Horty, Philippe Martin,  
Corinne Prost, Xavier Ragot, Jean Tirole, Farid Toubal,  
Natacha Valla, Reinhilde Veugelers

**Correspondants**

Dominique Bureau, Anne Perrot, Christian Thimann

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**

ISSN 2273-8525

**Directrice de la publication** Agnès Bénassy-Quéré

**Rédactrice en chef** Hélène Paris

**Réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47