

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Volume 1

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Volume 1

Sommaire

Délibéré · 4

Cadre juridique, formations et rapporteurs · 5

Synthèse générale · 12

Chapitre introductif · 44

Réponse · 86

88

PREMIÈRE PARTIE

Accéder à l'éducation et à la formation

1. L'orientation au collège et au lycée · 92

Réponses · 121

**2. 'obligation de formation des jeunes âgés
de 16 à 18 ans · 130**

Réponses · 157

**3. a prévention de l'échec
en premier cycle universitaire · 166**

Réponse · 190

**4. L'accès des jeunes des territoires ruraux
à l'enseignement supérieur : l'exemple du Grand Est
et de la Bourgogne-Franche-Comté · 194**

Réponse · 216

218 | DEUXIÈME PARTIE **L'aide à l'entrée dans la vie active et à l'autonomie**

1. L'emploi des jeunes · 222

Réponse · 251

2. L'accès des jeunes au logement · 256

Réponse · 282

3. a mobilité des jeunes en transports collectifs : de la politique tarifaire au renforcement de l'offre dans les territoires · 286

Réponses · 316

4. La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance · 324

Réponses · 349

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le présent *Rapport public annuel 2025*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite de chaque chapitre. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Charpy, Mme Camby, MM. Bertucci, Meddah, Rolland, Lejeune, Mme Thibault, présidents de chambre, MM. Mousson, Guérout, Boudy, Aulin, Saudubray, Mme Soussia, M. Fulachier, Mme Fontaine, MM. Homé, Allain, Mme Pailot-Bonnétat, MM. Marquet, Beaux, Montarnal, Bessette, Bonnaud, Kesler, Lion, Mmes Boutereau-Tichet, Charolles, Caroli, Lajus, M. Huart, Mme Lacoue-Labarthe, conseillers maîtres, M. Salvetti, Mme Wisnia-Weill, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Strassel, Vught, Sire, Roux, Mme Falk, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en leur rapport, M. Rolland, rapporteur général, assisté, selon les textes examinés, de M. Advielle, Mme Mazoyer, MM. Rousselot, Suard, conseillers maîtres, Mme Bonnafoux, présidente de chambre territoriale des comptes, Mme Sloan, M. Tronco, conseillers référendaires, M. Aggiouri, Mme Blondel, MM. Clerc, de Montalembert, Mme Pinoy, M. Simula, conseillers référendaires en service extraordinaire, M. Renou, président de section de chambre régionale et territoriale des comptes, MM. Defaud, Kerdoncuf, premiers conseillers de chambre régionale et territoriale des comptes, Mme Chau, M. Seghir vérificateurs.
- en ses observations orales, Mme Hamayon, Procureure générale, accompagnée de M. Groper, Premier avocat général.

Le membre de la chambre du conseil dont le nom suit n'a pas pris part à la délibération du rapport :

M. Gautier, président de chambre maintenu.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 février 2025.

Cadre juridique, formations et rapporteurs

L'article 47-2 de la Constitution confie à la Cour des comptes la responsabilité de contribuer à l'information des citoyens par ses rapports publics. Le rapport public annuel de la Cour des comptes constitue de longue date un vecteur essentiel de cette information.

Conformément aux dispositions figurant à l'article L. 143-8 du code des juridictions financières, « *ce rapport comporte les observations et recommandations résultant de contrôles ou d'évaluations portant sur un grand enjeu de l'action publique sur lequel la Cour des comptes souhaite appeler l'attention des pouvoirs publics et contribuer à l'information des citoyens* ».

Après avoir consacré le rapport public annuel de 2022 aux enseignements à tirer de la crise sanitaire et à ses conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales¹, présenté dans le rapport public annuel de 2023 un bilan de la décentralisation quarante ans après les lois fondatrices de 1982 et 1983², examiné dans le rapport public annuel de 2024 comment les acteurs publics anticipent et gèrent les conséquences du réchauffement climatique³, la Cour a décidé de traiter, dans l'édition 2025 de son rapport public annuel, le thème des politiques publiques en faveur des jeunes.

La préparation du rapport public annuel de 2025 a été conduite dans un cadre procédural renouvelé à deux égards.

D'une part, une formation inter juridictions a été créée pour assurer la cohérence éditoriale du rapport. Présidée par le Premier président, constituée des présidents

1. Cour des comptes, *Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées*, rapport public annuel, février 2022.

2. Cour des comptes, *La décentralisation quarante ans après*, rapport public annuel, mars 2023.

3. Cour des comptes, *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, rapport public annuel, mars 2024.

des six chambres thématiques de la Cour et de six présidents et vice-présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes et dotée d'une équipe centrale constituée de deux rapporteurs généraux, M. Advielle, conseiller maître à la troisième chambre et M. Renou, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, elle s'est réunie deux fois, les 24 octobre 2024 et 9 janvier 2025 pour délibérer le chapitre introductif et la synthèse générale et pour arrêter la structure et les principales conclusions du rapport.

D'autre part, un groupe d'experts, composé d'une dizaine d'universitaires et de chercheurs spécialistes de la jeunesse, a été constitué pour aider la Cour à identifier quelques orientations transversales et principes d'action susceptibles de constituer le « fil rouge » du rapport. Il s'est réuni à deux reprises, les 17 octobre et 9 décembre 2024.

La préparation des 16 chapitres thématiques constituant le rapport public annuel de 2025 a été conduite, sous la coordination de M. Rolland, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, par cinq des six chambres thématiques de la Cour des comptes et par six formations inter juridictions :

- La première chambre, présidée par Mme Camby, a délibéré le chapitre sur *L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu* ;
- La troisième chambre, présidée par M. Meddah, a délibéré trois chapitres concernant *L'orientation au collège et au lycée*, *La prévention de l'échec en premier cycle universitaire* et *L'éducation artistique et culturelle* ;
- La quatrième chambre, présidée par M. Charpy, a délibéré deux chapitres portant sur *La Journée Défense et Citoyenneté* et *Les jeunes et la justice pénale* ;
- La cinquième chambre, présidée successivement par Mme Démier et Mme Thibault, a délibéré trois chapitres concernant *L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans*, *L'emploi des jeunes* et *L'accès des jeunes au logement* ;
- La sixième chambre, présidée successivement par Mme Hamayon et M. Lejeune, a délibéré le chapitre sur *La lutte contre les addictions des jeunes à l'alcool et aux drogues illicites* ;
- Le chapitre relatif à *La mobilité des jeunes en transports collectifs* a été préparé par une formation inter juridictions présidée par Mme Mercereau, présidente de la deuxième chambre, associant la Cour (deuxième chambre), les chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Île-de-France, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et les chambres territoriales des comptes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ;
- Le chapitre consacré à *La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance* a été préparé par une formation inter juridictions présidée par M. Vught, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France, associant la Cour (cinquième chambre) et les chambres régionales des comptes Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

- Le chapitre portant sur *Les maisons des adolescents* a été préparé par une formation inter juridictions présidée par Mme Renet, conseillère référendaire, présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, associant la Cour (sixième chambre) et les chambres régionales des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Le chapitre relatif à *L'accès des jeunes au sport* a été préparé par une formation inter juridictions présidée par M. Lejeune, alors conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, associant la Cour (troisième chambre) et la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes ;
- Le chapitre concernant *L'accès des jeunes des territoires ruraux à l'enseignement supérieur : l'exemple du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté* a été préparé par une formation inter juridictions présidée par M. Strassel, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Grand Est, associant la Cour (troisième chambre) et les chambres régionales des comptes Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté ;
- Le chapitre sur *La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française* a été préparé par une formation inter juridictions présidée par Mme Bonnafoux, conseillère référendaire, présidente de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie, associant la Cour (cinquième et sixième chambres) et les chambres territoriales des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les magistrats⁴ et personnels de contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont contribué au présent rapport en qualité de rapporteur⁵ ou contre-rapporteur⁶ selon les cas :

4. Les **magistrats de la Cour des comptes** comprennent les *conseillers référendaires*, les *conseillers maîtres*, les *présidents de chambre* et le *premier président*. Les *conseillers maîtres* et *conseillers référendaires* en service extraordinaire rejoignent la Cour pour une période de respectivement cinq ans non renouvelable et trois ans renouvelable une fois. Les *auditeurs* sont nommés par arrêté du Premier président pour une durée de trois ans non renouvelable, au terme de laquelle ils ont vocation à être nommés conseillers référendaires.

Les **magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *conseillers-présidents de chambre régionale*, les *présidents et vice-présidents de chambre régionale*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

5. Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ou en élaborant les chapitres du rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux.

6. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

Synthèse générale

	Rapporteurs : Frédéric Advielle, conseiller maître et Nicolas Renou, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France
--	--

Chapitre introductif

	Rapporteurs : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section et Valérie Charolles, conseillère maître
--	--

PREMIÈRE PARTIE

Posséder les outils et savoirs pour construire son avenir : lever les freins aux apprentissages et soutenir la confiance en soi

1. L'orientation au collège et au lycée : donner ses chances à la jeunesse	Rapporteuse : Véronique Fouque, conseillère référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section
2. L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans	Rapporteurs : Philippe Duboscq, conseiller maître, Natacha Pinoy, conseillère référendaire en service extraordinaire, Jean-Baptiste Bignon, auditeur des systèmes d'information, Rachid Seghir, vérificateur Contre-rapporteur : Emmanuel Suard, conseiller maître
3. La prévention de l'échec en premier cycle universitaire	Rapporteuses : Béatrice Blondel, conseillère référendaire en service extraordinaire, Astrid Southon, conseillère référendaire en service extraordinaire, Valérie Chau, vérificatrice, Noémie Sahuc, data scientist Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section
4. L'accès des jeunes des territoires ruraux à l'enseignement supérieur : l'exemple du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté	Rapporteur : Christophe Berthelot, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Grand Est Contre-rapporteur : Philippe Buzzi, conseiller référendaire, vice-président de la chambre régionale des comptes Grand Est

DEUXIÈME PARTIE

Détenir les clés de son autonomie économique : les prérequis d'une rentrée réussie dans la vie active

1. L'emploi des jeunes	Rapporteurs : Jean-Baptiste Gourdin, conseiller maître, Amin Mbarkin, auditeur, Stéphanie Mezbourian, vérificatrice Contre-rapporteur : Emmanuel Suard, conseiller maître
------------------------	--

2. L'accès des jeunes au logement	<p>Rapporteuses : Clarisse Mazoyer, conseillère maître, Sophie Caussemille, conseillère référendaire en service extraordinaire</p> <p>Contre-rapporteur : Stéphane Keïta, conseiller maître</p>
3. La mobilité des jeunes en transports collectifs : de la politique tarifaire au renforcement de l'offre dans les territoires	<p>Rapporteurs : Corinne Herbet, conseillère référendaire, Olivier Lefoulon, conseiller référendaire en service extraordinaire</p> <p>Contre-rapporteur : Emmanuel Kesler, conseiller maître, président de section</p>
4. La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance	<p>Rapporteurs : Nicolas Defaud, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Île-de-France, Antoine Gobin, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France</p> <p>Contre-rapporteur : Fabrice Bakhouché, conseiller maître</p>

TROISIÈME PARTIE

Se donner les moyens d'être bien portant : l'importance des politiques de prévention

1. L'accès des jeunes au sport	<p>Rapporteur : Julien Kerdoncuf, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes</p> <p>Contre-rapporteur : Jean-Pierre Rousselle, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes</p>
2. Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être	<p>Rapporteurs : Baptiste Didier, conseiller à la chambre régionale des comptes Occitanie, Thibault Lemonnier, conseiller à la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté</p> <p>Contre-rapporteuse : Maryline Sorret-Danis, conseillère présidente, présidente de section à la chambre régionale des comptes Occitanie</p>
3. Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge	<p>Rapporteurs : Juliette Méadel, conseillère référendaire, Pierre de Montalembert d'Esse, conseiller référendaire en service extraordinaire</p> <p>Contre-rapporteurs : François de La Guéronnière, conseiller maître, président de section, puis Caroline Régis, conseillère maître, présidente de section</p>
4. La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française	<p>Rapporteurs : Olivier Léna, premier conseiller à la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie, Geoffroy Charrier, premier conseiller à la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française</p> <p>Contre-rapporteur : Jean-Luc Le Mercier, conseiller référendaire, président de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française</p>

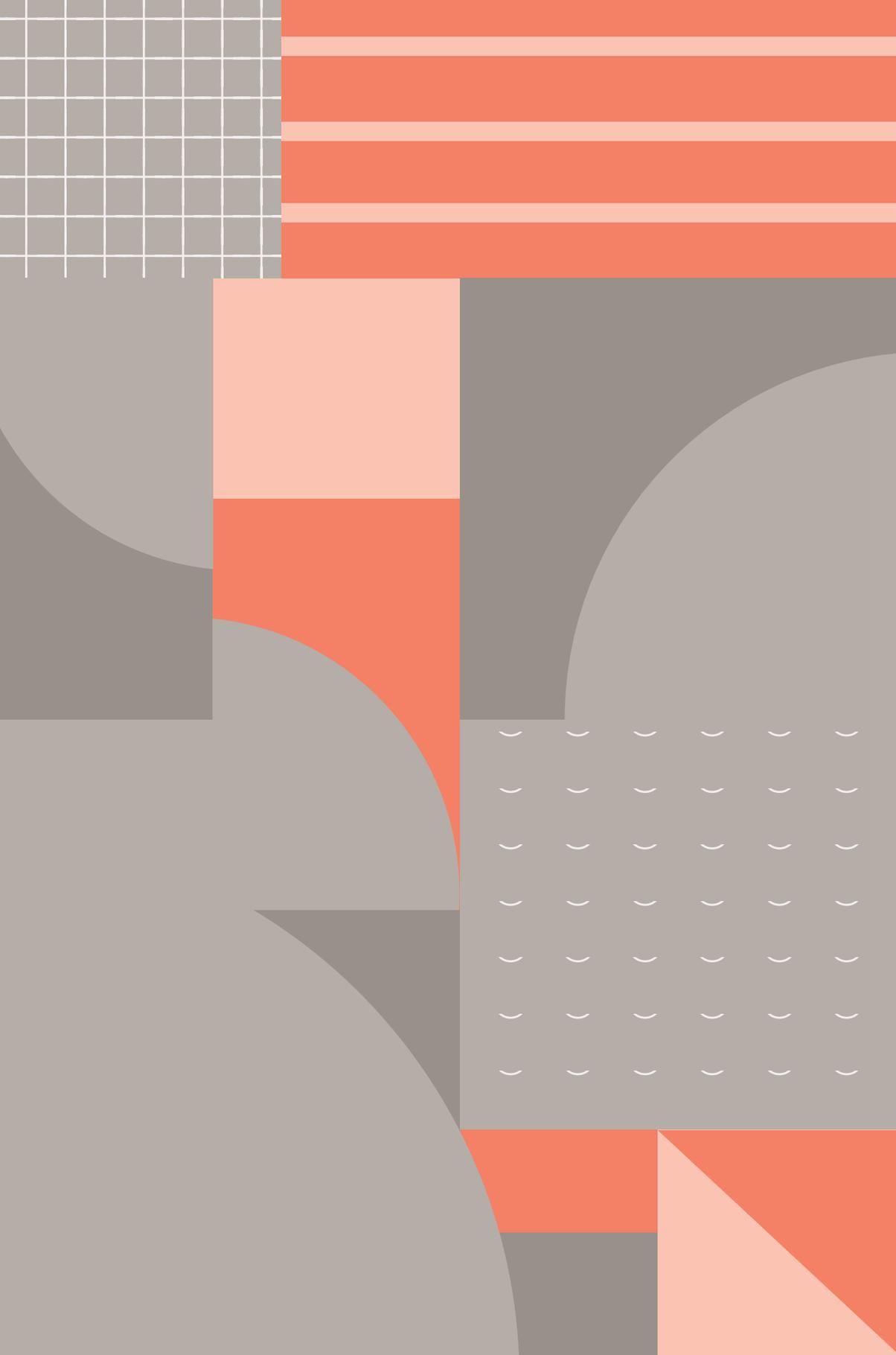
QUATRIÈME PARTIE

**Participer à la vie dans la cité, dans ses droits et devoirs :
renforcer le sens du collectif et les engagements individuels**

<p>1. La journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir</p>	<p>Rapporteure : Angélique Sloan, conseillère référendaire Contre-rapporteur : Antoine Homé, conseiller maître</p>
<p>2. L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu</p>	<p>Rapporteurs : Audrey Chaffard, conseillère référendaire, Khalil Aggiouri, conseiller référendaire en service extraordinaire, Laurent Simula, conseiller référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteur : Guillaume Boudy, conseiller maître, président de section</p>
<p>3. Les jeunes et la justice pénale</p>	<p>Rapporteurs : Jean-Luc Tronco, conseiller référendaire, Jean-François Clerc, conseiller référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteuse : Nathalie Casas, conseillère maître, présidente de section</p>
<p>4. L'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire</p>	<p>Rapporteurs : Mireille Riou-Canals, conseillère maître, Sophie Bergogne, conseillère maître, Gwenaëlle Suc, conseillère référendaire, Isabelle François, conseillère référendaire, Gilles Pernias, vérificateur Contre-rapporteuse : Christine de Mazières, conseillère maître, présidente de section</p>

Liste des membres du groupe d'experts constitué pour aider la Cour à structurer le rapport public annuel de 2025 sur les politiques publiques en faveur des jeunes

- **Luc Behaghel**, professeur à l'École d'économie de Paris, directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) ;
- **Pierre Cahuc**, professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris, membre de l'Institut Universitaire de France, chercheur au *Centre for Economic Policy Research* et directeur de programme à l'*Institute for the Study of Labor* ;
- **Yves Crozet**, ancien professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Lyon et à l'université Lumière-Lyon II, ancien directeur du laboratoire d'économie des transports LAET ;
- **Olivier Galland**, directeur de recherche émérite au CNRS, ancien directeur du groupe d'étude des méthodes de l'analyse sociologique (GEMASS) de l'université Paris-IV et ancien co-directeur de la *Revue Française de sociologie* ;
- **Emma Guillet-Descas**, enseignante-chercheuse à l'université Claude Bernard Lyon 1, directrice du laboratoire sur les vulnérabilités et l'innovation dans le sport (L-ViS) ;
- **William Lowenstein**, médecin spécialiste de médecine interne et addictologue, président de SOS Addictions ;
- **Anne Muxel**, directrice déléguée du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), directrice de recherche (CNRS) en sociologie et en science politique ;
- **Sylvie Octobre**, chercheuse associée au Centre Max Weber, chargée d'études au département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation (DEPS) du ministère de la culture ;
- **Sebastian Roché**, directeur de recherche au CNRS (Pacte, laboratoire de sciences sociales, Science Po-Grenoble, Université Grenoble Alpes), éditeur de la revue internationale de criminologie *Policing and Society* ;
- **Serge Tisseron**, psychiatre, docteur en psychologie HDR, membre de l'Académie des technologies.



Synthèse générale

La jeunesse n'a pas de définition juridique. Pour beaucoup de chercheurs, il est même difficile, sinon impossible, de la définir en soi. Ils hésitent d'ailleurs de plus en plus à cadencer la vie sur les seuls critères d'âge et mettent en avant les périodes qui se chevauchent et les situations hybrides. En effet, des déterminants territoriaux et sociaux, mais aussi les parcours tracés par les choix personnels ou les accidents de la vie, se mêlent aux grandes étapes les plus couramment admises (croissance et puberté, évolution psychologique, parcours scolaire, minorité et majorité, acquisition progressive des droits, etc.).

La jeunesse est, au fond, une période de construction identitaire marquée par des basculements : passage de l'éducation à l'emploi, de la dépendance familiale à l'autonomie, intégration dans la cité. Elle est marquée par des défis psychologiques : stress lié aux études, incertitudes face à l'avenir, pression des pairs ou isolement social. Sans accompagnement, ces difficultés peuvent être sources de vulnérabilité, d'exclusion ou d'échec, notamment pour les jeunes en situation de précarité. Des politiques publiques adaptées doivent offrir des cadres structurants pour faciliter ces transitions et les accompagner, assurer le bien-être et la santé des jeunes et prévenir des crises majeures.

Les jeunes sont particulièrement exposés aux inégalités, qu'elles soient éducatives, économiques ou territoriales. Certains d'entre eux sont confrontés à des obstacles structurels qui limitent leurs opportunités (chômage élevé, précarité, discriminations). Les politiques en faveur de la jeunesse doivent permettre de corriger ces inégalités en garantissant un accès équitable à l'éducation, à la formation professionnelle, au logement et aux soins.

Les jeunes sont pétris d'audace et d'envies de changement et de découverte, même si la jeunesse est d'abord perçue comme un moment de vie délicat, sinon difficile, du fait de fragilités particulières et de pressions familiales ou sociales.

Les politiques publiques en leur faveur ne sont pas seulement une réponse à des besoins immédiats : en accompagnant cette période charnière, elles permettent à chaque jeune de réaliser son potentiel tout en renforçant la cohésion sociale et le progrès collectif. Les jeunes représentent en effet les forces de développement futur d'une société. Investir dans l'éducation, dans les compétences et dans la santé des jeunes contribue à renforcer le capital humain et économique de la Nation. Des jeunes épanouis, bien formés et intégrés sur le marché du travail sont ainsi un levier de croissance économique et d'innovation.

Les projections démographiques actuelles laissent entrevoir de fortes disparités territoriales d'ici un demi-siècle, avec l'apparition d'îlots de jeunesse autour des grandes métropoles et des zones où la jeunesse serait minoritaire. À l'horizon 2070, les départements ruraux pourraient perdre jusqu'à la moitié de leurs enfants en âge d'être scolarisés.

Par ailleurs les inégalités persistantes dans le parcours scolaire posent des défis majeurs pour garantir une transition harmonieuse vers l'âge adulte et promouvoir l'égalité des chances. À cet égard, la réussite des enfants à l'école primaire est un enjeu crucial. Elle détermine en effet en large part la suite de leur parcours dans le système éducatif.

Ces constats posent des défis majeurs. Les politiques publiques doivent donc prendre en compte ces disparités, penser l'aménagement du territoire et éviter les inégalités d'accès aux services publics. De plus, les parcours de vie des jeunes varient considérablement d'un individu à l'autre. La complexité à saisir ces jeunes, plurielles, dans leur singularité, rend difficile l'élaboration de politiques publiques ciblées et efficaces. Celles-ci doivent être flexibles et adaptables pour répondre aux besoins des jeunes, en tenant compte des facteurs démographiques, sociaux et territoriaux. Il existe des difficultés presque insurmontables à concevoir et à porter une politique en faveur de la jeunesse qui soit unifiée et transversale. Le Livre vert issu en juillet 2009 des travaux de la Commission sur la politique de la jeunesse prône d'ailleurs des solutions ciblées sur les jeunes qui en ont le plus besoin. Il est plus pragmatique d'adopter des solutions ciblées pour répondre de manière plus directe aux besoins en question.

L'évaluation du coût des différentes politiques publiques en faveur des jeunes est complexe du fait de la difficulté d'estimer, avec précision, la part spécifique incluse dans les dispositifs de droit commun. Les services de l'État évaluent leur contribution

à 53 Md€ pour les jeunes entre 15 et 25 ans. Toutefois le décompte des actions en faveur de la jeunesse pose des problèmes de périmètre : peuvent n'y figurer que les mesures réservées aux jeunes ou la part que les jeunes occupent dans les dispositifs de droit commun.

Longtemps, l'insertion professionnelle a été considérée comme le facteur d'attention principal de ces politiques. La prise en compte de l'ensemble des enjeux intéressant les jeunes n'est devenue une priorité nationale qu'au détour des années 2010. Ainsi, le Plan « *Agir pour la jeunesse* » de 2009, issu des travaux de la Commission sur la politique de la jeunesse, a marqué un nouvel élan dans les politiques en leur faveur.

Cette impulsion a conduit à la multiplication d'instruments : fonds d'expérimentation pour la jeunesse, agence du service civique, service public de l'orientation, revenu contractualisé d'autonomie, revenu de solidarité active Jeunes etc. L'absence d'une approche structurée et coordonnée a nui à l'efficacité de cette politique.

En effet, la gouvernance fragmentée et la multiplicité des acteurs impliqués dans les politiques en faveur des jeunes freinent aujourd'hui encore la mise en œuvre cohérente et efficace des initiatives publiques. L'éclatement des structures nationales chargées de coordonner ces politiques soulève des interrogations quant à leur capacité à influencer sur les actions de terrain. Une meilleure coordination de l'action publique est aujourd'hui essentielle pour répondre aux attentes variées des jeunes dans un contexte budgétaire et financier qui imposera, pour l'avenir, de faire des choix structurants.

Par ailleurs, le non-recours de nombreux jeunes à leurs droits, par méconnaissance ou par excès de complexité, constitue également un problème important. Il est essentiel de simplifier les procédures administratives et d'informer les jeunes de leurs droits pour améliorer leur inclusion sociale et économique, alors qu'une part importante d'entre eux n'a pas accès aux équipements publics sportifs et culturels, aux dispositifs d'ouverture sur l'étranger et aux professionnels de santé mentale. Dans ce dernier domaine la crise sanitaire a révélé des besoins urgents et criants.

I. Posséder les outils et savoirs pour construire son avenir : lever les freins aux apprentissages et soutenir la confiance en soi

Le modèle éducatif actuel, orienté vers la compétition académique, met peu l'accent sur les qualités comportementales des élèves, pourtant essentielles à leur autonomie et à leur épanouissement personnel et professionnel. Les freins aux apprentissages, qu'ils soient d'ordre psychologique, social ou cognitif, limitent leur capacité à se projeter vers l'avenir. Ces obstacles résultent de multiples facteurs, comme un manque de motivation, la peur de l'échec, un environnement peu stimulant ou encore des expériences passées négatives. Lever ces freins est essentiel pour permettre à chacun de s'engager pleinement dans le processus d'apprentissage.

A. Donner aux jeunes le choix de leur avenir : l'impératif d'une meilleure orientation au collège et au lycée

La politique d'orientation représente un coût non négligeable pour les finances publiques. La Cour estime à 8 000 équivalents temps plein et 400 M€ les moyens publics mobilisés, hors lutte contre le décrochage scolaire et moyens affectés aux missions locales. En les incluant, le total avoisinerait 10 000 équivalents temps plein et 500 M€.

1. La politique d'orientation actuelle ne permet pas de dépasser les déterminismes qui freinent la capacité des jeunes à se projeter vers l'avenir

La « politique de l'orientation » a pour objectif de fournir aux familles une information éclairée pour une meilleure insertion, afin de lutter contre les déterminismes (social, territorial et de genre) et de prévenir le décrochage scolaire par l'aide à la construction d'un projet.

Pourtant, l'orientation des élèves reste souvent perçue comme une voie par défaut et influencée par des stéréotypes socio-économiques et géographiques, avec pour conséquence de limiter les ambitions des jeunes. Environ 40 % des jeunes concernés ressentent cette orientation comme étant « subie ».

Le système d'orientation des jeunes souffre, en effet, de fortes inégalités, tant en raison du manque de formation des enseignants sur les biais sociaux et genrés que d'une information souvent peu accessible aux familles les plus éloignées du système éducatif. Entre une offre de formation foisonnante et les multiples acteurs publics et privés qui interviennent en ce domaine, les jeunes et leurs parents manquent de repères. Y parvenir suppose une coordination territoriale plus efficace, laquelle implique de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les régions.

L'orientation démarre en France au collège, où elle vise à permettre aux jeunes d'avoir une première réflexion sur le monde professionnel, puis de l'approfondir au lycée dans la préparation d'une éventuelle poursuite de leurs études. La situation de la France est atypique en la matière : l'orientation y reste tardive, alors que de nombreux pays commencent à faire découvrir les métiers dès l'école primaire.

Les enseignants ne disposent pas des moyens d'exercer véritablement leur mission d'orientation. Pourtant, à notes égales et vœux égaux, les décisions des équipes éducatives tendent à favoriser l'orientation des jeunes de familles défavorisées vers la voie professionnelle après la troisième. Or, cette filière reste toujours moins valorisée socialement et peu attractive, notamment pour les formations industrielles.

2. L'organisation de l'orientation doit être revue pour mieux répondre aux besoins des jeunes

Face aux nombreuses réformes de l'éducation intervenues depuis 2018, un important besoin d'accompagnement à l'orientation des élèves et de leurs parents s'est fait jour. Dans les établissements, la mission d'orientation a été confiée en priorité au professeur principal, l'action des psychologues de l'Éducation nationale se concentrant sur le suivi psychologique des élèves. Pourtant, ce transfert de mission n'a pas été accompagné en matière de formation initiale et très peu dans le domaine de la formation continue des professeurs concernés, alors qu'ils sont désormais en première ligne face aux jeunes et à leurs parents.

De plus, l'offre de formation sur un territoire donné détermine fortement l'orientation. En effet la proximité, associée à la mobilité, constitue un élément déterminant du choix des jeunes. L'offre de formation doit s'adapter pour offrir à chaque jeune un parcours d'insertion. La répartition actuelle des compétences entre les acteurs publics concernés, issue de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, prête à confusion : la responsabilité des régions par rapport à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) gagnerait à être clarifiée, pour mieux articuler l'action publique sur le terrain. La lisibilité des diplômes, la pertinence des formations et l'ajustement des capacités requièrent en effet un pilotage politique et stratégique fort au niveau régional, en lien avec le tissu économique.

B. Ne laisser personne « sur le bord du chemin » : garantir la formation des jeunes de 16 à 18 ans

L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans a été instaurée par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi, l'objectif affiché était de passer d'un droit formel à la formation et à la qualification à un droit réel pour tous les jeunes concernés.

1. Un peu plus de cinq ans après son instauration, l'objectif de formation de tous les jeunes de 16 à 18 ans en décrochage n'est pas atteint

Cette obligation, plus ciblée que beaucoup de politiques en faveur des jeunes, vise les jeunes de 16 à 18 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études, autrement dit tous ceux qui se trouvent en situation de décrochage scolaire, avec ou sans diplôme. Elle est entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2020, pendant la crise sanitaire. Quatre ans après, des progrès sont constatés, mais l'objectif initial n'est toujours pas atteint.

Parmi les 1,6 millions de jeunes de cette tranche d'âge, environ 150 000 relèvent actuellement de l'obligation de formation. Ce chiffre est supérieur à l'estimation de 60 000 jeunes susceptibles d'être concernés qui avait été faite lors du lancement du dispositif. La différence peut s'expliquer par une sous-estimation initiale et/ou un repérage plus efficace des « invisibles ». En toute hypothèse, une proportion importante des jeunes relevant de l'obligation de formation ne la respecte pas.

Cette obligation de formation implique une phase de repérage, des phases d'accueil et de diagnostic, puis d'accompagnement. En pratique, contrairement à ce que suggère son libellé, elle consiste au moins autant à accompagner qu'à former les jeunes concernés. L'obligation est remplie lorsque le jeune poursuit sa scolarité dans un établissement, lorsqu'il est apprenti ou stagiaire de la formation professionnelle, lorsqu'il occupe un emploi ou effectue un service civique ou lorsqu'il bénéficie d'un dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle. L'obligation de formation est d'abord pensée en termes de lutte contre le décrochage scolaire. Elle s'articule toutefois avec d'autres politiques publiques, à des degrés variables (cohésion sociale, politique de la ville, prévention et lutte contre la pauvreté, protection judiciaire de la jeunesse notamment).

2. Les défauts de conception de cette mesure doivent être corrigés et son pilotage redynamisé à la hauteur des ambitions initiales

Depuis l'origine, l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans souffre de plusieurs défauts qui l'empêchent de se déployer efficacement. La communication qui l'entoure est peu adaptée, ce qui fait qu'elle demeure largement méconnue. La conception du système d'information spécifique, qui doit permettre de la suivre, accuse un retard important. Surtout, le défaut de respect de l'obligation de formation n'est pas sanctionné. D'ailleurs, si elle s'applique aussi bien aux pouvoirs publics qu'aux autres parties prenantes locales, dans les faits, la seule obligation mentionnée par la loi incombe aux missions locales, qui doivent informer les départements des cas de non-respect de l'obligation de formation.

De fait, le pilotage stratégique de l'obligation de formation s'est progressivement essoufflé et n'est pas à la hauteur des ambitions initiales. L'instauration de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans a indéniablement permis de mobiliser davantage les acteurs locaux en faveur des jeunes, malgré des disparités significatives. Cependant, peu d'innovations dans l'offre ont émergé et d'importantes inégalités territoriales persistent. Ainsi les solutions proposées aux jeunes des territoires ruraux sont insuffisantes. L'amélioration du repérage des jeunes et la diversification des solutions proposées nécessitent de renforcer la collaboration de l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés. C'est une nécessité pour l'avenir de ces jeunes.

C. Lutter contre l'échec en premier cycle universitaire : la nécessité d'une politique nationale claire et au long cours

La prévention de l'échec en premier cycle universitaire est un enjeu essentiel pour assurer la capacité du pays à se projeter dans l'avenir, grâce à des jeunes qualifiés. Le risque de quitter l'école prématurément, de ne pas pouvoir accéder à une formation qualifiante ou d'y accéder dans de mauvaises conditions constitue un coût élevé, pour l'élève lui-même en obérant ses perspectives d'emploi, mais aussi pour la société, qui a besoin d'une population active instruite pour stimuler l'innovation et la croissance économique à long terme.

1. Les pouvoirs publics déploient des moyens significatifs pour réduire l'échec à l'université mais sans effet durable à ce jour

La situation actuelle est peu satisfaisante. En France, la réussite en trois ans des étudiants inscrits en licence (34 %) reste inférieure à la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (39 %). Si, à la rentrée 2023-2024, environ 700 000 étudiants étaient inscrits en cursus de licence dans les disciplines générales, moins d'un étudiant sur deux obtient son diplôme en trois ans ou quatre ans. Le taux de passage de première année en deuxième année de licence est faible, alors que le taux de redoublements et de sorties sans diplôme est élevé.

Ces faiblesses montrent la nécessité de poursuivre les efforts consentis depuis quelques années. Les universités ont en effet mis en place des dispositifs de prévention de l'échec des jeunes en premier cycle, financés par l'État au travers des crédits prévus par la loi du 8 mars 2018 relative à la réussite et à l'orientation des étudiants, à hauteur de 582 M€ entre 2018 et 2022, ainsi que de ceux issus des fonds du programme d'investissements d'avenir et de France 2030, à hauteur de 794 M€ depuis 2017.

Cependant, les crédits budgétaires en question restent marginaux et peu évolutifs, ce qui a incité les universités à s'orienter vers les appels à projets du plan d'investissement d'avenir et du plan France 2030. Ceux-ci ont été déterminants pour mettre en place sur le terrain des projets structurants. Cependant, ces abondements extra-budgétaires ne sont attribués que pour une période donnée et les universités doivent désormais anticiper la façon dont elles financeront à moyen terme les projets en cours ou ceux qui restent à lancer.

De nombreux dispositifs existent localement mais la plupart n'ont pas démontré toute leur efficacité ou bien celle-ci se réduit : le faible taux d'encadrement en licence ne permet pas d'assurer un suivi individuel des étudiants (mentorat, enseignants référents, etc.) et la complexité née de la refonte de la carte de l'offre de formation affecte les dispositifs de spécialisation et de professionnalisation.

2. Renforcer la lutte contre l'échec à l'université suppose de mieux comprendre le phénomène et de fixer des objectifs lisibles et cohérents

La lutte contre l'échec en premier cycle universitaire implique de mieux en cerner les causes, multifactorielles (comme les conditions de vie des étudiants). Elle implique aussi de veiller à renforcer le suivi de l'assiduité des étudiants.

L'amélioration globale des taux de réussite résulte d'une forte mobilisation des universités, qui se traduit par le développement de dispositifs en lien avec l'enseignement secondaire pour faciliter la connaissance de l'offre de formation de premier cycle. Leur pertinence sur les choix d'orientation reste toutefois à confirmer.

En l'absence de document stratégique national et de définition claire de l'échec et de la réussite, les objectifs fixés aux parties prenantes et leur articulation, au niveau national comme au plan local, ne permettent pas d'assurer la complémentarité des formations de premier cycle. La contractualisation des moyens déployés sur le terrain est encore récente, ce qui ne favorise pas le pilotage efficace des ressources.

Il n'existe pas de procédure d'évaluation harmonisée des dispositifs locaux de prévention de l'échec. Compte tenu de leur diversité, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche gagnerait à les recenser. Cela suppose de mettre en place un système d'information permettant de suivre le parcours des étudiants.

Il convient par ailleurs de mieux appréhender les coûts réels du parcours en licence. Les études disponibles mettent en évidence un sous-investissement, qui entraînent des coûts supplémentaires (réorientations, redoublements, sorties sans diplôme, abandons). La Cour a ainsi estimé à 534 M€ le coût annuel des redoublements et des sorties sans diplôme sur les trois années du premier cycle.

D. Accompagner tous les jeunes vers des formations avancées : les besoins spécifiques des jeunes ruraux

Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur des jeunes de 25 à 34 ans (49,4 %) est légèrement plus élevé en France que la moyenne des pays de l'OCDE (45,6 %). Toutefois ce taux varie selon les régions et diminue à mesure que l'on s'éloigne des grandes métropoles.

Afin de comprendre si les jeunes issus des territoires ruraux disposent des mêmes chances d'accès à l'enseignement supérieur que les jeunes des espaces urbains, les juridictions financières ont analysé la situation de quatre départements à dominante rurale de l'est de la France (Haute-Marne, Meuse, Haute-Saône et Vosges), dont la part de diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la population est plus faible que les moyennes régionales et nationale.

1. Si les jeunes ruraux rencontrent plus d'obstacles que les jeunes urbains pour accéder à des formations supérieures, leurs résultats y sont meilleurs

Les jeunes ruraux concernés ont accès à une offre d'enseignement supérieur moins développée que celle des territoires urbains et davantage orientée vers les cursus professionnels plus courts (Bac +2), malgré la présence de quelques formations plus avancées. Leur éloignement des pôles universitaires complexifie leur accès à l'information sur l'offre de formation et sur la vie étudiante.

Les difficultés d'accès à l'enseignement supérieur des jeunes vivant dans des territoires ruraux résultent à la fois de caractéristiques propres à ces territoires et de freins individuels. Les populations concernées disposent en moyenne de ressources financières plus modestes que celles observées nationalement. Des freins culturels peuvent aussi intervenir : poursuivre des études supérieures y est synonyme d'éloignement de l'environnement familial, amical ou social.

Les jeunes des territoires ruraux ont peu ou prou les mêmes choix de filière que les jeunes urbains mais les premiers sont proportionnellement plus nombreux à quitter leur académie pour des études supérieures et plus mobiles que les seconds. Leurs résultats aux examens sont aussi meilleurs, preuve qu'il n'existe pas de fatalité en la matière.

2. Améliorer l'accès des jeunes ruraux aux formations supérieures suppose de mieux prendre en compte leurs spécificités

Un meilleur accès des jeunes ruraux à l'enseignement supérieur n'est pas possible sans soutenir une offre de formation de proximité. Cet appui ne peut cependant être que d'ampleur limitée, au regard des effectifs d'étudiants concernés, et rester concentré, pour l'essentiel, sur quelques cursus spécifiques. Par conséquent, il est indispensable de prévoir des mesures facilitant la mobilité de ces jeunes vers les pôles de formation de leur choix.

Un réexamen des modalités d'attribution des aides directes aux étudiants est également nécessaire. En effet, il n'existe pas, dans les territoires observés, d'aide spécifique prenant en compte les difficultés des jeunes ruraux, notamment l'éloignement géographique. Il serait opportun de mieux prendre en compte la distance géographique dans l'attribution des aides qui leur sont destinées, notamment les bourses sur critères sociaux. La simplification des procédures d'obtention et de versement de ces aides auprès des différents financeurs faciliterait leur parcours de formation supérieure.

II. Détenir les clés de son autonomie économique : les prérequis d'une entrée réussie dans la vie active

Les jeunes débordent d'idées innovantes mais se heurtent trop souvent à des obstacles matériels et institutionnels. Aspirant à une vision plus horizontale et inclusive du travail que leurs aînés, ils valorisent l'épanouissement personnel et l'impact social et environnemental de leurs projets professionnels. Leur bonne insertion dans la vie active suppose qu'ils jouissent d'une autonomie financière, même incomplète. Pour participer à la vie de la cité, les jeunes doivent ainsi pouvoir accéder à l'emploi. Or, le chômage reste pour eux un problème majeur.

Les politiques publiques peuvent créer des opportunités en stimulant la création d'emplois, en facilitant l'entrepreneuriat et en soutenant les programmes d'apprentissage et de stages, tout en répondant à la précarité liée à des emplois instables ou mal rémunérés. Au-delà, elles doivent leur permettre de disposer d'un logement et de moyens de mobilité efficaces, facteurs déterminants de l'autonomie réelle.

A. Appuyer l'entrée des jeunes dans la vie active : la nécessité d'une stratégie renouvelée en faveur de l'emploi

Les jeunes sont, davantage que les autres actifs, confrontés au risque de chômage et présentent des besoins spécifiques, notamment ceux qui sont sans qualification ou qui rencontrent des freins dits périphériques. L'État met en œuvre une large palette d'instruments, ciblés ou non sur les jeunes, qui relèvent de trois grandes catégories : l'accompagnement, la formation professionnelle et l'incitation financière à l'embauche. La période récente a été marquée par une priorité assumée en faveur des deux premières, au détriment de la dernière.

1. Le niveau d'emploi des jeunes s'améliore tendanciellement depuis huit ans mais de fortes inégalités persistent

Depuis 2017, la situation des jeunes s'améliore : leur taux d'emploi, en baisse de trois points entre 2001 et 2016, a connu depuis une hausse de six points. Celle-ci est due, pour plus de moitié, à l'essor de l'alternance.

L'amélioration observée coïncide avec un effort financier massif de l'État. Si la dépense totale en faveur de l'emploi des jeunes reste difficile à mesurer, celle correspondant aux dispositifs en faveur des jeunes a fortement progressé. Elle a atteint 7,3 Md€ en 2023, soit deux fois plus qu'en 2017.

Le lien de causalité entre les deux phénomènes (amélioration du taux d'emploi des jeunes et effort accru de l'État) n'est cependant pas réellement assuré. En effet

la conjoncture économique reste le principal déterminant : le taux de chômage des jeunes est étroitement corrélé au taux de chômage global, dont il amplifie les fluctuations. De plus, l'impact des dispositifs ciblés sur les jeunes reste mal connu : les indicateurs d'impact sont hétérogènes, l'évaluation des dispositifs rarement intégrée à leur conception et les effets d'aubaine ou de substitution peu documentés.

Au-delà, même si le taux d'emploi des jeunes s'améliore, des difficultés structurelles persistent. La part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation reste élevée (plus de 10 %). Surtout, l'accès à l'emploi demeure très dépendant du niveau de diplôme et les inégalités territoriales restent marquées, notamment dans les outre-mer et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

2. Pour rendre l'action des pouvoirs publics en matière d'emploi des jeunes plus efficace et adaptée aux besoins de chacun, l'État doit redéfinir un cadre stratégique général

Alors que l'accès des jeunes à l'emploi reste plus difficile en France que dans les pays européens comparables, l'État gagnerait à se doter d'un cadre stratégique rénové qui soit régulièrement actualisé à l'aune de la conjoncture économique. Le plan « *Un jeune, une solution* », conçu en réponse à la crise sanitaire, ne peut plus être aujourd'hui une référence pertinente. La mise en place d'un cadre rénové suppose, au préalable, de mieux définir les objectifs poursuivis et de cerner, parmi les difficultés d'accès à l'emploi, celles qui ne concernent que les jeunes. La sensibilité de l'emploi des jeunes à la conjoncture économique devrait d'ailleurs inciter l'État à privilégier des politiques contracycliques.

Au-delà d'une refonte de la stratégie d'ensemble, les moyens déployés doivent être mieux coordonnés et paramétrés. La détermination des cibles nationales assignées à chaque dispositif ne repose pas sur une évaluation rigoureuse des besoins. Les règles de répartition territoriale des moyens ne garantissent pas une allocation optimale des ressources. Le pilotage par l'offre, fondé sur des cibles en volume pour chaque dispositif, doit céder la place à un pilotage par les besoins et les résultats. Cette évolution s'impose pour les trois catégories de dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes (l'accompagnement, la formation professionnelle et les aides à l'embauche d'apprentis). De même, les critères d'orientation des jeunes restent à clarifier et à partager entre les acteurs tant les dispositifs sont nombreux et complexes.

Si les démarches de repérage et de remobilisation des publics dits « invisibles » se sont multipliées depuis 2019, leur efficacité est atténuée par des calendriers de mise en œuvre resserrés, des difficultés à inscrire les jeunes dans les dispositifs de droit commun et des problèmes de coordination entre acteurs. Ce dernier phénomène contrarie l'objectif d'un parcours sans rupture pour chaque jeune, dans un contexte marqué par une concurrence persistante entre les missions locales et France Travail.

B. Garantir aux jeunes l'accès au logement, passage obligé pour une vie autonome

L'autonomisation résidentielle, qui consiste à quitter le domicile parental pour un logement indépendant, est l'une des caractéristiques de l'entrée dans l'âge adulte dans les sociétés développées. Elle intervient en général entre 18 ans, âge des premiers départs pour cause d'études ou de formation, et 30 ans, borne supérieure retenue en France par la plupart des dispositifs publics relatifs au logement des jeunes.

1. Les dispositifs en faveur du logement des jeunes ciblent d'abord les étudiants

Les jeunes présentent des spécificités, en termes de mobilité, d'entrée sur le marché du travail et de niveau de revenus, qui les rendent vulnérables aux tensions du marché du logement et sont peu compatibles avec le prix parfois élevé des loyers. Les jeunes, essentiellement urbains et locataires, sont en effet largement logés dans le parc privé.

Les étudiants, principale cible des politiques en faveur du logement des jeunes, bénéficient de dispositifs propres (résidences spécifiques et aides financières) : 2,7 millions d'aides personnalisées au logement sont versées chaque année, selon des modalités d'attribution favorables aux étudiants, et un parc de 385 000 logements en résidences universitaires, à vocation sociale ou privée, leur est consacré. Les bourses sur critères sociaux contribuent également à solvabiliser les étudiants qui en bénéficient, qui plus est pour les niveaux de bourse les plus élevés.

Cependant, le logement des jeunes a un objet plus étendu, dont témoignent les réseaux des foyers de jeunes travailleurs et les résidences sociales dites « jeunes actifs ». La mobilisation financière globale en faveur de ces réseaux est plus discontinuée que celle relative au logement étudiant.

La politique du logement a ainsi un impact le plus souvent limité lorsqu'elle vise l'accès au parc de droit commun de l'ensemble des moins de 30 ans. Les efforts pour faciliter l'accès aux parcs social et privé pour ce public produisent des résultats mitigés. Les logements proposés aux jeunes actifs sont dans une proportion inférieure aux logements étudiants. Ainsi, la mobilisation du parc social en faveur des moins de trente ans reste résiduelle (3 000 places).

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a introduit la colocation dans le parc social et a ouvert la possibilité de réserver une partie du parc de droit commun aux moins de 30 ans. Pourtant, ces deux mesures restent pour l'heure marginales (0,12 % du parc). Seul le dispositif de garantie « *Visa pour le Logement et l'Emploi* », pour le parc privé, a prouvé sa pertinence (90 % concernent les moins de 30 ans) mais là aussi essentiellement grâce aux étudiants.

2. L'action publique en faveur du logement des jeunes, plutôt innovante, reste trop morcelée

En dépit de ces caractéristiques, la politique d'accès au logement des 18-30 ans n'est pas pensée comme un tout cohérent, quand bien même n'a-t-elle pas vocation à être homogène. Les dispositifs fonctionnent trop « en silos », selon une approche par sous-populations cibles (apprentis, jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance, jeunes précaires, etc.). Ils renvoient souvent à des objectifs de solidarité (nouvelles formes d'habitat telles que les cohabitations intergénérationnelles) ou d'insertion professionnelle et sociale, pour lesquels le logement est considéré comme un facteur de stabilisation.

Améliorer cette politique suppose moins de chercher à traiter pareillement tous les jeunes que de renforcer la coordination locale, pour offrir une solution adaptée aux parcours individuels et s'assurer de la cohérence des initiatives. Chaque territoire, en fonction de sa situation propre, est l'échelle pertinente pour produire la connaissance nécessaire à l'action publique et doit faire l'objet d'une gouvernance adaptée à ses spécificités. Les travaux réalisés s'agissant des étudiants peuvent être source d'inspiration pour le logement des jeunes dans leur ensemble.

Cette diversité de terrains d'action ne doit pas empêcher l'instauration, à l'échelle nationale, d'un chef de file chargé de proposer une analyse régulière de la situation et de promouvoir le dialogue et l'échange d'expériences entre les territoires. En effet, l'éparpillement et la cohabitation de multiples dispositifs sont sources de confusion et de disparités de traitement peu compréhensibles pour les usagers.

C. Offrir aux jeunes les conditions d'une autonomie au quotidien : le rôle des transports collectifs

La mobilité est un enjeu majeur pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, qui sont en moyenne moins motorisés et disposent de ressources financières moins importantes que l'ensemble de la population.

1. Si la voiture reste incontournable dans les mobilités des jeunes, l'utilisation des transports collectifs progresse

Les jeunes de 15 à 25 ans sont des utilisateurs importants et relativement captifs des transports collectifs. Même si l'usage de la voiture domine encore, l'utilisation des transports en commun par les jeunes a progressé de façon significative entre 2008 et 2019, passant de 26 à 30 % pour ceux de 15 à 17 ans et de 14 % à 20 % pour les 18-24 ans.

Cette tendance témoigne d'un succès relatif des politiques de mobilité en faveur des jeunes. L'usage de la voiture reste toutefois prédominant après 25 ans. La fidélisation des jeunes dans les transports collectifs, lors de leur entrée dans la vie active, revêt donc un enjeu majeur, notamment du point de vue de la transition écologique.

2. Les politiques locales en faveur des jeunes se focalisent le plus souvent sur les tarifs alors que le premier obstacle à la mobilité des jeunes est le manque d'offre

Face à ce besoin de mobilité, l'organisation des transports collectifs, qui relève de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité, est structurée autour du couple régions-intercommunalités : les premières gèrent les transports collectifs régionaux (TER et cars), les secondes ceux des bassins de vie du quotidien (métro, tramways, bus). À ce jour, ces autorités organisatrices ont surtout fait le choix de soutenir la mobilité des jeunes à l'aide de réductions tarifaires (de 30 à 70 %), qui peuvent aller jusqu'à la gratuité.

Cette stratégie a eu un impact positif sur la mobilité des jeunes. Elle rencontre toutefois plusieurs limites : elle ne cible pas assez les plus défavorisés, réduit les recettes des services de transport et peine à fidéliser les jeunes après leur entrée dans la vie active. Certaines autorités organisatrices de la mobilité ont commencé à développer le recours à une tarification solidaire, qui tient compte de la capacité contributive des jeunes.

Or, c'est bien le manque d'offre de transport, plus que le prix payé, qui entrave la mobilité des jeunes. Ce problème est particulièrement flagrant dans les zones périurbaines et rurales, où les besoins des jeunes sont insuffisamment pris en compte. La couverture des trajets domicile-études est relativement bien satisfaite ; celle des trajets domicile-travail des jeunes actifs reste faible. Ainsi, 38 % des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement.

Au-delà, la mise en place d'une coordination à l'échelle régionale ainsi que le renforcement de l'information à destination des jeunes sont à encourager. La loi a organisé la coordination entre autorités locales à l'échelle des 300 bassins de mobilité régionaux mais les outils correspondants restent peu utilisés (20 contrats opérationnels de mobilité seulement ont été signés). Leur déploiement gagnerait à être accéléré pour organiser les déplacements entre bassins de vie et bassins d'emploi et mettre en place des dessertes fines vers les lignes de transports collectifs bénéficiant aux jeunes actifs.

D. Permettre aux jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, trop souvent laissés seuls face à leurs difficultés, de mieux s'insérer

Certains jeunes doivent, pour avancer dans la vie, affronter plus d'obstacles que les autres, qu'ils résultent de discriminations ou de barrières sociales, notamment pour ceux issus de milieux défavorisés ou en situation de handicap. Il en va particulièrement des enfants victimes de violences et de négligences qui sont confiés à l'aide sociale à l'enfance. Alors qu'ils sont moins bien pris en charge médicalement que les autres et, selon les études internationales les plus récentes (2021), perdent vingt

ans d'espérance de vie du fait des séquelles de leurs traumatismes, beaucoup se retrouvent à la rue à leur majorité. Près de la moitié des sans-abris de 18 à 25 ans ont ainsi été confiés préalablement à l'aide sociale à l'enfance.

En France, près de 397 000 mineurs et jeunes majeurs font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance en 2022. 221 000 d'entre eux sont accueillis et hébergés, dont plus de 31 900 jeunes majeurs. Les actions des départements, qui sont chargés de les accompagner, de même que celles des acteurs économiques dans leur ensemble, doivent encore gagner en ampleur pour être efficaces.

1. Les droits des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance ont été renforcés depuis la loi de 2022, mais les réponses apportées localement restent très hétérogènes

La protection accordée aux jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance s'est élargie durant les dernières décennies, en particulier sous l'effet de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, qui a rendu obligatoire la prise en charge jusqu'à leurs 21 ans de ceux qui sont sans ressources ou soutien familial suffisants. Avant l'adoption de cette dernière loi, les services de l'aide sociale prenaient déjà en charge une part croissante de jeunes majeurs, pour plus de 1 Md€ (alors qu'au total, 9,6 Md€ sont consacrés à la politique de la protection de l'enfance).

La loi de 2022 ne s'est pas traduite par une hausse notable et uniforme de la proportion de jeunes majeurs pris en charge. Si les départements tentent d'apporter une réponse aux besoins de ces jeunes, les actions mises en œuvre divergent significativement, notamment en fonction de l'organisation locale préexistante. En dépit du caractère désormais opposable du droit à l'accompagnement, de nombreux départements restent d'ailleurs attachés à la logique contractuelle.

Le taux de couverture par un contrat jeune majeur s'inscrit ainsi dans une échelle de 38 % à 83 % selon les départements contrôlés. La durée de ces contrats varie selon les territoires et reste souvent inférieure au plafond légal. Pour les anciens mineurs non accompagnés, les départements font souvent des choix de durée de contrat encore plus courtes.

2. L'accès des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance aux dispositifs de droit commun reste insuffisant

La politique de protection de l'enfance bénéficie souvent d'un pilotage partenarial assez solide. Cependant ce n'est pas le cas pour les dispositifs en faveur des jeunes majeurs. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance ont eu pour leur part des effets tangibles mais limités. Elles ont favorisé une prise en charge globale des jeunes majeurs à la sortie de l'aide sociale à l'enfance, mais la logique de projet, sur laquelle elles reposent, laisse les services de l'État et les départements face à des incertitudes sur leurs suites.

En matière d'accès des jeunes majeurs aux dispositifs de droit commun, des progrès sont constatés s'agissant du logement ou de l'assurance-maladie. En revanche l'accès au contrat d'engagement jeune souffre encore souvent d'une absence de partenariat et de chef de file identifié. À l'exception du contrat d'engagement jeune pour les « *Jeunes en rupture* », le Pacte des solidarités n'intègre pas d'action spécifique pour ces publics.

Pour de nombreux jeunes majeurs, le handicap et les troubles psychiques restent des freins importants à l'insertion. Il convient de renforcer les coopérations en matière de handicap avec les maisons départementales des personnes handicapées et en matière de psychiatrie avec les agences régionales de santé. Dans la plupart des départements contrôlés, peu de dispositifs spécifiques s'adressent aux jeunes majeurs issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de zones rurales délaissées.

III. Se donner les moyens d'être bien portant : l'importance des politiques de prévention

À première vue, les jeunes peuvent sembler en meilleure santé, physique et mentale, que les adultes, en raison de leur âge. La réalité quotidienne est pourtant parfois très différente. Les conduites à risque nécessitent des réponses publiques adaptées. Différentes politiques concourent à promouvoir la santé et le bien-être des jeunes. Leur versant préventif doit être renforcé et mieux ciblé, qu'il s'agisse d'encourager les pratiques sportives ou de prévenir les addictions chez les jeunes.

Cela nécessite une approche transversale mobilisant tous les acteurs concernés (ministères, soignants, milieu éducatif, familles et jeunes eux-mêmes). Les acteurs publics doivent aussi garantir aux jeunes l'accès à des infrastructures d'écoute et d'aide et les sensibiliser aux conséquences sur leur santé de mauvaises habitudes alimentaires, de l'inactivité et de tous les types d'addiction.

A. Mieux accompagner les jeunes vers la pratique sportive, passage incontournable pour entretenir leur santé physique

Un peu plus des trois quarts (79 %) des jeunes Français sont des sportifs réguliers. Plus de 2,7 millions de licences sportives sont octroyées aux jeunes. Pourtant, ce constat positif recouvre de fortes disparités liées au genre, au territoire ou à l'origine sociale. En effet, des profils structurellement plus éloignés de la pratique sportive, comme les jeunes femmes, les jeunes en situation de handicap ou confrontés à des difficultés socio-économiques, pourraient et devraient en être la cible prioritaire alors que cette politique s'adresse plutôt aux jeunes déjà considérés comme sportifs.

1. Alors qu'elles conditionnent la capacité des jeunes à pratiquer des activités physiques régulières, les infrastructures sportives restent très inégalement accessibles selon les territoires

Les investissements récents des collectivités locales ont majoritairement porté sur des équipements sportifs de proximité, dont un grand nombre, en libre accès, favorise la pratique sportive des jeunes. Le bloc communal est à l'origine de 93 % des investissements correspondants.

Les 350 000 équipements existant à l'échelle nationale ne répondent pas, pour autant, aux attentes des jeunes et sont inégalement répartis. Dans les territoires urbains, l'offre est globalement saturée et les initiatives de mutualisation doivent être renforcées. Dans le cas particulier des quartiers prioritaires de la politique de la ville, de nombreux équipements existent mais sont souvent peu diversifiés. Dans le monde rural, le nombre d'équipements sportifs a augmenté, mais ils demeurent moins accessibles qu'ailleurs pour les jeunes dépourvus de moyens de transport.

Les pouvoirs publics sont au fond davantage financeurs que stratèges. Rares sont les collectivités locales qui formalisent leurs ambitions pour le sport en général, et pour l'accès des jeunes en particulier. Les soutiens financiers nationaux existants sont, quant à eux, insuffisamment ciblés sur les publics prioritaires. L'Éducation nationale est un acteur majeur, par le biais de l'éducation physique et sportive, même si des tensions existent sur les équipements, les horaires ou les dispenses.

2. De nombreux acteurs accompagnent les jeunes dans leur pratique sportive, mais l'essentiel des actions menées sont orientées vers la performance

L'approche générale des acteurs publics en faveur du sport est dominée par la compétition. Ainsi, la majeure partie des politiques publiques et des moyens engagés profite à des jeunes déjà sportifs et non aux jeunes éloignés du sport. Plusieurs publics gagneraient pourtant à être davantage ciblés par les politiques publiques : les jeunes femmes, les jeunes en situation de handicap et les jeunes en situation précaire.

Par conséquent, les offres publiques et associatives ne permettent pas d'endiguer les décrochages de la pratique observés entre 15 et 25 ans alors que le secteur marchand, offrant des modalités plus souples, se développe fortement. Pourtant, avec 325 000 structures associatives et 16,5 millions de licences, la France dispose d'un maillage très dense d'associations sportives, dont sont membres 42 % des jeunes français âgés de 15 à 30 ans.

B. Offrir aux jeunes en « mal-être » une réponse accessible : des maisons des adolescents en première ligne

Période de développement et de transition vers l'âge adulte, l'adolescence constitue une phase de questionnement et de vulnérabilité qui nécessite un accompagnement adapté. Les 123 maisons des adolescents en activité en 2024 sont des structures pluridisciplinaires affectées à la prévention et à l'accompagnement des problématiques adolescentes. Elles offrent un environnement d'écoute et d'accompagnement. La demande croissante de jeunes en situation de mal-être et les difficultés d'accès aux professionnels de la santé mentale en font des acteurs incontournables dans les territoires. Les pouvoirs publics devraient néanmoins clarifier leurs attentes à l'égard de ce dispositif en garantissant l'adéquation de ses moyens aux besoins de prévention dans les territoires.

1. Les maisons des adolescents, qui accueillent un nombre croissant de jeunes, constituent un dispositif plutôt bien perçu mais dont le bénéfice pour les usagers reste à évaluer

Nées au tournant des années 2000, les maisons des adolescents visent à répondre à la demande de soin des adolescents. Libres de définir leur mode de fonctionnement, elles ont progressivement complété leur action par un volet social. Des actions collectives de prévention sont proposées aux jeunes ainsi que des temps de sensibilisation des professionnels aux problématiques adolescentes.

Depuis leur création, ces structures accompagnent un nombre croissant de jeunes, majoritairement collégiens et lycéens et aux deux tiers composés d'adolescentes. En 2021, ils étaient près de 100 000, en augmentation de près de 20 % depuis 2018. Cette tendance s'inscrit dans un contexte de mal-être de plus en plus exacerbé depuis la crise sanitaire.

Les sondages menés dans le cadre de l'enquête de la Cour montrent que les maisons des adolescents sont bien identifiées par leurs partenaires et par leurs usagers, qui en sont globalement satisfaits. Une étude scientifique du dispositif reste cependant à mener.

2. Devant l'exacerbation du mal-être adolescent, l'offre de soins et d'accompagnement à destination des adolescents doit mieux se structurer

La réactivité des maisons des adolescents est parfois remise en cause lorsque ces structures sont contraintes de pallier les carences d'autres acteurs, relevant notamment de la santé scolaire et de la psychiatrie infanto-juvénile. Afin de jouer pleinement leur rôle, elles doivent améliorer leur accessibilité, préserver leur réactivité et inscrire leur action au sein d'une offre de services plus lisible. En effet, l'offre foisonnante de soutien à la jeunesse et à la parentalité n'est pas sans brouiller la capacité de décision et d'orientation des usagers : une meilleure articulation avec les Points Accueil-Écoute Jeunes, aux missions proches, est indispensable.

Les choix d'implantation des maisons des adolescents sont parfois discutables et obèrent l'accès des habitants des territoires ruraux à leurs services. Le développement des démarches d'aller-vers et le renforcement des liens avec l'Éducation nationale sont des pistes identifiées pour y remédier. Au fond, les modalités de pilotage des maisons des adolescents sont désormais inadaptées à la hausse de leur activité depuis la crise sanitaire. Des missions obligatoires pourraient leur être assignées en matière de prévention et d'accompagnement et les liens avec la psychiatrie infanto-juvénile systématisés.

C. Prévenir précocement les habitudes délétères : la lutte contre les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool

La consommation de drogues et d'alcool pose un problème de santé publique majeur en raison du risque d'addiction qu'elle cause et des maladies dont elle est un facteur de risque et d'aggravation. L'addiction est une pathologie cérébrale marquée par la dépendance physiologique et psychologique aux substances consommées en dépit de leurs effets délétères. Les jeunes constituent un public sensible face à ces risques. Leur cerveau, qui n'atteint sa pleine maturité qu'à l'âge de 25 ans, est particulièrement vulnérable aux addictions. Ce risque se manifeste dès 12 ans, âge des premières expérimentations, voire des hospitalisations.

1. La jeunesse française est particulièrement touchée par la consommation de drogues illicites et d'alcool mais l'offre de soins reste insuffisante

La France est l'un des pays d'Europe les plus concernés par la consommation de drogues et d'alcool des jeunes. En 2021, 2,6 % des 18-24 ans déclaraient consommer quotidiennement de l'alcool, ce qui représente le taux le plus élevé de la zone euro. La consommation française de drogues serait également parmi les plus importantes en Europe puisque, toutes drogues confondues, 28 % des jeunes auraient consommé des produits stupéfiants dans l'année, contre 16,9 % dans l'Union européenne. Les chiffres de la consommation sont bien suivis par les pouvoirs publics. Ceux de l'addiction des jeunes sont plus difficiles à évaluer, faute de données épidémiologiques sur l'addiction en elle-même. Différentes méthodes d'évaluation permettent d'estimer le nombre de jeunes concernés. Il varie de 130 000 à plus d'un million selon la méthodologie retenue.

Malgré cette consommation préoccupante de drogues et d'alcool, qui fait peser des risques sur la santé mentale et physique des jeunes, la réponse sanitaire et médico-sociale se révèle insuffisante par manque de volontarisme et par défaut de ciblage des jeunes. L'accompagnement et le soin des personnes souffrant d'addictions sont inadaptés. Le nombre de places disponibles pour les jeunes, à l'hôpital et dans les établissements médico-sociaux, est faible. Les drogues et l'alcool ont pourtant des conséquences sanitaires et sociales néfastes particulièrement marquées. Le coût macro-économique et social des drogues est estimé par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives à 110 Md€ pour l'alcool et les drogues illicites.

2. Des mesures fortes de prévention doivent être proposées sans tarder pour limiter les effets souvent irréversibles de la consommation de drogues illicites et d'alcool

Pour prévenir les addictions, il est essentiel d'agir le plus tôt possible, avant que les problèmes ne se manifestent. Or, les efforts en la matière ne sont pas à la hauteur des enjeux. Prévenir très tôt les comportements à risques des jeunes passe notamment par des outils dissuasifs, comme l'action sur le prix de vente de l'alcool. L'introduction d'un prix minimum des boissons alcooliques pourrait se révéler utile pour détourner les jeunes de l'alcool. Quelles que soient les décisions sur le sujet, il convient de veiller à la stricte application de l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs.

Les exemples réussis des politiques conduites dans les pays du Nord plaident pour une approche plus volontaire et transversale de la prévention et du traitement des addictions. Cela implique de mobiliser tous les acteurs, notamment l'Éducation nationale. Les écoles et les établissements d'enseignement supérieur ont en effet un rôle-clé à jouer pour identifier, sensibiliser et conseiller les jeunes.

Contrairement à ses voisins, la France n'a pas déployé de campagne de communication d'ampleur pour prévenir la consommation de drogues. Les pouvoirs publics gagneraient à réaliser une étude fine avant de réaliser des actions de communication, de façon à utiliser les termes et les canaux d'expression adéquats pour toucher les jeunes concernés.

D. Agir au long cours pour la santé physique : la nécessité de se saisir des enjeux d'obésité des jeunes

Selon l'Organisation mondiale de la santé, l'obésité est une accumulation anormale ou excessive de graisse corporelle pouvant nuire à la santé. Comme l'avait relevé la Cour des comptes en 2019, le taux de prévalence de l'obésité est beaucoup plus important dans les autres mers, notamment dans le Pacifique. Les juridictions financières ont donc analysé les politiques de prévention de l'obésité des jeunes de 15 à 25 ans mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

1. La progression de l'obésité chez les jeunes présente un risque sanitaire mais aussi économique pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française

Le taux de prévalence de l'obésité s'élevait pour les adultes, dans l'hexagone, en 2020, à 15 % contre 38 % en 2022 en Nouvelle-Calédonie et 48 % en 2019 en Polynésie française. Chez les jeunes, l'obésité progresse beaucoup plus rapidement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française que dans l'hexagone.

Dans ces deux territoires, l'obésité des jeunes est d'abord liée à une alimentation déséquilibrée, à la sédentarité et à une activité physique insuffisante. La précarité et l'environnement socio-économique et culturel peuvent constituer des facteurs aggravants. Les conséquences sanitaires de l'obésité obèrent l'avenir des jeunes et pèsent sur les économies locales.

2. La définition d'une stratégie de prévention de l'obésité chez les jeunes constitue un enjeu de santé publique et de maîtrise des dépenses de protection sociale

Dans ces deux territoires, la prévention de l'obésité des jeunes n'est pas une priorité des programmes de santé. Mettre en place une stratégie en ce domaine nécessite de développer des actions d'observation de la santé par tranche d'âge et de mettre en place des interventions ciblées pour les jeunes. Une stratégie de ce type, appuyée sur une évaluation des actions conduites, permettrait de réduire la dépense d'assurance maladie.

La politique de prévention de l'obésité repose sur une pluralité d'acteurs tant au niveau territorial que local. Le recueil et la diffusion d'informations fiables, telles qu'un baromètre sanitaire et social périodique, ainsi qu'une mesure de l'impact des programmes de prévention menés, constituent des mesures de transparence vis-à-vis de la population et des élus et d'amélioration de la performance des actions conduites par les acteurs de terrain.

La Cour invite à développer des mesures opérationnelles telle que la fiscalité comportementale, qui est un outil efficace de prévention des risques en santé et de l'obésité, et l'étiquetage nutritionnel des produits, qui devrait être rendu obligatoire. L'encadrement de la vente de produits néfastes pour la santé dans les écoles et à leurs abords, ainsi que l'aménagement d'équipements sportifs en accès libre, devraient également être développés.

IV. Participer à la vie dans la cité, dans ses droits et devoirs : renforcer le sens collectif et les engagements individuels

Les jeunes souhaitent s'impliquer dans des actions significatives, mais se sentent souvent exclus des processus de décision en raison de leur image, souvent amplifiée par les médias, d'oisiveté et d'idéalisme. Celle-ci alimente une défiance intergénérationnelle alors même que les jeunes souhaitent bénéficier d'une reconnaissance plus juste. Leur engagement collectif est d'ailleurs un indicateur clé de leur entrée dans la citoyenneté.

Les jeunes sont les moteurs du changement vers un monde plus durable et équitable. Les initiatives qui visent à encourager leur engagement dans les affaires publiques, qu'il s'agisse de voter, de participer à des consultations locales, de contribuer au financement des actions publiques ou de s'engager dans des associations, sont essentielles pour renforcer la démocratie et le tissu social.

A. Construire le collectif national : une Journée Défense et Citoyenneté dont les objectifs doivent être redéfinis

La suspension de la conscription en 1997 s'est accompagnée de la mise en place d'une Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), destinée à maintenir un lien entre les armées et la jeunesse, rappeler le devoir de défense nationale qui s'impose à tout citoyen et assurer les conditions d'un éventuel appel sous les drapeaux, à laquelle a succédé la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) en 2011.

1. La Journée Défense et Citoyenneté, sous tension, constitue l'un des derniers moments clés visant à rassembler les futurs citoyens

Obligatoire pour tous les Français âgés de 16 à 18 ans, la Journée Défense et Citoyenneté est porteuse d'objectifs très divers mais qui tous concourent, à un titre ou un autre, à renforcer le collectif national.

Elle vise d'abord à maintenir un lien entre les forces armées et la jeunesse, à rappeler le devoir de défense nationale qui incombe à tout citoyen et, par suite, à assurer les conditions d'un éventuel appel sous les drapeaux. Elle sert aussi à établir les listes électorales, à détecter l'illettrisme et à informer les jeunes sur divers sujets de citoyenneté et de civisme. 80 % des jeunes appelés se déclarent satisfaits de leur journée, malgré un repli pendant la crise sanitaire.

Cette journée est la dernière des trois étapes d'un « *parcours de citoyenneté* » que le « *plan ambition armées jeunesse* » présenté en 2021 vise à conforter et mieux structurer. Elle joue un rôle important dans l'intégration civique des jeunes, même si l'introduction du Service National Universel complique la gestion et l'organisation de la JDC. Son coût annuel, d'environ 100 M€, était jusqu'à 2023 essentiellement calculé sur la base, fragile, d'estimations reconduites d'un exercice sur l'autre.

Les importantes économies que la direction du service national et de la jeunesse a dû réaliser en 2024 (à hauteur de 10 % de son budget initial), la mobilisation des armées pour les Jeux olympiques de Paris et la préparation de la « *Journée Défense et Citoyenneté Nouvelle Génération* » ont conduit à réduire son format à 2 heures 45 depuis le 1^{er} août 2024.

2. Compte tenu de fragilités persistantes, les pouvoirs publics doivent arbitrer entre les ambitions qu'ils veulent assigner à la Journée Défense et Citoyenneté

La Journée Défense et Citoyenneté est un dispositif fonctionnel, qui repose sur une organisation robuste et relativement peu coûteuse. Cependant, depuis la suspension de la conscription, la Journée d'appel de préparation à la défense puis la JDC ont été sans cesse ajustés, remaniés et refondus, à la recherche d'un positionnement jusqu'ici introuvable et d'objectifs brouillés par la pluralité des messages à porter. De plus, l'efficacité de la Journée Défense et Citoyenneté pâtit d'un manque de suivi *a posteriori*.

L'affaiblissement de la spécificité des tests de lecture, en raison de la multiplication des évaluations réalisées au cours de la scolarité et du défaut de solutions effectives de remédiation pour les jeunes repérés comme ayant des difficultés de lecture,

constitue un problème majeur. L'effort des pouvoirs publics gagnerait à davantage porter sur l'accompagnement des jeunes concernés durant leur scolarité primaire et secondaire, en lien avec l'Éducation nationale et, en aval, avec le ministère du travail et les armées.

L'enseignement de défense, vecteur d'acculturation de la jeunesse aux enjeux de la défense nationale, demeure inégalement dispensé et ses acquis restent peu évalués. Il gagnerait en outre à être mieux articulé avec un enseignement plus en prise avec la réalité des métiers de la défense.

Enfin, les jeunes Français de l'étranger constituent le principal point de préoccupation en matière d'universalité du dispositif : la quasi-totalité d'entre eux (60 à 80 000 jeunes) se trouve aujourd'hui exemptée de fait, les postes diplomatiques ne disposant pas de moyens suffisants pour organiser la JDC.

B. Contribuer aux charges communes : l'entrée progressive et assez méconnue des jeunes dans l'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu constitue, pour la plupart des jeunes, la première « contribution commune » prévue à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cette contribution suppose, pour la première fois, des démarches volontaires ou obligatoires de leur part.

La faible proportion de jeunes effectivement imposés à l'impôt sur le revenu peut expliquer que celui-ci soit mal connu par cette classe d'âge. Un sondage diligenté par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de jeunes âgés de 15 à 24 ans a en effet mis en évidence, d'une part, une médiocre connaissance des taux d'imposition réellement appliqués et, d'autre part, une relative défiance à l'égard de l'impôt.

1. Une majorité fiscale théorique à dix-huit ans qui masque une entrée progressive des jeunes dans l'impôt, intervenant en pratique à l'âge des premiers revenus significatifs

Alors que la majorité civile à dix-huit ans implique directement l'exercice de nouveaux droits, à commencer par celui de voter, la majorité fiscale, fixée au même âge dans la loi, est dans les faits très souvent différée.

En théorie, chaque jeune constitue à sa majorité civile son propre foyer fiscal. Il peut cependant rester rattaché au foyer fiscal de ses parents jusqu'à 21 ans sans conditions particulières, et jusqu'à 25 ans s'il est étudiant. En 2022, environ 5,3 millions de jeunes de 18 à 25 ans étaient connus de l'administration fiscale. Parmi eux, 39 % des jeunes de moins de 21 ans déclaraient leurs revenus indépendamment, et 81 % parmi ceux âgés de 21 à 25 ans. Plus rarement, l'imposition distincte peut intervenir avant l'âge de dix-huit ans, notamment si le jeune dispose d'un patrimoine personnel ou exerce précocement une activité professionnelle.

L'imposition distincte des jeunes de cette classe d'âge soulève plusieurs questions sur la connaissance fiscale, l'accompagnement administratif et les dispositifs d'exonération. Du fait de la faiblesse relative des revenus perçus par les moins de 25 ans imposés indépendamment de leurs parents et des dispositifs d'exonération de certains revenus liés aux études, seul un quart d'entre eux acquittent effectivement l'impôt sur le revenu, soit environ 16 % de la classe d'âge des 18-25 ans.

Le rattachement fiscal des enfants majeurs et les avantages qui en résultent participent au débat sur l'introduction d'un revenu d'autonomie pour les jeunes. En effet, certaines organisations de jeunesse suggèrent et plusieurs rapports administratifs ont proposé de financer un tel dispositif par la suppression de l'avantage fiscal lié au rattachement au foyer fiscal des parents. Ce débat devrait aussi intégrer la problématique des pensions versées aux enfants et déduites ou non du revenu imposable des parents.

2. La complexité des règles fiscales relatives aux jeunes entrave la bonne compréhension des dispositifs

Plusieurs dispositifs d'exonération permettent d'atténuer l'impôt sur le revenu des jeunes contribuables, quel que soit le schéma d'imposition retenu. Les sommes versées dans le cadre d'un volontariat ou d'un engagement de service civique sont exonérées d'imposition dans leur totalité. Des exonérations s'appliquent aussi aux revenus tirés d'activités exercées pendant les études ou durant les congés scolaires ou universitaires et aux revenus tirés d'un stage ou d'un apprentissage. Parallèlement, certains revenus faisant l'objet d'exonérations ne doivent pas être portés sur la déclaration des revenus, contrairement à d'autres qui doivent l'être. Cette disparité des obligations déclaratives complexifie l'acculturation fiscale des jeunes contribuables. Les modalités de déclaration des revenus les plus couramment perçus par les jeunes gagneraient à être harmonisées.

De fait, les jeunes assujettis à l'impôt sur le revenu ont souvent une connaissance limitée du système fiscal. Alors que les trois quarts d'entre eux estiment connaître le taux de prélèvement à la source appliqué à leurs revenus, les questionnements plus précis montrent que leur compréhension réelle est en réalité faible.

Pour permettre une meilleure appropriation des règles fiscales et faciliter les échanges futurs avec l'administration, il serait pertinent d'envoyer un courrier d'information aux jeunes dès 18 ans, mentionnant notamment leur numéro fiscal et rappelant leurs droits et obligations, mais également d'inciter les jeunes à activer leur espace numérique personnel sur le portail de l'administration.

C. Trouver le juste équilibre entre répression et éducation : l'équation difficile de la justice pénale à l'encontre des jeunes

La délinquance des jeunes de 15 à 25 ans est difficile à appréhender compte tenu des défaillances des systèmes d'information ministériels et de la difficulté méthodologique d'identifier un indicateur pertinent et objectif. Le nombre de

mis en cause a diminué de 18,2 % ces dix dernières années mais cet indicateur résulte d'une multiplicité de facteurs qui s'ajoutent au comportement des jeunes (par exemple l'activité des forces de police, la sévérité de la loi pénale, etc.). Les jeunes restent toutefois surreprésentés dans la population délinquante : alors qu'ils constituent 12 % de la population française, ils représentent 26 % des mis en cause, 34 % des poursuivis et 35 % des condamnés.

1. La politique pénale se caractérise par une rupture nette dans la réponse adressée aux jeunes à l'âge de 18 ans

La spécificité de la politique pénale à l'égard des mineurs répond à trois principes inscrits dans le bloc constitutionnel et dans la convention universelle des droits de l'enfant : la présomption de non discernement, le jugement par un tribunal spécialisé et la primauté de l'éducatif sur le répressif. Ces principes ont été renforcés avec l'entrée en vigueur du nouveau code de justice pénale des mineurs, qui prévoit des procédures de jugement en trois temps, afin de mieux individualiser la réponse pénale. Pour les jeunes majeurs, les procédures de jugement relèvent du droit commun et sont plus rapides.

Les alternatives aux poursuites sont plus fréquentes dans les affaires impliquant des mineurs (55,5 % en 2023) que dans celles impliquant les jeunes majeurs (29,8 %). Les alternatives à l'incarcération constituent la majorité des peines prononcées pour les mineurs auteurs d'infractions pénales : en 2022, moins de 10 % des mineurs condamnés ont fait l'objet d'une peine d'emprisonnement ferme ou en partie ferme. À l'inverse, l'incarcération est fréquente pour les jeunes majeurs, qui représentent 8 % de la population française mais comptaient pour près du quart des détenus en 2023.

De plus, lorsque la condamnation est prononcée, ses conditions d'exécution diffèrent : avec le passage à la majorité, les modalités d'exécution des peines s'alignent sur le droit commun à tous les majeurs. La rupture concerne le suivi socio-judiciaire et les modalités de prise en charge en établissement. Les jeunes basculent de la prise en charge par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse au monde de la prison des adultes. Les mesures prises pour atténuer les effets de ce changement restent peu développées et insuffisantes pour atténuer l'impact du passage à la majorité.

2. L'efficacité de la politique pénale à destination des jeunes est insatisfaisante et appelle un approfondissement des politiques partenariales

Malgré des moyens publics estimés à au moins 2 Md€ par an, l'efficacité de la politique pénale à destination des jeunes de 15 à 25 ans est incertaine. Entre 2010 et 2022, le taux de jeunes de 15 à 25 ans condamnés en état de récidive ou de réitération légales est resté stable, autour de 45 %. Il est, de manière constante, plus élevé que dans le reste de la population condamnée.

Les outils d'évaluation dont dispose l'État pour comprendre ce phénomène et adapter les outils de sa politique sont trop faibles. Les quelques études disponibles montrent pourtant que des améliorations sont nécessaires. Elles illustrent l'importance de certains facteurs clefs dans l'entrée dans les parcours délinquants et montrent que les articulations avec d'autres politiques publiques sont insuffisantes, notamment en matière de sécurité, de santé et de protection de l'enfance. Il est également indispensable de déployer une action précoce à l'égard des familles.

D. Former et émanciper la personne et le citoyen : l'importance de l'éducation artistique et culturelle

Conçue comme une éducation à l'art, l'éducation artistique et culturelle « *contribue à la formation et à l'émancipation de la personne et du citoyen, à travers le développement de sa sensibilité, de sa créativité et de son esprit critique.* » Tout au long de leur scolarité, les élèves doivent ainsi bénéficier d'un parcours d'éducation artistique et culturelle qui « *associe la fréquentation des œuvres, la rencontre avec les artistes, la pratique artistique et l'acquisition de connaissances* ». Il s'agit d'offrir une ouverture aux arts et à la culture à tous les élèves, notamment ceux dont le milieu social ou l'environnement territorial ne favorise pas les pratiques culturelles.

1. Une politique élevée au rang de priorité gouvernementale dont l'effectivité et la qualité sur le terrain restent mal mesurées

La politique d'éducation artistique et culturelle, qui s'est structurée depuis les années 1970, a trouvé son fondement législatif dans la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Elle a vu son importance réaffirmée depuis 2017, avec un suivi spécifique à titre de politique prioritaire du gouvernement.

Le parcours d'éducation artistique et culturelle, qui repose sur un socle d'enseignements obligatoires à l'école primaire et au collège, est, à ces deux niveaux, prolongé par les partenariats noués localement avec les acteurs culturels. Certains élèves sont néanmoins privilégiés à l'image de ceux de Paris, qui dote ses écoles publiques de professeurs d'éducation musicale et d'arts plastiques. Au lycée, les enseignements artistiques peuvent être choisis comme spécialité ou option par les élèves.

Malgré le développement de référentiels, l'évaluation des actions en la matière, lorsqu'elle existe, est essentiellement quantitative. Sur le terrain, tous les élèves n'en bénéficient pas selon les statistiques officielles disponibles, lesquelles sont incomplètes et biaisées. Selon ces données, plus de 40 % des jeunes, tous niveaux confondus, ne bénéficieraient d'aucune action, même ponctuelle, surtout dans le premier degré. Les actions individuelles des enseignants, les partenariats et les interventions d'artistes à l'école primaire laissent toutefois présumer une réalité locale certes inégale mais moins limitée que la statistique officielle conduit à le penser.

2. Alors que cette politique bénéficie de moyens non négligeables, sa déclinaison locale doit être mieux structurée, sans pour autant entraver les initiatives locales

La multiplicité des acteurs impliqués dans la politique d'éducation artistique et culturelle appelle une gouvernance nationale. Celle-ci fait actuellement défaut : la seule instance de concertation interministérielle compétente ne s'est plus réunie depuis décembre 2021. Pourtant, l'État a consacré en 2023 près de 3 Md€ à cette politique, qui repose aussi largement sur les actions des collectivités locales. Les communes, responsables du périscolaire et porteuses d'activités extrascolaires, sont en première ligne. Malgré sa dimension nécessairement territoriale, le soutien à l'éducation artistique et culturelle des élèves est insuffisamment animé et coordonné.

Alors que le parcours d'éducation artistique et culturelle est aujourd'hui l'un des quatre parcours éducatifs de l'enseignement scolaire, il est en pratique considéré comme plus ou moins facultatif dans les établissements. Ceci s'explique notamment par le fait qu'il ne s'appuie pas sur un horaire sanctuarisé dans les emplois du temps des élèves. Si l'ambition nationale est de la généraliser, l'éducation artistique et culturelle doit être systématiquement structurée au sein de chaque établissement. Cet encadrement doit être conçu de manière à ne pas freiner les initiatives locales.

Les actions nécessaires pour préparer l'avenir : les principales orientations préconisées par la Cour

Le contexte de crise budgétaire ne doit pas faire oublier la nécessité de préparer d'ores et déjà de développement futur de la France, qui repose sur les jeunes. Les politiques publiques en leur faveur ne sont pas seulement une réponse à des besoins immédiats. Elles constituent aussi un investissement stratégique pour bâtir une société plus équitable, résiliente et prospère. En accompagnant cette période charnière de la vie, ces politiques permettent à chaque jeune de réaliser son potentiel tout en renforçant la cohésion sociale et le progrès collectif. Rendre les jeunes capables de faire face aux défis dont ils auront à se saisir nécessite une action claire, cohérente et efficace des pouvoirs publics.

L'avenir des jeunes intéresse tous les domaines de l'action publique. Il implique au premier chef une action résolue des administrations publiques, nationales et locales. Celles-ci ne peuvent avancer sans entraîner avec elles l'ensemble des acteurs de la société : les ménages, les entreprises, la communauté éducative, la sphère associative, les acteurs de la recherche, etc.

A. Renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques en faveur des jeunes

Orientation 1. Garantir l'équité de traitement des jeunes et développer des dispositifs de soutien différenciés avec pour cibles prioritaires les populations les plus en difficulté

Tous les jeunes ne disposent pas des mêmes opportunités, en raison de différences sociales, économiques, géographiques ou culturelles (jeunes en milieu rural ou urbain, jeunes en situation de handicap, jeunes en décrochage scolaire ou sans emploi, etc.). Construire un pays capable de surmonter les défis à long terme

suppose de réduire ces inégalités. Cette ambition ne signifie pas l'uniformité de l'action publique. Répondre aux besoins particuliers des jeunes garantit que chacun ait une chance réelle de réussir et de participer pleinement à la société, quels que soient ses points de départ.

Certaines catégories de jeunes font face à des discriminations dans l'accès à l'éducation, au travail ou au logement, y compris parce qu'ils sont en situation de handicap, ou en raison de leur parcours d'enfance chaotique. Même parmi les plus défavorisés, le potentiel existe pour contribuer au développement économique, social et culturel du pays. En garantissant un traitement équitable à tous les jeunes et en soutenant les plus vulnérables, les politiques publiques renforcent la solidarité et la stabilité au sein de la société, pour le bénéfice des individus eux-mêmes mais aussi du pays tout entier.

Orientation 2. Repenser l'organisation et le contenu des parcours de formation initiale pour mieux préparer l'autonomie sociale et économique des jeunes

Repenser l'organisation et le contenu des parcours de formation initiale est essentiel pour mieux préparer l'autonomie sociale et économique des jeunes. En effet, un système éducatif éloigné des réalités peut conduire à exclure certains jeunes. Repenser les parcours de formation implique d'offrir des voies diversifiées pour répondre aux besoins et talents de chacun, de mieux accompagner les élèves en difficulté avec des dispositifs individualisés. Alors que l'éducation des enfants joue un rôle fondamental pour le développement des compétences futures, l'organisation actuelle apparaît toujours trop centralisée et en décalage avec le besoin de l'élève.

Actuellement, de nombreux jeunes entrent sur le marché du travail avec des compétences insuffisantes pour s'insérer durablement. Les formations devraient davantage inclure des apprentissages pratiques et adaptés au monde professionnel, en développant des compétences techniques et en anticipant les besoins des secteurs en émergence, mais aussi mieux intégrer les compétences comportementales.

Les jeunes doivent aussi être préparés à devenir des citoyens autonomes, capables de s'intégrer et de contribuer à la vie de la cité. Cela passe par une éducation à la citoyenneté et à l'engagement collectif, par la sensibilisation aux « marqueurs d'un monde commun », artistiques et culturels, et par le renforcement de l'attention portée aux autres face aux difficultés quotidiennes (addictions, mal-être, discriminations, etc.).

Orientation 3. Élaborer une nouvelle stratégie nationale de lutte contre les addictions

Un nouveau plan national est indispensable pour répondre efficacement aux défis actuels et émergents liés aux addictions. Il devra mettre l'accent sur la prévention, l'accompagnement et l'innovation pour protéger la santé et le bien-être des populations. Les jeunes font en effet partie des catégories les plus exposées, alors que les inégalités d'accès aux soins et aux dispositifs de prévention demeurent marquées.

L'évolution constante des modes de consommation, avec une augmentation de la diversité des substances psychoactives, l'usage encore très répandu du tabac et l'essor des addictions comportementales, comme les jeux d'argent en ligne ou les réseaux sociaux, appellent des réponses adaptées et spécifiques. Les conséquences de la légalisation du cannabis dans certains pays, l'évolution des lois sur les jeux en ligne, la disponibilité accrue des produits par internet, de même que la fragmentation de la gouvernance actuelle de la lutte contre les drogues, rendent indispensable une actualisation de la stratégie nationale en la matière. Celle-ci permettrait de se fixer des objectifs ambitieux de réduction des risques, en parallèle avec la lutte contre le narcotraffic.

B. Se donner les moyens d'actions publiques efficaces en faveur des jeunes

Orientation 4. Renforcer la lisibilité des dispositifs publics en faveur des jeunes et mieux coordonner les acteurs publics et privés concernés

Renforcer la lisibilité de l'action publique et mieux coordonner les parties prenantes est une nécessité pour garantir que les efforts en faveur des jeunes soient à la fois visibles, accessibles et efficaces. Beaucoup de jeunes ne connaissent en effet pas les aides ou programmes qui leur sont destinés, en raison d'un manque de clarté ou de communication. Leurs besoins sont divers et parfois complexes. Rendre l'action publique intelligible permet d'orienter les jeunes vers les services les plus appropriés, quitte à leur proposer un accompagnement individualisé, notamment pour ceux en situation de vulnérabilité.

Un système clair et bien coordonné améliore la perception qu'ils ont des institutions publiques et les encourage à solliciter les dispositifs disponibles. Il importe donc de rendre l'information plus accessible, de simplifier les démarches administratives et de réduire les inégalités d'accès induites par un manque d'information.

La multiplicité des dispositifs doit être réduite. Il est crucial de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur, afin d'éviter les injonctions contradictoires et de favoriser une meilleure collaboration entre les différents intervenants. La logique d'une prise en charge par « segment » peut également causer des complexités pour les acteurs, comme en témoignent les injonctions contradictoires en matière de mixité des publics qui s'imposent aux foyers de jeunes travailleurs. Ces injonctions créent une confusion et compliquent la mise en œuvre des politiques publiques, réduisant ainsi leur efficacité.

Orientation 5. Mettre en place des outils de suivi et d'évaluation communs aux politiques en faveur des jeunes

Pour être mené à bien, un plan stratégique en faveur des jeunes implique des outils communs de suivi et d'évaluation permettant de disposer de données quantitatives et qualitatives probantes, de façon à pouvoir anticiper les besoins futurs et détecter les risques émergents. Le développement lent d'un système d'information entrave l'efficacité de l'action publique et explique en partie le bilan mitigé de certaines actions, comme l'obligation de formation.

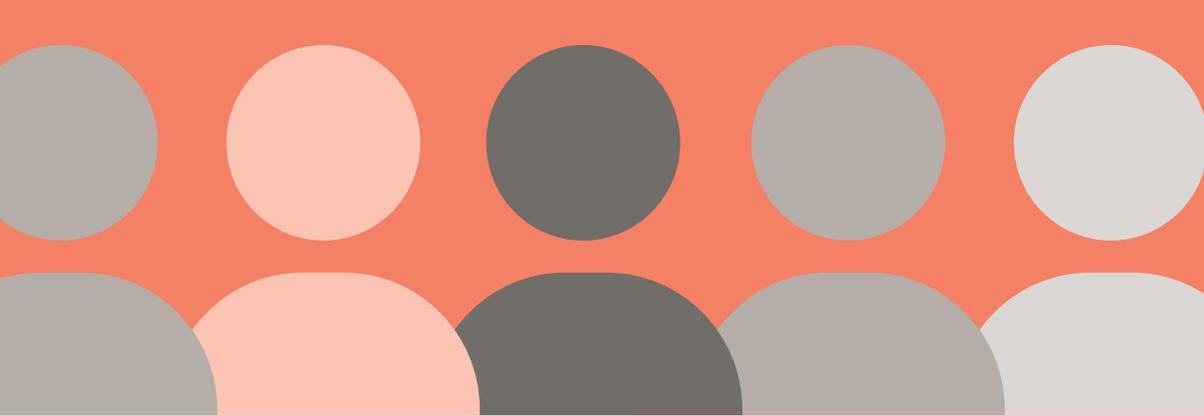
Un plan stratégique doit aussi prévoir dès le départ des mécanismes d'évaluation permettant de mesurer leur effet, afin de pouvoir ajuster les dispositifs en fonction des résultats obtenus. Renforcer les actions en faveur des jeunes mobilisera en effet des ressources humaines, financières et matérielles importantes. La mise en œuvre des politiques publiques doit être transparente, de façon à justifier et légitimer les décisions prises et à renforcer la confiance des parties prenantes. Le principe de redevabilité de l'action publique suppose un suivi et une évaluation rigoureux pour mettre en exergue les dispositifs les plus efficaces et les bonnes pratiques, réduire autant que possible le gaspillage et éviter les doublons.

Orientation 6. Doter la nation d'un plan stratégique en faveur des jeunes et prévoir dans l'ensemble des politiques publiques un axe spécifique qui le déclinerait

Investir dans la formation, la santé et l'insertion sociale et professionnelle des jeunes est indispensable pour garantir un développement économique et social durable à long terme. Les jeunes devront face aux effets du changement climatique, aux mutations numériques et à des instabilités économiques et géopolitiques. Les surmonter dans la durée mettra au défi leurs compétences mais aussi leur santé, mentale et physique. Or, les jeunes ont des besoins et des aspirations spécifiques, notamment en termes d'éducation, d'emploi, de santé, d'inclusion sociale et sociétale et de participation à la vie de la cité.

La conception d'un plan stratégique national à leur destination serait l'occasion d'identifier ces problématiques, d'élaborer et de hiérarchiser des solutions adaptées, au long cours, pour réduire les inégalités d'accès aux services publics qui peuvent exister. Il donnerait un cadre clair pour coordonner l'ensemble des politiques sectorielles qui concernent les jeunes (emploi, formation, santé, etc.), renforcer la collaboration entre les acteurs publics et privés qui y participent et harmoniser les interventions en leur faveur.

Il se déclinerait dans chaque politique publique par un axe spécifique en faveur des jeunes, de façon à répondre à leurs besoins de manière efficace et à assurer la cohérence des actions entreprises dans les différents domaines d'intervention. Il convient par ailleurs de veiller à réduire les doublons et surtout à optimiser les ressources allouées, dans un contexte budgétaire contraint.



Chapitre introductif



La jeunesse est un moment clé de la vie. Passage de l'enfance à l'âge adulte, c'est une période d'aspirations et de changements intenses. Elle porte également en elle l'avenir. Si ce sont d'abord les jeunes eux-mêmes qui forgent leur parcours, avec leurs familles, les pouvoirs publics ont un rôle d'accompagnement décisif, ne serait-ce qu'au travers des études, diplômes et formations qu'ils leur proposent.

Les juridictions financières ont ainsi retenu comme thématique de leur rapport public annuel les politiques publiques en faveur des jeunes. Alors que leur part tend à se réduire dans la population, l'objectif en est d'améliorer tant l'information des citoyens que la conduite des politiques.

Il n'existe pas de définition juridique et homogène de la jeunesse. Cette notion multiplie les points d'entrée : aux étapes génériques (croissance et puberté, évolution psychologique, parcours scolaire, minorité et majorité, progression des droits, etc.) se mêlent non seulement les déterminants territoriaux et sociaux, mais encore les chemins tracés par les choix personnels ou les accidents de la vie. Les chercheurs hésitent de plus en plus à scander

les parcours de vie par des étapes liées à l'âge, et mettent en avant des périodes qui se chevauchent et des situations hybrides. En absence d'une meilleure caractérisation, les sciences sociales et les services statistiques définissent souvent la jeunesse à partir d'une tranche d'âge, ce qui permet de la suivre comme entité démographique.

Après avoir examiné les fruits de la recherche, les pratiques statistiques nationales et internationales et tenu compte des dispositifs publics existant à destination des jeunes, les juridictions financières ont privilégié la tranche d'âge des 15-25 ans pour leurs travaux. Cette période de dix ans, allant de la sortie du collège à l'acquisition de l'ensemble des droits sociaux et fiscaux, apparaît en effet comme une étape déterminante dans les parcours de vie.

Ce chapitre introductif présente les éléments communs aux seize chapitres sectoriels du rapport annuel. Il vise tout d'abord à donner les principales caractéristiques des jeunes en France aujourd'hui (I), puis rend compte des acteurs et financements publics impliqués (II).

Au-delà des événements applicables à tous qui uniformisent les parcours biographiques et assurent une forme d'égalité entre les générations, comme l'obligation de scolarisation de trois à 16 ans (complétée par celle de la formation des 16-18 ans) ou la majorité à 18 ans, la notion de jeunesse se dessine aussi autour d'un vaste ensemble de droits qui se succèdent au fil de l'âge.

L'idée selon laquelle la jeunesse est une période située entre l'enfance et l'âge adulte, marquée par l'accès à l'autonomie, a l'avantage d'annoncer les différentes dynamiques qui la jalonnent, qu'il s'agisse des dernières années d'études, de l'entrée dans la vie active, du logement autonome ou de la participation à la vie citoyenne. Cette phase de la vie reste marquée par des inégalités persistantes. Les jeunes expérimentent peut-être plus que d'autres le fait que l'égalité des droits n'est pas l'égalité des chances (I).

Face à la pluralité des situations et aux nombreux embranchements qui caractérisent la jeunesse, les politiques en faveur des jeunes sont, par effet miroir, multiples et diverses, comme le montreront les différents chapitres de ce rapport public. Encore convient-il de prendre la mesure de la fragmentation de ces politiques, dans une optique tant historique qu'institutionnelle. Par delà le rôle des familles et des associations, le nombre des acteurs publics est considérable et marqué par une activité multiforme.

Dès lors, il est très difficile d'établir un tableau complet des politiques en faveur des jeunes. Celles-ci peuvent exister sans porter ce nom ni le revendiquer. Une part importante des mesures intéressant les jeunes relève de politiques de portée générale, d'autres de politiques sectorielles (transports, formation, justice, défense, etc.). Il n'est en conséquence pas possible de quantifier avec certitude ce qui bénéficie en propre à la jeunesse. En se concentrant sur les dépenses de l'État et sur les mesures spécifiquement destinées aux 15-25 ans, l'analyse montre néanmoins qu'au-delà des difficultés de méthodes, les financements sont massifs, représentant de l'ordre de 2 % du PIB et de 12 % du budget de l'État en 2023 (II).

Chiffres clés

9 millions de personnes

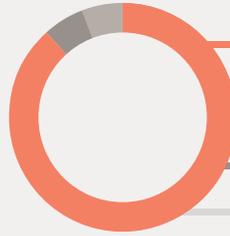
ont entre 15 et 25 ans, soit 13,2 % de la population. Cette part va baisser et devenir inférieure à celle des plus de 75 ans d'ici une dizaine d'années



Source : Insee

21 ans 1/2

c'est l'âge moyen de fin des études en France. Plus de 50 % d'entre eux sont diplômés du supérieur



Source : Insee

Chiffres 2022

53,4 Md€

les dépenses de l'État en faveur des 15-25 ans sont massives. Elles représentent 2 % du PIB. Le financement de l'éducation est, de loin, le premier poste de dépenses

Source : Cour des comptes

5,3 % du PIB

les dépenses d'éducation représentent, tous financeurs confondus, 5,3 % du PIB, soit plus que la moyenne de l'OCDE et moins que les États-Unis ou le Royaume-Uni, où la part des financements privés est plus élevée

Source : OCDE



23 ans 1/2

les jeunes quittent le domicile parental plus tôt que leurs homologues européens, en moyenne à 23 ans et demi.

Source : Insee

I. La réalité plurielle de la jeunesse

La jeunesse apparaît d'abord comme un groupe d'âge (A), que l'on peut approcher sous l'angle démographique autant que par ses droits. Elle est aussi une phase de transition vers l'autonomie, avec des étapes clés (B) et des trajectoires présentant des inégalités persistantes (C).

A. La jeunesse comme groupe d'âge

1. L'âge de la jeunesse

Même si l'entrée dans la jeunesse reste encore un sujet de débat¹, un consensus s'est dégagé pour la situer au moment de la puberté. Chercheurs et praticiens ont longtemps borné la jeunesse à 24 ans dans sa limite haute, selon la définition de l'Organisation des Nations unies (ONU) toujours en vigueur. Les conventions statistiques françaises la font désormais courir jusqu'à 29 ans. En effet, l'allongement de la période de la jeunesse, que la recherche académique a théorisé depuis de nombreuses années, est un phénomène marquant que les données statistiques et institutionnelles ont validé. Mais il reste malaisé de caractériser la fin de la jeunesse. Démographes et sociologues distinguent différents seuils de « sortie » : la fin des études, l'entrée dans la vie active, le départ du domicile parental, la création d'une nouvelle famille, par la naissance du premier enfant plus que par le mariage, l'accès à un emploi de qualité. Ces différents seuils s'entremêlent souvent et ne sont pas toujours probants dans l'analyse².

L'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep)³ retient la tranche d'âge de 15 à 29 ans pour suivre les « jeunes ». L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) utilise les bornes de 18 et 29 ans pour qualifier les « jeunes adultes »⁴. La politique gouvernementale en faveur de la jeunesse, telle que présentée dans l'annexe budgétaire qui lui est consacrée, porte sur une population allant de trois à 30 ans (avec un « cœur de cible » de 6-25 ans).

Caractériser la jeunesse par l'âge paraît inévitable et repose sur des conventions qui varient. Le choix de 15-29 ans, retenu par l'Union européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), est très répandu. L'Assemblée générale de l'ONU, dans sa résolution 36/28 de 1981 relative à l'Année internationale de la jeunesse, définit la jeunesse comme la population des 15-24 ans.

1. P. Bourdieu, *La « jeunesse » n'est qu'un mot, Questions de sociologie*, Minuit, 1984.. D. Charvet, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques », Commissariat général du plan, 2001. F. de Singly, *Les Adonaissants*, Paris, Armand Colin, 2006. O. Galland, *Une nouvelle classe d'âge ?*, *Ethnologie française*, XL, 2010, p. 5-10. La jeunesse elle-même n'est pas indifférente aux limites de l'âge comme clé d'analyse, si l'on en juge par la réplique de Killian M'Bappé : « *Moi, tu ne me parles pas d'âge* ».

2. D. Charvet, *op.cit.*, p. 34.

3. L'Injep porte le service statistique ministériel chargé de la jeunesse.

4. Insee Références, Édition 2022, Fiche 1.4 – Jeunes adultes de 18 à 29 ans.

Le concept de génération doit, quant à lui, être utilisé avec prudence. Certes, le travail démographique par cohortes présente des avantages reconnus pour l'analyse sur la longue durée. Mais le recours à des qualificatifs aux contours parfois imprécis (génération Y, génération Z, etc.), utile à certains spécialistes des ressources humaines, ne permet pas de définir une politique publique objectivée. Associer une génération ou une tranche d'âge donnée à un type de valeurs masque les différentes prises de position des jeunes en fonction de déterminants plus puissants : leur milieu familial, leur niveau d'étude, leur emploi, etc⁵.

Pour leur part, les juridictions financières ont retenu la tranche d'âge 15-25 ans. Elle correspond le mieux, en effet, aux divers systèmes d'aide en faveur des jeunes. Selon les sujets abordés, cette convention peut faire moins sens et a pu être élargie soit à partir de 12 ans, soit à 29 ans.

2. Des perspectives démographiques alarmantes

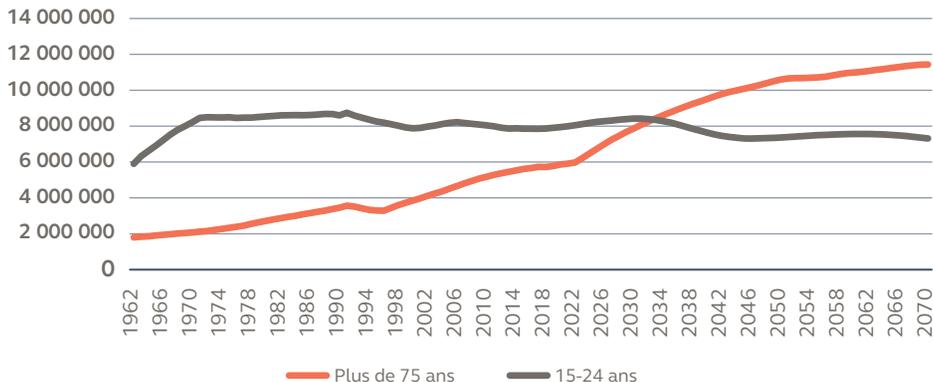
Au 1^{er} janvier 2024, la France compte 12 millions de personnes âgées de 15 à 29 ans, représentant 17,6 % de la population. Les jeunes de 15 à 25 ans sont 9 millions, soit 13,2 % de la population.

Un des phénomènes les plus importants concernant la jeunesse est la baisse de son poids démographique. Ce phénomène n'a cessé de se confirmer depuis les années 1970 (hors outre-mer). Il aura des effets quantitatifs manifestes dans l'avenir à moyen terme. D'après les projections à 2050 de l'Insee, le nombre des jeunes de 15 à 29 ans devrait diminuer d'un million et représenter une part plus faible de la population (15,7 % contre 17,6 % aujourd'hui). À cette décline, imputable à la baisse de la natalité, s'ajoute une donnée relative importante, due au vieillissement de la société : au 1^{er} janvier 2024, les 60 ans et plus représentent 28 % de la population. Dans l'avenir à moyen terme, la part des plus de 75 ans dans la population totale sera plus élevée que celle des moins de 20 ans dans tous les scénarios. Cette bascule démographique se produira pour la première fois dans l'histoire de la France.

Si les pouvoirs publics et les citoyens sont aujourd'hui habitués à raisonner à l'horizon 2050, pour les questions climatiques et énergétiques, ou pour celles liées à la vieillesse, la baisse du nombre de jeunes n'est, quant à elle, inscrite dans aucune perspective politique à moyen terme.

5. Comme le montrent les études du *European Value Systems Study Group* (EVSSG) et l'analyse de Camille Peugny, *Pour une politique de la jeunesse*, Seuil, 2022, p. 28.

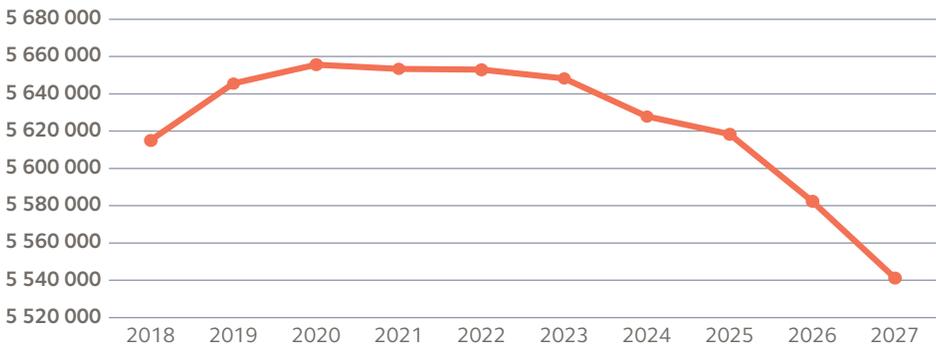
GRAPHIQUE N° 1 | Vers une France moins jeune en 2050



Source : Insee, Projections de population 2021-2070, scénario central, 2021

Cette baisse démographique affecte actuellement la tranche d'âge 3-15 ans, comme en atteste le suivi des enfants scolarisés. Après une diminution de 58 700 élèves à la rentrée 2022, puis de 73 200 en 2023, les projections sont de l'ordre d'une perte de 224 000 élèves du premier degré entre 2024 et 2027. Cette réduction des effectifs, qui se poursuivra les années suivantes, se manifeste dès 2024 sur l'entrée dans le secondaire, comme le montre le graphique suivant. À cette date, les générations quittant le second degré seront plus importantes que les générations entrantes. Jusqu'en 2027, ce sont les collèges qui seront le plus impactés. Les effectifs des lycées seront moins concernés avant 2029 pour l'année d'entrée et 2034 pour l'année de sortie⁶. Cette situation démographique pourrait produire des effets profonds sur la politique scolaire⁷.

GRAPHIQUE N° 2 | Évolution des effectifs du second degré



Source : DEPP, note d'information 23.11, mars 2023

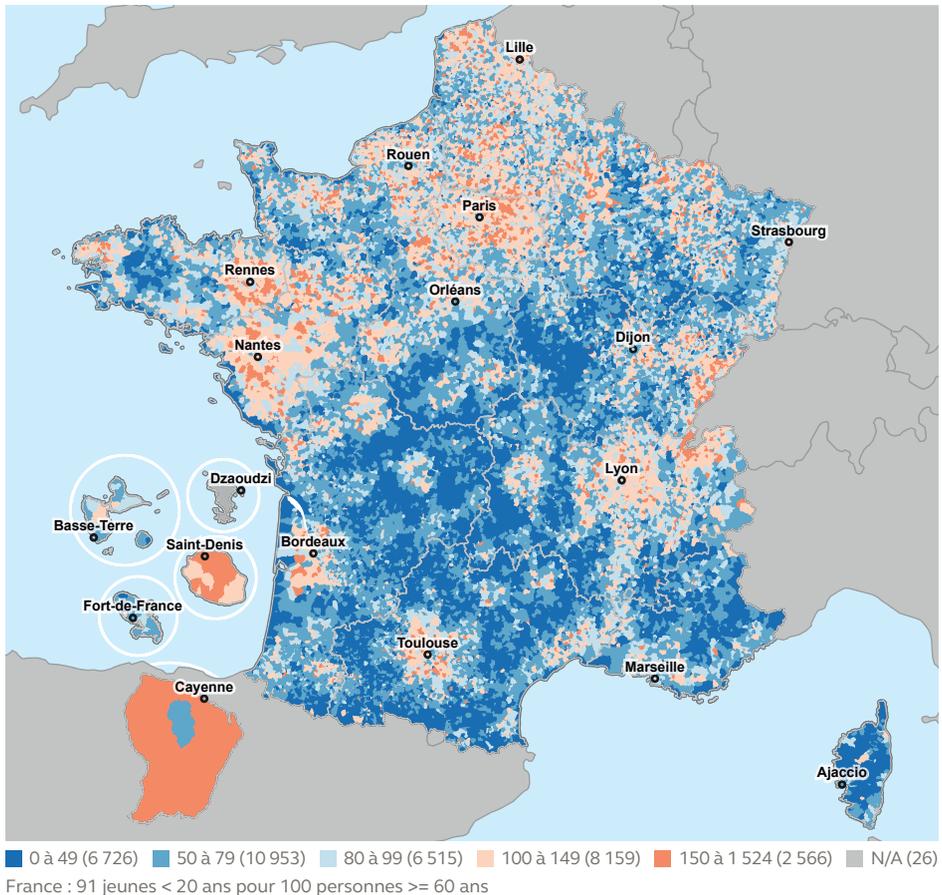
6. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp), notes d'informations 23.10 et 23.11, mars 2023.

7. Voir Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation*, note thématique, juillet 2023, p. 19.

Ces tendances nationales sont variables d'un territoire à l'autre. À l'échelle départementale, en 2023, les 15-29 ans représentaient moins de 15 % de la population dans 30 départements, et plus de 20 % pour dix d'entre eux.

Si, comme l'a fait l'Observatoire des territoires, l'on retient comme indicateur l'indice de jeunesse, c'est-à-dire le nombre de moins de 20 ans pour 100 personnes ayant plus de 60 ans, il est possible de dresser une carte dans laquelle apparaissent d'un côté des îlots de jeunesse, principalement autour des grandes métropoles, de l'autre de vastes territoires où la jeunesse est nettement minoritaire (cf. carte n° 1). Réalisée à une maille plus fine, l'analyse mettrait en évidence de forts contrastes, comme dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où la part des moins de 25 ans est estimée à 40 % de la population.

CARTE N° 1 | Indices de jeunesse (2023)⁸



Source : Observatoire des territoires, [données « communes 2023 »](#) (34 945 communes, Insee)

8. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/indice-de-jeunesse>

En 2050, à l'exception de Mayotte, tous les départements auront connu une baisse de cet indicateur. La part des jeunes dans la population aura baissé de plus de 2 % pour 25 d'entre eux⁹. À l'horizon 2070, si rien n'est fait, les départements ruraux seront sévèrement frappés, perdant jusqu'à la moitié de leurs enfants en âge d'être scolarisés¹⁰.

3. La jeunesse, le long parcours des droits

Un premier constat s'impose : le droit ne connaît pas la notion de jeunesse. Il établit un partage radical entre mineurs et majeurs et concourt ainsi à définir deux grandes catégories juridiques de « jeunes » selon qu'ils ont atteint, ou non, 18 ans. Cependant, il segmente la jeunesse mineure selon l'âge et organise, dès 12 ans, une progressivité des compétences juridiques et sociales. C'est ainsi que se dessine, avant 18 ans, une forme de pré-majorité. Certains droits sont obtenus après accord des parents ou tuteurs ; d'autres sont acquis selon les circonstances. Ainsi, le mineur est généralement en droit de décider seul pour certaines questions relevant de sa personne physique (soins médicaux, contraception, interruption volontaire de grossesse, parentalité, etc.) pouvant aboutir à des statuts complexes¹¹. Certains droits correspondent à des épisodes factuels (porter plainte dès 14 ans), d'autres à des situations biographiques (accéder à ses origines personnelles pour les enfants nés sous X à partir de 15 ans), d'autres enfin ouvrent un droit à l'âge requis (ouvrir un livret jeune dès 12 ans, accepter ou refuser son adoption simple ou plénière à 13 ans, quitter le système scolaire pour travailler à 16 ans, être volontaire dans les armées à 17 ans, etc.).

Au sein de ces droits ouverts (sollicités ou non) figure une obligation dès 16 ans : le recensement citoyen. Il jette un pont avec l'âge de la majorité. Il permet en principe d'être inscrit automatiquement sur les listes électorales et de pouvoir voter à partir de 18 ans, sans effectuer d'autres démarches. Il permet également d'être convoqué à la Journée Défense et Citoyenneté (JDC), elle-même obligatoire à partir de 16 ans, qu'il faut avoir effectuée (ou en avoir été exempté) pour pouvoir s'inscrire à partir de 18 ans à un examen (baccalauréat, etc.) ou à un concours administratif¹². Si le service national universel était généralisé, il pourrait faire apparaître une seconde obligation dès l'âge de 15 ans¹³. Au-delà de la progressivité de leurs compétences juridiques, les jeunes adultes mineurs sont également soumis à un régime spécifique en tant que justiciables¹⁴.

L'accès à la majorité est le point charnière de ce parcours. Selon l'article 414 du code civil, toute personne atteignant 18 ans devient pleinement capable et citoyenne.

9. Insee, Omphale 2017. Ces données se précisent dans les études suivantes de l'Insee. Voir, par exemple, Insee, scénario central des projections de population 2021-2070.

10. Voir par exemple *Moins de trois millions de Normands à l'horizon 2070*, Insee Flash Normandie, N° 125, 24 novembre 2022.

11. Ainsi, un mineur parent dispose de l'autorité parentale exclusive sur son enfant ; il n'en demeure pas moins mineur lui-même.

12. Voir le chapitre intitulé *La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir*.

13. Cf. Cour des comptes, *Le service national universel, premier bilan*, rapport public thématique, septembre 2024.

14. Voir le chapitre sur *Les jeunes et la justice pénale*.

Cependant, une fois passé l'étape juridique des 18 ans, les jeunes ne sont pas encore tout à fait adultes au sens plein. Ils se voient proposer un vaste ensemble de dispositifs sociaux qui, parce qu'ils leur sont propres, constituent le périmètre de la catégorie sociale des « jeunes » dont le seuil terminal est fixé, dans la majorité des cas, à l'âge de 25 ans accomplis. C'est à cet âge, à partir duquel il est possible de bénéficier du revenu de solidarité active (RSA)¹⁵, que cesse cette période de minorité sociale.

4. De multiples dispositifs liés à l'âge et parfois au statut

Les dispositifs ouverts prennent le plus souvent la forme d'une aide financière, directe (par versement sur un compte) ou indirecte (par exemple, les tarifs réduits). Les conditions d'obtention sont variables mais toutes bornées par l'âge.

Il est difficile de dresser un tableau complet de ces aides, qui peuvent être présentées selon leur objet (logement, transports, sport, culture, prêt, aides, bourses, etc.), selon l'origine de l'aide (centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, Erasmus, France Travail, ministères, régions, départements, communes, etc.), ou leur matérialité (virement bancaire mensuel ou annuel, cartes de réduction, accueil et conseil, etc.). Ces différentes catégories peuvent s'exclure mutuellement ou être cumulables, être soumises à des conditions (de ressources, de statut, de domiciliation, etc.) et varier sur les limites d'âge. Néanmoins, au prix d'une certaine simplification, on peut classer ces droits en trois catégories : ceux qui concernent tous les jeunes, ceux qui sont spécifiques aux étudiants, apprentis et alternants et, enfin, ceux qui sont destinés aux jeunes n'étant ni en études, ni en formation, ni en emploi.

Les droits universels, c'est-à-dire ceux dont l'obtention n'est pas conditionnée au statut du bénéficiaire, couvrent un large spectre, qui comprend par exemple l'accès au logement, avec le mécanisme de garantie Visale, par lequel l'État se porte caution dans le cadre d'un bail immobilier (disponible sans condition de 18 à 30 ans), l'accès à la culture, avec la gratuité des musées et monuments nationaux jusqu'à 26 ans, ou la mobilité, avec le dispositif « *permis à un euro par jour* » pour les 15-25 ans, consistant en un prêt dont les intérêts sont pris en charge par l'État. Les collectivités territoriales proposent aussi de nombreuses aides à la mobilité (notamment des tarifs spécifiques sur leur réseau de transport en commun et des aides à l'obtention du permis de conduire), tout comme certains organismes, publics ou privés¹⁶.

Les dispositifs à destination des jeunes qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi sont de moindre portée. En cas de difficulté durable d'accès à l'emploi, un jeune de 16 à 25 ans peut bénéficier d'un contrat d'engagement, proposé par France Travail. Ce dispositif est complémentaire des fonds départementaux d'aides aux jeunes qui permettent à des adultes de 18 à 25 ans, très éloignés de l'emploi, de bénéficier d'un soutien financier et humain. Conjointement à ces dispositifs, il existe un revenu de solidarité active (RSA) à destination des jeunes actifs non étudiants, ayant travaillé deux ans au cours des trois années précédentes (le régime général du RSA ne s'appliquant qu'à partir de 25 ans).

15. Parmi les seuils minimaux, l'allocation pour jeunes adultes n'est ouverte qu'à partir de 20 ans.

16. Voir le chapitre intitulé *La mobilité des jeunes en transports collectifs : de la politique tarifaire au remplacement de l'offre dans les territoires*.

A *contrario*, bien plus nombreux sont les droits ouverts spécifiquement aux étudiants (qui perdent cette qualité à 28 ans), apprentis et alternants¹⁷. Les principaux opérateurs des aides à destination des étudiants sont les Crous qui en proposent une large palette : bourses sur critères sociaux, restaurants universitaires¹⁸, logements, et diverses aides, au mérite, ponctuelles ou annuelles, lors d'un changement d'académie, d'une mobilité internationale, ou encore spécifiques à certaines formations. Ces droits sont complétés par un fort investissement des collectivités territoriales, et particulièrement des régions, notamment en ce qui concerne le logement, les transports ou la mobilité internationale. La santé n'est pas en reste avec la sécurité sociale étudiante, ou le dispositif « *Santé psy étudiant* » par lequel l'État offre huit consultations gratuites aux étudiants. Le programme européen Erasmus + développe et accompagne les mobilités internationales pour études. Les apprentis et alternants bénéficient de programmes propres, notamment au sein d'Action Logement, consistant en des prêts à taux zéro et des aides financières en cas de mobilité.

Dans les régions, l'outil le plus développé en la matière prend la forme d'une carte intégrant une diversité de services et de prestations. Depuis plusieurs années, les régions développent – en parallèle ou en remplacement – des applications mobiles intégrant les mêmes services¹⁹.

Les dispositifs spécifiques pour les jeunes d'outre-mer

Le service militaire adapté, en tant que dispositif militaire d'insertion professionnelle, s'adresse aux jeunes ultra-marins de 18 à 25 ans (volontaires), l'initiative « *volontaires jeunes cadets* » étant accessible à des jeunes de 16 ans depuis 2021.

Le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle concerne les demandeurs d'emploi d'au moins 18 ans, voire 16 ans pour les apprentis, désireux d'accéder à une formation en mobilité. Il permet une prise en charge des frais pédagogiques, d'installation et de transport, ainsi que le versement d'une aide financière mensuelle, pendant la durée de la formation.

Le passeport pour la mobilité des études²⁰ s'adresse aux étudiants jusqu'à 26 ans inclus, ayant besoin de poursuivre leurs études en France hexagonale, dans un autre département, région ou collectivité d'outre-mer, ou dans un État membre de l'UE ou de l'EEE, dans un programme européen.

17. La *Revue de dépenses : dispositifs en faveur de la jeunesse* de l'IGF et de l'IGÉSR parue en avril 2024 identifie 15 principaux dispositifs nouveaux en faveur des jeunes depuis 2017 pour un budget annuel d'un peu moins de 11 Md€. La mesure la plus coûteuse est l'exonération de charges dont bénéficient les entreprises pour l'apprentissage, suivie du service civique et du service national universel.

18. Tarif social à 3,30 €, tarif spécial à 1 € pour les étudiants précaires (boursiers ou non).

19. A titre d'exemple, le Pass' Région en Auvergne-Rhône-Alpes, la carte Avantages Jeunes en Bourgogne-Franche-Comté, ou la carte des Pays de la Loire.

20. Le Comité interministériel des outre-mer d'octobre 2023 a annoncé une réforme de ce passeport, avec une couverture intégrale des frais de transport quel que soit le statut de l'étudiant et un rehaussement de la limite d'âge à 28 ans.

Le programme « *cadres d'avenir* » accompagne les étudiants à partir de 18 ans afin de former, en mobilité, de futurs cadres intermédiaires et supérieurs, avec, dans certains cas, des indemnités mensuelles²¹.

L'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales s'adresse principalement aux jeunes ultra-marins issus de milieux modestes et accueille entre 200 et 270 étudiants par an.

La profusion et la variété des aides posent un problème de lisibilité et d'information. Ainsi, le niveau de connaissance des prestations accuse un recul général. En 2020, moins d'un jeune sur six avait une bonne connaissance de ses droits, soit deux fois moins qu'en 2016. Les principaux intéressés sont relativement conscients de leur méconnaissance, puisqu'un jeune interrogé sur trois déclarait ignorer s'il bénéficiait de l'ensemble des dispositifs à sa disposition²². Ce sentiment de méconnaissance est significativement plus élevé chez les jeunes au chômage, sans diplôme ou sans soutien familial. Cette population est particulièrement touchée par le non-recours aux droits, notamment celui à l'accès aux soins.

La méconnaissance des droits est la source d'une défiance d'une partie des jeunes vis-à-vis d'un système complexe d'aides et de sécurités dont ils n'ont pas la maîtrise. Alors que les causes de ces situations de non-recours sont identifiées, les résultats des actions entreprises par l'État pour les résorber sont faibles, comme l'a déjà observé la Cour²³.

La politique des aides en faveur des jeunes est principalement une politique de l'âge. Fonctionnant par paliers, elle méconnaît structurellement la forte hétérogénéité de la population à laquelle elle s'adresse²⁴. Nettement polarisée au profit des étudiants et des jeunes en formation ou en emploi, particulièrement complexe, elle pourrait contribuer à creuser l'écart entre les jeunes bien informés et ceux qui sont aux périphéries du système²⁵.

B. Les grandes étapes de l'accès des jeunes à l'autonomie

Période de changements intenses, la jeunesse est marquée par des étapes clés : achèvement des études, entrée dans la vie active, accès à un logement autonome, participation de plein droit à la vie de la cité.

21. Initialement mis en place en Nouvelle-Calédonie, il a été étendu à Wallis-et-Futuna en 2003, à Mayotte en 2018, à la Guadeloupe et à Saint-Martin en 2023, et sera déployé en Martinique puis en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

22. Baromètre 2021 de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

23. Drees, *Études et résultats n° 1263*, avril 2023 ; Drees, *note d'information n° 107*, mars 2023 ; Igas, *La protection sociale des jeunes de 16 à 25 ans*, 2015 ; Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2024.

24. Certains dispositifs, a priori destinés aux jeunes, n'ont pas de conditions d'âge. Tel est le cas de Parcoursup (contrairement à la plateforme précédente, APB).

25. Comme le constatait la revue de littérature consacrée à ce sujet par l'Injep en 2018.

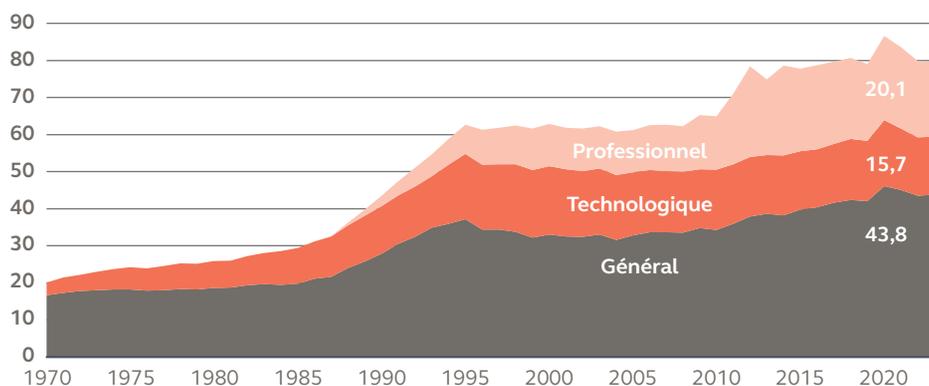
1. Des études qui s’achèvent en moyenne à 21 ans et demi

Entre 15 et 25 ans, les jeunes se forment dans le secondaire (2,25 millions d’élèves au lycée et en certificat d’aptitude professionnelle - CAP), puis, de plus en plus, dans le supérieur (2,97 millions d’étudiants)²⁶.

a) Les jeunes dans le secondaire

Fixé en 1985, l’objectif de mener en 2000 80 % d’une classe d’âge au niveau du baccalauréat (en l’obtenant ou non) a été atteint en 2012. Désormais, près de 80 % d’une classe d’âge réussit le baccalauréat.

GRAPHIQUE N° 3 | Proportions et types de bacheliers par génération



Source : Cour des comptes d’après DEEP, Repères et références statistiques, 2024

Les 20 % de jeunes n’ayant pas obtenu le baccalauréat se partagent entre lycéens n’ayant pas réussi le baccalauréat, élèves de filières courtes (certificat d’aptitude professionnelle, etc.) et, enfin, jeunes sortis précocement du système scolaire (pour la moitié d’entre eux sans le brevet des collèges). La stratégie européenne en matière d’éducation et de formation a fixé l’objectif que moins de 9 % des jeunes européens quittent précocément le système scolaire d’ici à 2030. C’est déjà le cas en France : 7,6 % des 18-24 ans étaient concernés en 2023-2024. En nette baisse sur longue période (11,3 % en 2003) et très contrasté entre les jeunes femmes (5,6 % de sorties précoces en 2022) et les jeunes hommes (9,5 %), ce taux place la France favorablement par rapport à la moyenne de l’Union européenne (9,5 %) ou encore à l’Allemagne, l’Italie et l’Espagne.

Beaucoup de jeunes présentent, à 15 ans, de faibles compétences. Les résultats moyens des élèves sont comparables à ceux de l’OCDE, tout comme l’est la proportion importante d’élèves en difficulté : c’est le cas de plus de 29 % d’entre eux en mathématiques, 27 % en compréhension de l’écrit et 24 % en culture scientifique²⁷.

26. Sauf mention contraire, les chiffres de cette section sont issus de *Repères et références statistiques* (Depp, 2024) et portent sur l’année scolaire 2023-2024.

27. Enquête Pisa 2022.

Ces résultats situent la France en net retrait de l'objectif européen fixé à moins de 15 % d'élèves de faibles compétences en 2030.

b) Les jeunes dans le supérieur

La France compte 50,4 % de diplômés du supérieur parmi les 25-34 ans, soit sensiblement plus que la moyenne européenne (42 %), et même que l'objectif de l'Union européenne pour 2030 (45 %). Équivalent à celui de l'Espagne, le taux de diplômés du supérieur est bien plus élevé en France qu'en Allemagne (37,1 %) ou en Italie (29,2 %).

Les trois millions d'étudiants du supérieur sont accueillis pour plus de la moitié d'entre eux par les universités (56 %)²⁸. Les autres effectuent leur cursus dans des écoles (30 %) ou au lycée (12 %). La période récente est marquée par le développement de l'enseignement supérieur privé, qui compte désormais près de 27 % des étudiants, et par l'essor des formations professionnelles et de l'apprentissage.

L'apprentissage

Depuis la réforme de 2019, le nombre d'apprentis a presque doublé. En 2022-2023, on comptait 950 000 jeunes en apprentissage (dont presque la moitié au niveau du supérieur). 62 % des apprentissages concernent le domaine des services, 38 % les secteurs de production. Les femmes représentent 42 % des apprentis.

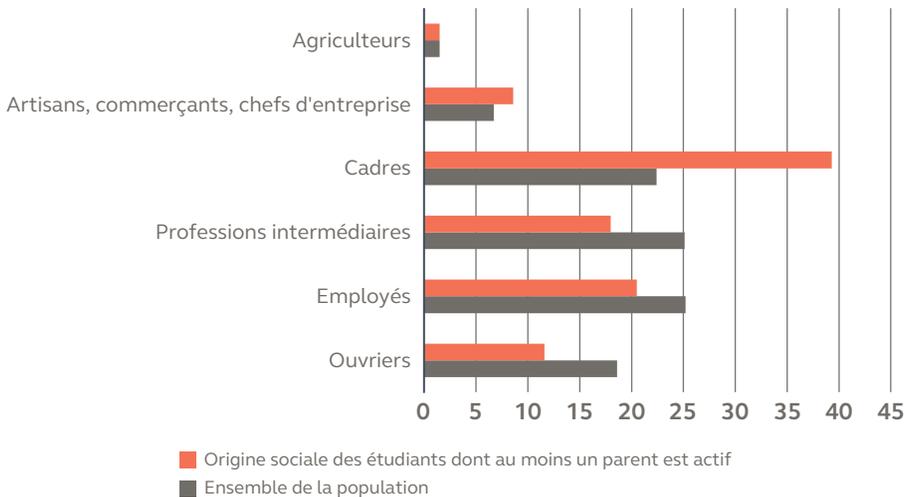
La mobilité à l'étranger s'est largement développée dans les cursus supérieurs. Un peu plus de 100 000 étudiants français sont inscrits à l'étranger par an, ce qui place la France au sixième rang mondial pour la mobilité à l'étranger. Elle accueille environ 400 000 étudiants en mobilité (dont 150 000 dans le cadre d'échanges) ce qui en fait la sixième destination mondiale des étudiants (après les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, l'Allemagne et le Canada).

Un quart des étudiants (701 000) bénéficiait des bourses du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2022-2023. Attribuées sur critères sociaux et, pour 7 % d'entre elles, au mérite, leurs montants s'inscrivent dans une échelle de 1 454 € à 7 602 € par an en 2024-2025. En 2022-2023, 45 % des bourses étaient inférieures à 2 000 € et 40 % supérieures à 4 000 €. La situation est différente au niveau du doctorat : 32 % des nouveaux inscrits en 2022-2023 ont obtenu un contrat doctoral (équivalent à un salaire mensuel d'environ 2 000 € bruts) financé par le ministère de l'enseignement supérieur, auxquels s'ajoutent 8 % de doctorants en conventions industrielles de formation par la recherche où une entreprise les rémunère et perçoit une subvention de l'État.

28. 32 % des étudiants sont en licence, 20 % en master, 2 % en doctorat et 2 % dans d'autres cursus universitaires.

L'accès à l'enseignement supérieur demeure inégal selon les professions des parents : les enfants d'ouvriers, d'employés et de professions intermédiaires y sont sous-représentés ; ceux d'artisans, commerçants, chefs d'entreprises, et surtout de cadres, sur-représentés.

GRAPHIQUE N° 4 | Origine sociale des étudiants et composition socioprofessionnelle de la population en 2023



Champ : étudiants de nationalité française hors parents retraités ou inactifs (12,2 %).

Sources : Cour des comptes d'après Insee (enquête emploi) et Depp (données 2022-2023)

Au total, plus de la moitié de la génération sortie d'études en 2021 a achevé son cursus avec un diplôme du supérieur²⁹, 38 % avec un diplôme du second degré et 10 % sans diplôme ou avec le brevet des collèges³⁰. Les jeunes quittent désormais le système d'éducation et de formation en moyenne à 21,6 ans³¹.

2. L'entrée dans la vie active et l'autonomie financière

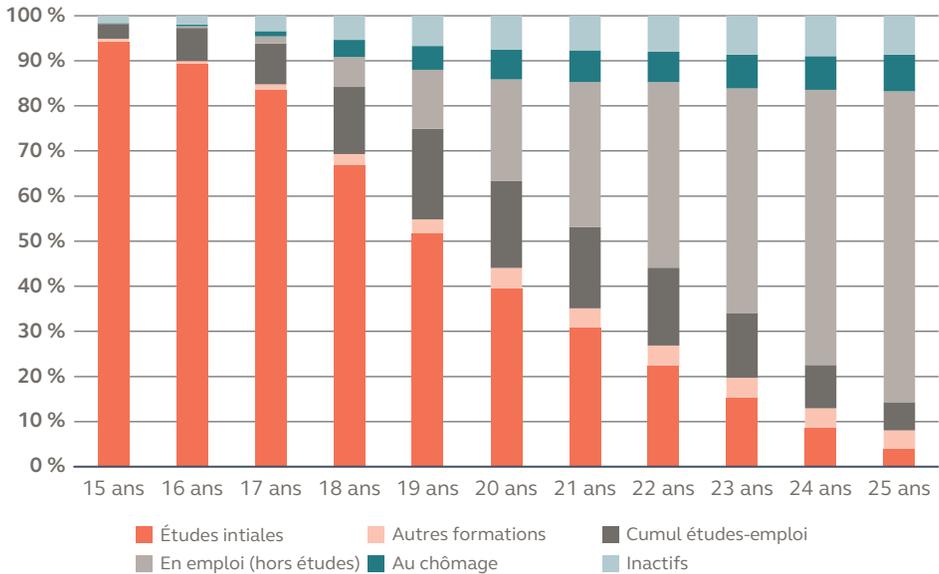
La période allant de 15 à 25 ans est, pour l'essentiel des jeunes, marquée par le passage des études et de la formation à la vie active. En moyenne sur les années 2022-2023, ils sont, à 15 ans, presque tous en études ou en formation (98 %). À 20 ans, quatre sur dix travaillent et plus de six jeunes sur dix sont encore en études ou en formation (un tiers travaillant en même temps) ; enfin, un jeune de 20 ans sur sept est inactif (7,5 %) ou au chômage (6,6 %). À vingt-cinq ans, les trois quarts des jeunes sont en emploi, 14 % en formation (la majorité d'entre eux travaillant en parallèle), les autres étant au chômage (8,1 %) ou inactifs (8,7 %).

29. 24 % au niveau master, doctorat ou écoles de commerce et d'ingénieurs, 17 % au niveau licence et 11 % au niveau BTS ou DUT.

30. Les 7,6 % de sorties précoces du système éducatif suivis par l'Union européenne correspondent aux jeunes ayant quitté l'école à la fin du collège, avec ou sans le brevet.

31. Moyenne 2020-2021 (Injep).

GRAPHIQUE N° 5 | Situation des jeunes en matière d'études et d'activités en 2022-2023



Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire.

Source : Cour des comptes d'après Insee, enquêtes Emploi, moyenne 2022-2023

L'évolution la plus notable dans la période récente est le quasi-doublement des jeunes cumulant études et emploi par rapport à 2014-2015, dans le cadre notamment de l'apprentissage.

a) Emploi, chômage et inactivité

Le taux d'emploi des 15-24 ans (35 % en 2022) est nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (43 %) et leur taux de chômage (17,1 % en 2023) bien supérieur (10,6 %). De fait, parmi les pays de l'OCDE, la France se caractérise par une durée des études en moyenne plus élevée et une proportion de jeunes travaillant pendant les études légèrement inférieure (surtout par rapport aux pays anglo-saxons et du Nord de l'Europe). Les 15-24 ans présents sur le marché du travail, moins diplômés, ont ainsi plus de risques de connaître des épisodes de chômage.

Le taux de chômage des jeunes : un indicateur inadapté

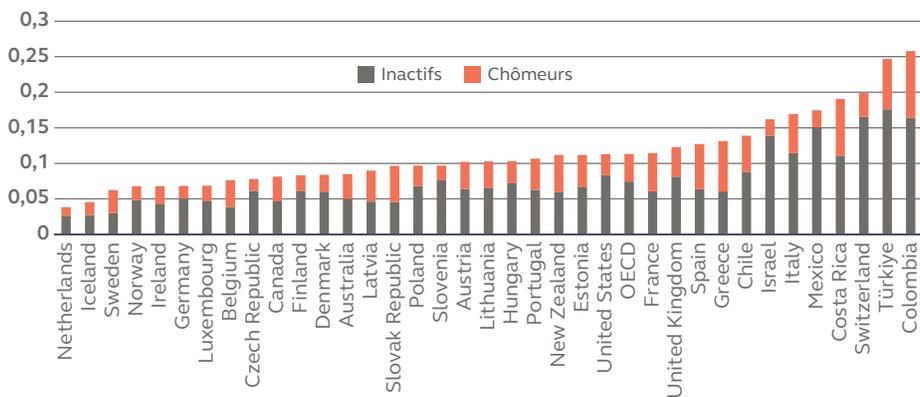
Établi à partir d'une définition du Bureau international du travail, le taux de chômage est adapté pour retracer la part des personnes au chômage parmi la population active. Quand les actifs sont minoritaires – comme c'est le cas des jeunes –, son usage est source de confusions récurrentes. Pour un nombre égal de jeunes sans emploi, le taux de chômage augmente avec le taux de scolarisation.

En effet, le taux de chômage des jeunes ne renseigne pas sur la part des chômeurs parmi les 15-24 ans, mais sur leur part parmi les actifs de 15 à 24 ans et exclut les jeunes en études (sans travailler par ailleurs). Ainsi, le nombre de jeunes au chômage au deuxième trimestre 2024 (594 000 jeunes de 15 à 24 ans), qui conduit à un taux de chômage de 17,7 %, correspond à 7,2 % des jeunes de 15 à 24 ans (8,24 millions de personnes).

Face à ces difficultés et aux interprétations erronées qui en résultent, un indicateur spécifique a été développé : les « *jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation* » (souvent connus par le sigle anglais de *Neet*). C'est l'indicateur de référence utilisé par l'OCDE ou l'Union européenne.

La part des jeunes de 15 à 24 ans inactifs³² ou au chômage (*Neet*) était en France de 11,5 % en 2022. Ce *ratio*, plus élevé que dans les pays du nord de l'Europe, mais plus faible qu'au Royaume-Uni ou dans le Sud de l'Europe, situe la France dans la moyenne de l'OCDE (11,3 %).

GRAPHIQUE N° 6 | Part des 15-24 ans ni en emploi ni en études en 2022



Source : données OCDE, mars 2024.

32. L'inactivité regroupe des situations disparates (jeunes marginalisés, personnes ayant des pathologies lourdes, jeunes disposant d'un patrimoine suffisant pour vivre, personnes au foyer), qui ne justifient pas toutes d'un soutien public spécifique.

b) Les revenus des jeunes

Les ressources financières des jeunes (soutien financier régulier des parents, revenus du travail, aides sociales) peuvent être approchées par les revenus médians par tranche d'âge établis par l'Insee³³. Sans surprise, ces ressources (20 900 € par an pour les moins de 18 ans ; 22 500 € pour les 18-29 ans en 2021) sont moins élevées que celles de la population dans son ensemble (23 160 €). Les moins de 18 ans ont des revenus médians globalement comparables aux plus de 75 ans, les 18-29 ans aux 65-74 ans. Ces calculs tiennent compte du fait que les parents sont réputés subvenir aux besoins des jeunes tant qu'ils ne sont pas financièrement autonomes.

Au titre de l'impôt sur le revenu, les parents disposent d'une demi-part par enfant (y compris majeur) tant qu'il réside chez eux, et jusqu'à 21 ans (25 pour les étudiants) à défaut. Un montant forfaitaire pour la scolarité est aussi soustrait à l'impôt. C'est ce qui explique l'entrée tardive des jeunes dans l'impôt sur le revenu³⁴. La « familialisation » de l'impôt sur le revenu, spécifique à la France, offre un avantage substantiel aux familles (estimé par la Cour à 28 Md€ en 2022³⁵). Il est néanmoins limité aux foyers redevables de l'impôt et attribué aux parents, non aux jeunes.

Par effet de miroir, il n'existe pas en France de revenu minimum pour les moins de 25 ans, en dehors de cas spécifiques et de l'aide personnalisée au logement. Dans ce contexte, la France présente, pour les personnes de 20 ans sans expérience professionnelle et sans enfant, un niveau de revenu très faible par rapport aux pays de l'OCDE (7,6 % du revenu moyen, correspondant aux aides personnalisées au logement)³⁶.

3. Le logement autonome et la constitution d'un foyer

a) L'âge du départ du domicile parental

Entre 15 et 25 ans, les changements sont également massifs en termes de conditions de vie, et en particulier de logement : 97 % des jeunes vivent chez leur(s) parent(s) à 15 ans, 54 % à 20 ans, 31 % à 25 ans. Les 69 % restant à 25 ans vivent en couple sans enfant (30 %) ou avec enfant (5 %), seuls (24 %) ou en colocation (7 %) ; 3 % sont sans logement³⁷.

Sur le temps long, l'âge moyen de départ du foyer parental (23 ans et demi) s'est décalé : 11 % des personnes vivent encore chez leur(s) parent(s) à 30 ans (6 % des femmes et 17 % des hommes).

33. Le revenu médian, qui partage en deux la population étudiée, ne minore pas la proportion des faibles revenus, contrairement au revenu moyen.

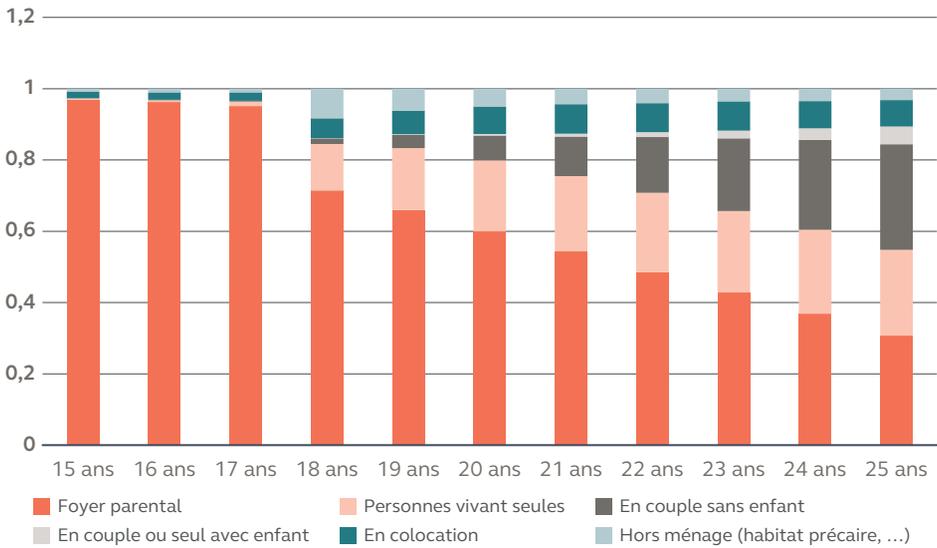
34. Voir le chapitre consacré à *L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu*.

35. Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023.

36. Calculs OCDE, 2024.

37. Voir le chapitre sur *L'accès des jeunes au logement*.

GRAPHIQUE N° 7 | Évolution du mode de logement entre 15 et 25 ans



Nota : ces données n'intègrent pas les logements en foyer.
 Source : Cour des comptes d'après Insee, recensement 2020, données complémentaires.

b) L'âge à la naissance du premier enfant

L'âge moyen des femmes à la naissance du premier enfant, en constante augmentation depuis le milieu des années 1970, atteignait 29,1 ans en 2022. Cet âge est inférieur à la moyenne de l'Union européenne, et notamment à l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne. Au sein du G7, la France est, après les États-Unis (27,5 ans), le pays présentant l'âge le moins élevé à la naissance du premier enfant.

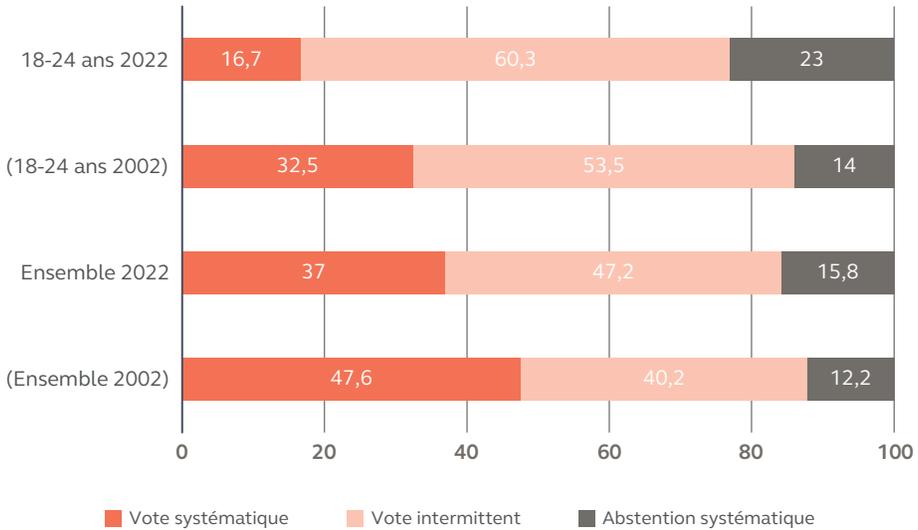
Cet âge varie fortement d'un département et d'une région à l'autre. Ainsi, la proportion de femmes de 15 à 24 ans ayant un enfant dépasse largement la moyenne nationale dans les départements et régions d'outre-mer et les Hauts-de-France.

Dans le même temps, l'âge moyen de départ des hommes du domicile parental (24,4 ans en 2023) est stable, ou en légère décroissance. Au total, la période entre le départ du domicile parental et la naissance du premier enfant a tendance à s'allonger et l'écart d'âge entre femmes et hommes à la naissance du premier enfant à se maintenir.

4. La participation à la vie de la cité

Les enquêtes de l'Insee sur la participation électorale aux scrutins nationaux donnent une vision nuancée des caractéristiques propres aux jeunes. Distinguant trois types de participation (vote systématique, abstention systématique, vote intermittent), les données disponibles (sur la période de 2002 à 2022) montrent que plus des trois-quarts des 18-24 ans votent, de façon intermittente ou systématique, aux scrutins nationaux.

GRAPHIQUE N° 8 | Participation aux scrutins nationaux des 18-24 ans



Champ : personnes inscrites sur les listes électorales et résidant en France métropolitaine.

Source : Cour des comptes d'après Insee, enquêtes sur la participation électorale, 11.2022

Lecture : 60,3 % des 18-24 ans ont voté en 2022 à 1, 2 ou 3 des 4 tours des présidentielles et législatives.

Les 18-24 ans, qui sont depuis 2011 éligibles à toutes les fonctions électives (à l'exception du mandat de sénateur), sont la tranche d'âge pour laquelle le vote intermittent est le plus répandu³⁸. La tendance à l'érosion de la participation systématique, plus marquée chez les 25-29 ans, se constate dans tout l'OCDE³⁹.

L'abstention systématique apparaît fortement corrélée au niveau de diplôme pour l'ensemble des électeurs, et encore plus pour les 18-29 ans : elle concerne en 2022 plus d'un jeune sur deux sans diplôme et ne suivant pas d'études (50,3 %), soit bien plus qu'en 2002 (32,3 %).

À l'Assemblée nationale, 21 élus ont moins de 30 ans (pour 27 élus de plus de 70 ans) et deux au Sénat. Les données sur les scrutins locaux montrent que les moins de 40 ans, soit un tiers des électeurs, constituent 13 % des élus.

Les jeunes sont nombreux à participer à la vie citoyenne sous des formes non institutionnalisées, en France comme ailleurs, passant notamment par les technologies numériques, qu'ils maîtrisent mieux que leurs aînés⁴⁰. Entre 16 et 25 ans, plus d'une personne sur quatre est également impliquée dans une association⁴¹. Si près d'un tiers des présidents d'association a plus de 65 ans, seuls 4 % d'entre eux ont moins de 30 ans.

38. Pour les scrutins de 2024, les instituts de sondage ont estimé la participation des 18-24 ans à 40 % aux élections européennes et à 57 % au premier tour des élections législatives.

39. *Comment va la vie ?*, OCDE, 2020.

40. *La gouvernance au service des jeunes*, OCDE, 2021.

41. Baramètre DJEVA sur la jeunesse, Injep-Credoc, données 2022.

Selon l'édition 2024 du baromètre de la jeunesse, 71 % des jeunes de 15 à 30 ans estiment que leur vie correspond, de manière générale, à leurs attentes (50 % sont plutôt satisfaits et 21 % tout à fait satisfaits). Dans l'ensemble, ils sont aussi plus confiants dans l'avenir que leurs aînés.

C. Des trajectoires marquées par des inégalités persistantes

1. Des trajectoires et des situations très différenciées

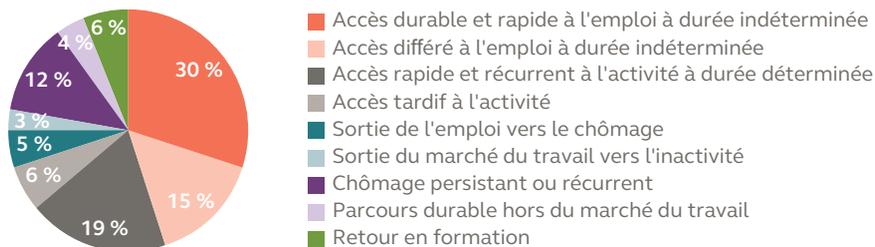
Par delà les statistiques globales, la période de changements qui va de 15 à 25 ans dessine autant de trajectoires que de personnes. Les études du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Cereq) et celles de l'Institut national d'études démographiques (Ined) sur les conditions de vie permettent d'examiner les conditions dans lesquelles les jeunes accèdent, ou, pour certains d'entre eux, n'accèdent pas, à l'autonomie.

a) Trois ans après la sortie d'études, une insertion massive dans l'emploi

La dernière « *enquête génération* » du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq), publiée en 2022, rend compte de la situation en 2020 des 750 000 jeunes sortis du système éducatif trois ans plus tôt. Réalisée pendant la pandémie de covid 19⁴², elle montre que plus de sept jeunes sur 10 occupent un emploi (531 000 jeunes), dont 29 % un emploi à durée indéterminée (CDI) et 42 % à durée indéterminée (CDD)⁴³. Les jeunes qui ne sont pas en emploi trois ans après la sortie d'études ont repris une formation (4 %), sont au chômage (17 %) ou en inactivité (8 %).

Par delà cet instantané trois ans après la sortie d'études, les informations recueillies sur les situations successives des jeunes permettent d'identifier des parcours-types dans la durée.

GRAPHIQUE N° 9 | Parcours d'insertion professionnelle des jeunes durant les trois années suivant la fin de leurs études (2020)



Champ : parcours des jeunes durant les trois années suivant leur première sortie d'études (2017).
Sources : Cour des comptes à partir de l'enquête génération du CEREQ

42. Échantillon représentatif de 25 000 jeunes. Ces études sont menées par le Cereq depuis 1992 et tous les trois ans (quatre depuis 2016).

43. Voir le chapitre sur *L'emploi des jeunes*.

- L'accès rapide et récurrent à l'emploi (moins d'un an avant un premier emploi puis deux années majoritairement en emploi) concerne la moitié des jeunes (dont 30 % sont en CDI et 19 % en CDD).
- 21 % des jeunes ont connu un accès différé à l'emploi, soit plus d'un an ou plus suivant leur sortie d'études (15 % en CDI, 6 % en CDD).
- 8 % sont temporairement éloignés de l'emploi : ils sont inactifs (3 %) ou au chômage (5 %) trois ans après la sortie d'études, mais ont connu des périodes d'emploi.
- 6 % des jeunes ont repris une formation.
- Enfin, 16 % des jeunes sont durablement éloignés de l'emploi pendant les trois années suivant la fin de leurs études. Ces parcours de chômage (12 %) ou d'inactivité (4 %) persistants appellent au premier chef l'attention sur le plan des politiques publiques.

b) Des situations différenciées en termes de logement et revenus

De façon complémentaire, les études sur les conditions de vie et de logement permettent de regrouper les 18-28 ans, sortis ou non du système éducatif, en quatre catégories : les autonomes, les travailleurs précaires, les étudiants, les chômeurs peu diplômés⁴⁴.

TABLEAU N° 1 | Quatre groupes identifiés parmi les 18-28 ans à partir de l'enquête sur le logement et les conditions de vie

	Autonomes	Travailleurs précaires	Étudiants	Chômeurs peu diplômés
Part des 18-29 ans	26 %	24 %	30 %	20 %
% de femmes	56 %	56 %	78 %	79 %
Avec enfants à charge	23 %	9 %	3 %	37 %
En couple cohabitant	61 %	30 %	12 %	52 %
Aucun diplôme	30 %	45 %	8 %	70 %
Bac	20 %	19 %	58 %	30 %
Bac+2 ou Bac+3	24 %	12 %	26 %	0 %
Au-delà de Bac+3	25 %	25 %	9 %	0 %
Revenu médian	1 611 €	1 042 €	846 €	800 €

Source : Cour des comptes à partir de l'enquête Coconel « Logement et Conditions de vie », 2020
Champ : France métropolitaine. Revenus médians mensuels par unité de consommation.

44. Jeunesses. D'une crise à l'autre, Y. Amsellem-Mainguy et L. Lardeux (dir.), SciencesPo les Presses et Injep, 2022.

Ces caractéristiques constituent autant d'aiguillons pour définir les politiques publiques : faire en sorte que les 30 % d'étudiants rejoignent le plus rapidement possible la catégorie des autonomes (26 % des 18-28 ans), favoriser le passage vers l'autonomie durable des jeunes en situation d'emploi précaire (24 % des 18-28 ans), enfin et surtout, réduire la part des jeunes peu ou non diplômés qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation (20 %). Ceci suppose de comprendre les ressorts qui conduisent à maintenir certains jeunes en situation de pauvreté ou d'assistance, familiale ou collective.

2. Des inégalités fortement liées au diplôme, d'autres facteurs également à l'œuvre

Comme le montrent les études du Cereq, les conditions d'emploi varient en fonction du niveau de diplôme mais aussi d'autres facteurs, dont le genre. Les femmes sont sur-représentées parmi les emplois à temps partiel (20 % sont concernées pour 12 % des hommes), même si l'écart s'est réduit par rapport à 2013. Malgré leur niveau d'études globalement plus élevé, elles continuent à avoir moins facilement accès à des postes de cadres (18 % des jeunes femmes en emploi étaient cadres en 2020, pour 21 % des jeunes hommes) ; ce différentiel s'est creusé en sept ans. À niveau de diplôme équivalent, les salaires des jeunes femmes sont significativement inférieurs à ceux des jeunes hommes (à l'exception des titulaires d'un doctorat) : leur salaire net médian pour un temps plein était de 7 % inférieur à celui des jeunes hommes en 2020 (6 % en 2013)⁴⁵.

Quel que soit le genre, le niveau de rémunération épouse le niveau d'études (avec des revenus nets médians allant de 1 250 € nets par mois pour les non-diplômés à plus du double pour les docteurs trois ans après la sortie d'études). Il en va de même pour la qualité de l'emploi : près d'un non-diplômé sur deux est employé à durée déterminée (quatre fois plus que les Bac+5) ; plus d'un non-diplômé sur trois occupe un temps partiel (contre un sur 20 pour les Bac+5).

Le risque de chômage est aussi fortement corrélé au niveau de diplôme : 38 % des non-diplômés et 27 % des titulaires d'un CAP ou d'un brevet d'études professionnelles (BEP) étaient à la recherche d'un emploi trois ans après leur sortie d'études en 2020 (contre 9 % des Bac+5 et 4 % des docteurs). Le risque de connaître des épisodes longs de chômage est d'autant plus fort que le niveau d'études est faible : les non-diplômés étaient en moyenne depuis 18 mois au chômage, soit deux fois plus longtemps que la moyenne des jeunes de leur génération au chômage. La situation est moins dégradée pour le niveau CAP-BEP (10 mois en moyenne) ou Bac (sept mois en moyenne). L'inactivité, enfin, se concentre sur les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme (18 %).

En matière de conditions de vie, la cohabitation avec les parents (38 % au total) est, là encore, fortement liée au niveau de diplôme et aux conditions d'accès au marché du travail qu'il génère : trois ans après la fin d'études, moins de 11 % des Bac+5 vivaient chez leurs parents en 2020 contre plus de 60 % de ceux qui n'avaient pas atteint le niveau Bac.

45. Cereq, *Bref n° 442*, 2023.

Plus encore, les situations des jeunes restent fortement liées à celles de leurs parents en termes de catégories socio-professionnelles mais aussi de zone de résidence, témoin d'une forte reproduction sociale et de la difficulté du système éducatif à y apporter des correctifs⁴⁶.

En 2020, un enfant de cadre a plus d'une chance sur deux d'occuper un emploi de cadre trois ans après sa fin d'études, alors qu'un enfant d'ouvrier ou d'employé a une chance sur dix d'occuper un tel poste. Y compris à diplôme égal, les enfants de cadres sont nettement plus susceptibles d'occuper des emplois de cadre : avec un niveau Bac+2, 15 % des enfants de couples de cadres accèdent en trois ans à un emploi de cadre, ce qui n'arrive qu'à 3 % des enfants de couples d'ouvriers ou d'employés⁴⁷.

Des différences apparaissent également en fonction du lieu de résidence des parents, en particulier lorsqu'il s'agit des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

La situation des jeunes des QPV et des zones rurales

Les jeunes ayant achevé leurs études dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont en moyenne des parents moins diplômés et plus fréquemment nés à l'étranger (33 %) que dans le reste du territoire (9 %). Ils sont plus nombreux à être sans diplôme (27 %) que dans le reste du territoire (11 %) et moins nombreux à disposer d'un diplôme du supérieur (31 %, contre la moitié des jeunes ne résidant pas en QPV). Néanmoins, ceci ne suffit pas à expliquer entièrement le fait qu'un tiers d'entre eux soit à la recherche d'un emploi trois ans après la sortie d'études, soit le double de leurs homologues sur le reste du territoire.

De fait, à niveau de diplôme équivalent, les jeunes de QPV sont plus susceptibles de connaître le chômage, surtout s'ils n'ont pas de diplôme du supérieur : la part des jeunes actifs des QPV au chômage est de 14 points supérieure à celle des jeunes sur le reste du territoire pour un niveau inférieur au Bac et de 12 points supérieure au niveau du Bac (l'écart se réduit à quatre points entre Bac+2 et Bac+4 et à deux points à Bac+5 et plus).

La comparaison des jeunes sans diplôme de ces quartiers et des jeunes sans diplôme en zone rurale fait apparaître des différences : contexte scolaire plus satisfaisant en zone rurale, avec des classes moins surchargées et une implication familiale favorisée par une interconnaissance importante ; orientation plus fréquente des jeunes ruraux en situation de décrochage vers des filières professionnelles courtes choisies en cohérence avec le marché du travail local ; visions de l'éducation et de l'emploi plus positives malgré des situations de pauvreté très prégnantes dans les zones rurales et, ainsi que la Cour l'a souligné, des problèmes spécifiques d'accès aux services publics⁴⁸.

46. Voir les chapitres sur *L'orientation au collège et au lycée*, *La prévention de l'échec en premier cycle universitaire* et *L'accès des jeunes des territoires ruraux à l'enseignement supérieur : l'exemple du Grand-Est et de la Bourgogne-Franche-Comté*.

47. L'écart se réduit pour les niveaux d'étude plus élevés.

48. *Crise commune et chemins divergents*, C. Reversé et R. Ramneehorah, juin 2024 ; Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, mars 2019.

3. Un jeune sur dix en situation de pauvreté

Selon les données de l'OCDE, 10,1 % des 18-25 ans étaient en situation de pauvreté relative en France en 2021 (revenu inférieur à 50 % du revenu médian). C'est plus que pour les 26-65 ans (7,7 %) et les séniors (5,8 %). Comme pour les autres tranches d'âge, la proportion de jeunes en situation de pauvreté est plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE (12,3 %) et que dans les pays du Nord de l'Europe et l'Allemagne, où le taux de pauvreté des jeunes atteint 19,6 %.

Dans le temps long, la situation relative des jeunes s'est dégradée. En 1960, 40 % des personnes âgées vivaient en-dessous du seuil de pauvreté (fixé ici à 60 % du revenu médian), contre 15 % au tournant des années 2000. Le phénomène inverse s'est produit pour la jeunesse : 8 % d'entre eux était sous ce seuil de pauvreté en 1996 et 10,1 % en 2021⁴⁹. Les situations de pauvreté parmi les jeunes, étudiants ou non, ont été amplifiées lors de la pandémie de covid 19.

Les jeunes et la pandémie de covid 19

Moins concernés par les formes graves ou létales de la pandémie de covid 19, les jeunes ont en revanche été plus durement touchés que les autres catégories de la population par la crise économique provoquée par la pandémie. Ce phénomène est international⁵⁰ ; la France n'y a pas échappé. Le fait que la moitié des jeunes actifs occupés soit en contrat à durée déterminée (CDD) les a plus exposés à la perte de leur emploi. 41 % des 18-29 ans ont ainsi déclaré avoir perdu des revenus lors du premier confinement (contre 7 % des 65 ans et plus)⁵¹. Avec l'arrêt des formations supérieures en présentiel durant une longue période et les restrictions d'usage des transports, les jeunes ont été particulièrement exposés à des situations d'isolement. Dans l'enseignement supérieur, les dispositifs de soutien ont été nombreux mais leur montée en puissance a été tardive, et ils ont atteint les étudiants de manière inégale. La gestion de l'urgence a mis en évidence les défauts structurels du système de soutien à la vie étudiante⁵².

La jeunesse n'est pas exempte des problématiques de déshérence d'une partie de la population des pays développés, à laquelle la France n'échappe pas. Ces situations de pauvreté, de vulnérabilité ou de fragilité parmi les jeunes peuvent être liées à la qualité de l'engagement parental. Elles renvoient en tout état de cause à la manière dont les politiques publiques et, en premier lieu, les politiques d'éducation, accompagnent les jeunes les plus en difficulté.

49. Hervé le Bras, *Atlas des inégalités*, coll. Autrement, 2023.

50. *Les préoccupations des jeunes pendant la pandémie de covid*, OCDE, 2021.

51. Enquête Coconel, *Logement et conditions de vie*.

52. Cour des comptes, *Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées*, rapport public annuel, pp.101-134, février 2022.

II. Les politiques en faveur de la jeunesse, entre fragmentation et prolifération

La jeunesse ne dispose pas, au sein des pouvoirs publics, d'une organisation qui lui soit propre et en état de répondre, devant le Parlement ou les citoyens, d'une politique en sa faveur conçue comme un tout. Cette situation s'explique par des facteurs historiques (A) et par la pluralité des acteurs impliqués (B), ce qui ne fait pas obstacle à des financements importants (C).

A. Les politiques de la jeunesse, une histoire récente et dense

Le XIX^e siècle français s'est intéressé à la jeunesse principalement sous l'angle de l'école publique et de la conscription obligatoire des jeunes garçons. À la fin du siècle, une floraison d'initiatives associatives aboutit à la formation de ce que l'on appelle depuis l'éducation populaire. En 1936, les auberges de jeunesse sont créées et accueillent 500 000 jeunes.

Après qu'André Philip a créé en 1944 la République des jeunes, qui regroupe la plupart des associations de jeunesse puis les maisons des jeunes⁵³, un sous-secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports apparaît à compter de 1946. La jeunesse entreprend alors un périple institutionnel qui, sous la IV^e République, la voit passer du ministère de la jeunesse, des arts et des lettres au secrétariat d'État à l'enseignement technique, à la jeunesse et aux sports, puis au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. De 1954 et 1956, un secrétaire d'État placé auprès du chef du Gouvernement est chargé de coordonner « *les activités gouvernementales relatives aux problèmes de la jeunesse* ». C'est la dernière fois que la jeunesse constitue, seule, l'étendue d'un portefeuille. La tentative de créer un ministère de la jeunesse, ressenti comme une menace par les associations et le ministère de l'éducation nationale, ne s'est plus manifestée.

Sous la V^e République, la jeunesse a connu diverses tribulations dans l'appareil gouvernemental. Trois faits marquants varient au gré des gouvernements : la place récurrente mais irrégulière que tient l'Éducation nationale comme ministère de tutelle ; le lien coutumier avec le sport, qui a longtemps dominé mais qui a disparu en 2017 pour réapparaître dans le gouvernement issu de la dissolution de 2024 ; enfin, l'appariement de la jeunesse à des domaines autres que le sport : les loisirs, le temps libre, la vie associative, la pauvreté, la solidarité, les droits des femmes, la politique de la ville, l'enfance et les familles.

53. Qui deviendront les maisons des jeunes et de la culture, lieux ouverts aux jeunes, mineurs et majeurs, sans limite d'âge, à ne pas confondre avec les maisons de la culture, créées par André Malraux en 1960.

Durant les années 1960, l'État concentre l'essentiel de ses efforts sur l'éducation et laisse aux associations les autres thématiques⁵⁴. C'est à partir des années 1980 que les gouvernements successifs se concentrent sur les difficultés rencontrées par la jeunesse, précarité et chômage, logement et santé. En 1982 est créé le Comité interministériel de la jeunesse, chargé d'examiner « *les problèmes intéressant la jeunesse (...) et de proposer au Gouvernement toutes mesures propres à améliorer les conditions de vie des jeunes* »⁵⁵. À l'issue du rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle, en juin 1981, les missions locales sont créées en 1982 pour accueillir les jeunes de 16 à 25 ans sortis du système éducatif⁵⁶. Durant cette période, l'essentiel de l'effort porte sur l'insertion des jeunes et est réalisé au niveau local⁵⁷.

En 2009, le Plan « *Agir pour la jeunesse* » repose sur les travaux de la Commission sur la politique de la jeunesse présidée par Martin Hirsh, qui publie en juillet de la même année un *Livre vert*. De ce document fondateur sont issus le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (doté de 200 M€), l'Agence du service civique, l'instauration d'un service public de l'orientation, la mise en place du revenu contractualisé d'autonomie⁵⁸ et celle d'un « RSA Jeunes » (cf. *supra*). Constatant la difficulté quasi insurmontable qu'il y a à mener une politique de la jeunesse globale et transversale, le *Livre vert* prône la recherche de solutions ciblées sur les publics les plus fragiles.

Ces politiques volontaristes sont innovantes mais peu rapides dans leur mise en œuvre. Ainsi, le Comité interministériel de la jeunesse créé en 1982 se réunit pour la première fois en 2013. Les constats dressés dans son « *Plan priorité jeunesse* » sur les difficultés rencontrées par les jeunes sont constants : décrochage scolaire, renoncement aux soins et à la santé⁵⁹, augmentation du taux de pauvreté et de la précarité, insertion professionnelle longue et difficile, accès problématique aux dispositifs de droit commun et au logement. Les propositions d'action (13 chantiers prioritaires) reprennent celles du *Livre vert*. Observant qu'« *aucune politique n'est aussi segmentée que celle destinée aux jeunes* », constat réitéré par la Cour en 2020⁶⁰, le comité plaide pour que soient renforcés le pilotage et le suivi des politiques en faveur des jeunes, avec notamment la création d'un délégué interministériel à la jeunesse. Ce rapport de 2013 est emblématique : il reprend ce qui a déjà été dit et pourrait encore servir de feuille de route dix ans plus tard.

54. En 1968, François Missoffe, premier ministre de plein exercice pour la jeunesse et le sport, crée le Centre d'information et de documentation jeunesse, association toujours active aujourd'hui.

55. Décret du 30 avril 1982 portant création d'un comité interministériel de la jeunesse.

56. Voir le chapitre porte sur *L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans*.

57. Sont créés en 2005 le Plan de cohésion sociale et d'insertion des jeunes (qui vise à accompagner 800 000 jeunes vers un emploi stable) et, en 2006, le Contrat première embauche. En 2008, le Plan espoir banlieue précède de quelques mois la réforme de la formation professionnelle.

58. Auquel se substitue en 2012 la Garantie jeunes, elle-même remplacée en mars 2022 par le contrat d'engagement jeune (CEJ).

59. Voir les deux chapitres consacrés à la santé des jeunes : Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge et La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française

60. Cour des comptes, *L'action en faveur de la jeunesse conduite par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative*, référé adressé au ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse, 24 janvier 2020.

En 2016 est créé le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse. Cette commission administrative consultative⁶¹ répond aux objectifs de l'Union européenne, à savoir une meilleure association des parties prenantes. Sa formation plénière compte 108 membres répartis en huit collèges (État, collectivités territoriales, jeunes, mouvements de l'éducation populaire, partenaires sociaux, etc.).

Un rôle de plus en plus affirmé de l'Union européenne

- 1957 : Le Traité de Rome prévoit que la CEE favorise le développement des échanges de jeunes travailleurs entre pays membres.
- 1988 : Premier programme communautaire pour la jeunesse (Erasmus).
- 1992 : Traité de Maastricht selon lequel « l'action de l'Union vise à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs pour la jeunesse, et à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique en Europe ».
- 2005 : Pacte européen pour la jeunesse.
- 2010 : Première stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse.
- 2012 : Garantie européenne pour la jeunesse : chaque jeune de moins de 25 ans doit se voir proposer un emploi, une formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois après sa sortie d'études ou sa perte d'emploi.
- 2019 : Deuxième stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse.

Le même effort est reproduit en décembre 2022, lorsque la Première ministre lance un Conseil national de la refondation de la jeunesse. En outre, suite à la campagne présidentielle de 2017, est créé le service national universel (SNU). Déployé depuis 2019 sur le territoire selon un schéma éloigné de son ambition initiale, la généralisation du SNU est annoncée pour 2027, sans que l'on sache exactement s'il sera obligatoire et alors que les coûts de fonctionnement et d'investissement paraissent colossaux⁶².

Alors que la jeunesse tient une place croissante dans l'action gouvernementale, l'essentiel de la préoccupation a longtemps porté sur l'insertion professionnelle des jeunes. Cette priorité nationale affichée au détour des années 2010 s'est progressivement étendue aux notions d'autonomie, d'égalité des chances et de participation à la vie publique. La multiplication des comités, des plans et autres manifestes gouvernementaux entraîne une certaine désillusion. À l'occasion de la première réunion du comité interministériel pour la jeunesse, Mme Valérie Fourneyron, ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, avait déclaré : « *Le constat est souvent lapidaire : depuis 30 ans s'empilent des dispositifs en faveur des jeunes, sans amélioration globale de leurs conditions de vie, et nous voyons une accumulation d'indicateurs négatifs. (...) Trop*

61. Décret n° 2016-1377 du 12 octobre 2016.

62. Cf. Cour des comptes, *Le service national universel - Un premier bilan, cinq années après son lancement, rapport public thématique, septembre 2024.*

longtemps, nous avons collectivement estimé qu'il suffisait d'imaginer des dispositifs ou des actions en leur faveur, d'où le mille-feuilles actuel qui rend peu lisible la politique d'ensemble »⁶³. À quoi il faut ajouter qu'à l'empilement des réformes répond celui des acteurs.

B. Des acteurs multiples, une gouvernance fragmentée

Dresser un état des lieux exhaustif de l'ensemble des acteurs impliqués dans les politiques en faveur de la jeunesse est impossible. Certains jeunes n'en connaissent que la part la plus opérationnelle - et souvent anonyme - sous la forme du bon conseil, de l'orientation méconnue, de l'aide matérielle que leur prodigent leur professeur principal, le responsable d'un bureau « information jeunesse », un agent d'une mission locale, leur entraîneur sportif ou, sous une forme plus prescriptive, les agents du service national universel, les policiers ou les juges. Tous ces acteurs de terrain sont en bout de chaîne d'un vaste appareil administratif. Il n'est pas rare qu'un jeune ne sache pas de quel échelon, national ou territorial, il bénéficie d'une aide ou d'un droit. Les développements suivants se concentrent sur les structures faïtières des politiques en faveur des jeunes, sans qu'il soit possible de rendre compte de la complexité des situations locales et, surtout, du dévouement et de la compétence des multiples acteurs impliqués.

1. L'État

La conduite des politiques en faveur des jeunes est assurée par le ministère chargé des sports, de la jeunesse et de la vie associative, qui s'appuie pour ce faire sur la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)⁶⁴. S'y ajoutent un délégué interministériel à la jeunesse, créé en 2014 et, depuis 2016, le conseil d'orientation des politiques de jeunesse.

Le directeur de la DJEPVA a exercé, entre 2014 et 2022, les fonctions de délégué interministériel à la jeunesse. Placé sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse, et non du Premier ministre, il pouvait en principe faire appel aux services relevant des 19 ministres membres du comité interministériel de la jeunesse. Il a perdu cette double fonction en 2022, avec la nomination d'un délégué interministériel qui dépend du Premier ministre. Il n'est pas certain que cet éclatement des forces ait bénéficié à l'un ou à l'autre. En effet, ces deux petites structures n'ont, séparément, aucun moyen de peser sur les grandes directions d'administration centrale, ni d'avoir une capacité d'action transversale. La DJEPVA est indiscutablement un lieu privilégié pour observer les politiques en faveur de la jeunesse, mais pas pour les orienter⁶⁵.

63. Toulouse, 16 novembre 2012.

64. Rattachée au ministère chargé de l'éducation nationale depuis 2017, la DJEPVA est notamment responsable de l'élaboration, de la coordination et de l'évaluation des politiques en faveur de la jeunesse. Elle définit la réglementation régissant l'encadrement des mineurs hors des espaces scolaires, les diplômes et formations non professionnalisantes, et appuie le développement des politiques éducatives locales et des partenariats européens et internationaux. Elle encadre et participe au pilotage du service civique mais, à rebours des recommandations de la Cour, n'a plus compétence sur le SNU depuis l'été 2023.

65. Elle bénéficie de l'expertise d'un service statistique propre, l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), qui produit des documents de qualité et réalise un baromètre annuel sur l'état de la jeunesse en France.

Le délégué interministériel à la jeunesse, quant à lui, n'a ni rôle décisionnaire, ni moyens propres, administratifs ou financiers. Il est chargé de préparer les délibérations du comité interministériel à la jeunesse, institué dès 1982. Il était prévu de réunir ce comité au moins deux fois par an. Mais il ne s'est réuni que trois fois en 42 ans⁶⁶. Plusieurs convocations ont été annoncées depuis 1995, notamment pour le lancement du SNU, mais sans suite. En avril 2023, lors de la dernière « *rencontre jeunesse de Matignon* » (liée au volet jeunesse du conseil national de la refondation), les services de la Première ministre avaient annoncé la tenue d'un comité à l'automne 2023, qui n'a finalement pas eu lieu. Depuis novembre 2024, le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative tient également le rôle de délégué interministériel à la jeunesse.

Enfin, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) contribue depuis octobre 2016 à la coordination, à l'expertise et à l'évaluation des politiques en faveur de la jeunesse et peut notamment adresser au Gouvernement toute proposition lui semblant pertinente. L'activité du COJ est indéniable et se traduit par un nombre important de rapports et d'avis rendus⁶⁷. Le Sénat a cependant regretté, en 2021, que « *ses travaux ne suscitent pas davantage de retours de la part des instances gouvernementales* »⁶⁸. Rattaché au Premier ministre depuis sa création, le fonctionnement du COJ est en pratique assuré par la DJEPVA.

Au-delà de ces structures qui auraient dû constituer le noyau dur de l'action transversale en faveur de la jeunesse, il faut ajouter un nombre considérable d'acteurs, tels le délégué interministériel au SNU ou le haut-commissaire à l'enseignement et à la formation professionnels, auxquels s'ajoutent les instances qui produisent des avis sur la jeunesse, comme le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes⁶⁹, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (avec notamment le programme « *Accès au logement et à l'emploi des jeunes* »), ou celle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (dont les missions se concentrent sur les étudiants ultramarins en métropole)⁷⁰.

La documentation budgétaire permet de dénombrer 28 directions d'administration et délégations générales concernées⁷¹. De nombreux ministères et administrations disposent en leur sein d'instances qui traitent des questions touchant à la jeunesse, comme la commission armées-jeunesse ou la délégation au développement de l'apprentissage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, rattachée au ministère chargé du travail, qui a notamment produit un rapport spécifique⁷².

Au total, des structures comme la DJEPVA, le délégué interministériel à la jeunesse ou le Comité interministériel à la jeunesse ont un poids bien moindre que certains acteurs qu'ils sont censés coordonner. Une politique cohérente et globale en faveur de la jeunesse paraît hors de portée dans la configuration actuelle⁷³.

66. 21 février 2013, 4 mars 2014 et 3 juillet 2015.

67. Dont le rapport de 2022 *Les grands défis des années à venir pour les jeunes*.

68. Sénat, *L'égalité des chances, jalon des politiques de jeunesse*, rapport d'information n° 848, septembre 2021.

69. HCE : *Égalité, stéréotypes, discriminations entre les femmes et les hommes : perceptions et vécus chez les jeunes générations en 2022*, rapport n° 2022-02-28-STER-52, février 2022.

70. Mais qui est « *aujourd'hui cantonnée dans une fonction symbolique* » : Cour des comptes, *La délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer*, observations définitives, septembre 2022.

71. Toutes ces parties prenantes sont présentées dans le document de politique transversale *Politique en faveur de la jeunesse de 2022*.

72. DIDAQPV, *Favoriser l'apprentissage des jeunes des quartiers populaires !*, 2020.

73. Comme la Cour l'a déjà remarqué dans son référé au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse du 24 janvier 2020.

2. Les autres grands acteurs

La fragmentation des politiques de la jeunesse s'observe également au niveau des acteurs publics et privés qui agissent aux côtés de l'État, qu'il s'agisse du secteur associatif, des collectivités territoriales ou des administrations de sécurité sociale.

a) La protection sociale

Le système de protection sociale se caractérise par sa « familialisation », qui permet d'octroyer une couverture sociale aux membres de la famille d'un assuré. Les jeunes bénéficient ainsi de prestations sociales en qualité d'assurés sociaux ou d'ayants droit de leurs parents, selon les règles d'affiliation à un régime (régime général, régime agricole, régimes spéciaux), et indépendamment de toute approche uniformisante par l'âge. La jeunesse n'est ainsi pas reconnue en tant que branche à part entière du régime général, au contraire de la famille et de la vieillesse. Il en résulte une dilution de la jeunesse en tant que catégorie dans les interventions des administrations de sécurité sociale, même si une démarche de ciblage est à relever en matière d'information sur les droits, de pédagogie sur la protection sociale et de prévention, avec le site internet *secu-jeunes.fr*.

L'individualisation de certains droits permet au contraire aux jeunes de sortir plus précocement du système de rattachement familial et de bénéficier en leur nom propre de prestations sociales. Une telle logique peut s'effectuer en dehors de tout ciblage des jeunes au travers de dispositifs spécifiques : c'est le cas avec la mise en œuvre de la protection universelle maladie par l'assurance maladie, qui met fin au statut d'ayant droit des parents à la majorité⁷⁴.

b) Le secteur associatif

Les actions du secteur associatif en faveur de la jeunesse trouvent leur origine dans les interventions des associations confessionnelles et laïques du début du XX^e siècle. L'agrément « *jeunesse et éducation populaire* » est le plus ancien des agréments attribués par les ministères aux associations (ordonnance du 9 août 1944). Aujourd'hui, plus de 400 associations sont agréées au niveau national et 17 000 disposent d'un agrément départemental. Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep), créé en 1964, joue un rôle pivot en direction de ces associations. En 2022, près de 8 700 associations bénéficiaient de son aide sous la forme de subventions finançant des postes pour un montant de 58 M€.

Les domaines d'activités des associations tels qu'ils sont présentés dans les documents statistiques de l'Injep ne permettent pas de savoir combien d'associations œuvrent à titre principal en direction de la jeunesse. Au-delà de quelques centaines d'associations de niveau national, le tissu associatif vit et agit à l'échelle locale. Il constitue un relai important des politiques conduites en faveur des jeunes par les collectivités territoriales, qui ont pris leur essor au long de la décennie 1980 pour répondre à l'impératif économique et social résultant d'une expression plus marquée

74. [Article L. 160-2 du code de la sécurité sociale.](#)

du mal-être de la jeunesse des banlieues. La reconnaissance des associations, notamment à l'échelle du bloc communal, comme parties prenantes du développement local dans ses dimensions économique, sociale et culturelle, se traduit par le versement de subventions ou la mise à disposition de moyens.

c) Les collectivités territoriales

Longtemps cantonnées au bâti ou aux transports scolaires, les compétences des collectivités locales en direction de la jeunesse se sont progressivement et considérablement élargies⁷⁵. Dans le domaine scolaire, certaines ont investi dans la pédagogie, avec la gratuité puis la numérisation des manuels scolaires, la fourniture d'ordinateurs individuels ou à travers les cités éducatives. Elles ont multiplié les aides financières (abonnements annuels, cartes jeunes, etc.).

Exemples d'actions locales en faveur des jeunes

Pour les régions : accès à la formation professionnelle des jeunes et contribution au développement de l'apprentissage, organisation d'actions d'information sur les métiers et les formations, élaboration et diffusion de la documentation de portée régionale sur les professions, coordination des initiatives en matière d'information de la jeunesse, coordination des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs dans le cadre du service public régional de l'orientation, gestion des lycées ;

Pour les départements : gestion du fonds d'aide aux jeunes, insertion et promotion sociale des jeunes en situation d'exclusion, gestion de l'aide sociale à l'enfance et des collèges.

En commun pour les différents échelons de collectivités locales : accompagnement et financement des missions locales. Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont aussi partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

Les compétences partagées se conjuguent parfois à un effort de ciblage : action et insertion sociales pour les départements ; transport pour les régions ; politique de la ville pour les communes et leurs groupements.

Toutefois l'absence de définition du contenu de la compétence « jeunesse », et par conséquent de sa répartition entre les échelons, expose les collectivités territoriales à un risque de superposition des interventions.

75. CF. Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, *Articulation des compétences des collectivités territoriales et de l'État dans les politiques nationales et territoriales de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse*, mars 2022.

Le législateur s'est efforcé de l'encadrer en accordant aux régions un rôle de « chef de file » concernant les politiques de la jeunesse depuis 2017 et en institutionnalisant la coordination des différents échelons au travers des conférences territoriales de l'action publique, dont la présidence est assurée par le président du conseil régional. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel confie en outre aux régions une partie de l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes.

Toutefois, le rôle de « chef de file » est contraint par l'interdiction de l'exercice par une collectivité d'une tutelle sur une autre. Ce rôle n'est vraiment effectif que dans les territoires dont les exécutifs régionaux et départementaux partagent les mêmes orientations⁷⁶.

Il est néanmoins possible d'observer de nombreuses collaborations, impliquant la région, les autres niveaux de collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État ainsi qu'une multitude de partenaires institutionnels ou associatifs. Des « conférences jeunesse » associent les jeunes aux débats et mesures les concernant (en Nouvelle-Aquitaine, Bretagne, Occitanie et dans les Hauts-de-France, par exemple). Certaines régions prennent des initiatives remarquées, comme la tenue d'états généraux de la jeunesse dans le Centre-Val de Loire ou l'organisation d'un « *Tour régional de la jeunesse* » dans le Grand Est. Par contraste, dans d'autres cas, la région a fait le choix de ne pas se positionner comme animateur d'une gouvernance régionale des politiques de jeunesse et de se centrer sur ses compétences sectorielles et ses propres dispositifs.

Cette démarche d'institutionnalisation du dialogue sur les orientations et d'articulation des stratégies d'intervention a été étendue aux représentants de la société civile, ainsi qu'aux jeunes eux-mêmes, dans un cadre institutionnel structuré.

Les conseils régionaux de la jeunesse

Créés en 2004, un assez grand nombre sont en activité aujourd'hui : sous la forme de conseils régionaux de la jeunesse (CRJ) en Bretagne, dans le Centre-Val de Loire, dans le Grand Est, en Normandie, en Occitanie et en Île-de-France ; sous la forme d'un parlement des jeunes en Provence-Alpes-Côte d'Azur ; sous la forme d'une assemblée de la jeunesse en Corse. La région Nouvelle-Aquitaine a créé en mars 2023 une assemblée régionale des jeunes qui doit permettre à ces derniers de s'exercer à la citoyenneté, de participer à la construction de politiques publiques régionales, de favoriser leur engagement citoyen, etc.

La région des Pays de la Loire a confié au comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire l'animation du CRJ. Parmi les régions qui n'ont pas de CRJ, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France ont opté pour un soutien significatif aux Centres régionaux d'information jeunesse.

76. M. Moalic et J. Parrisé, Injep, *Les politiques de jeunesse des conseils régionaux*, 2022.

C. Plus de 53 milliards d'euros de dépenses de l'État destinées aux 15-25 ans en 2023

1. Un document de politique transversale difficilement exploitable

La prolifération des mesures en faveur de la jeunesse, la multiplicité des acteurs et l'enchevêtrement de leur compétences rendent très difficile l'identification des dépenses associées, étant rappelé que les collectivités territoriales sont un acteur très important, au côté de l'État, pour les politiques éducatives.

Les crédits de l'État sont, en première analyse, repérables grâce au document de politique transversale sur la « Politique en faveur de la jeunesse » annexé aux projets de lois de finances. Il n'a pas d'équivalent à l'échelle des collectivités territoriales, ni de la sécurité sociale.

Le document de politique transversale jeunesse

Créé par la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, il présente les axes stratégiques de la politique en faveur des jeunes, les crédits qui y sont consacrés par l'État, et détaille la contribution de chaque programme budgétaire. Supprimé par la loi de finances pour 2023, il a été réintroduit par la loi de finances pour 2024.

Il comporte en 2024 cinq axes stratégiques, déclinés en objectifs et indicateurs : 1) agir pour les jeunes, leur ouverture au monde, au sport, à la culture et à l'engagement citoyen, 2) réaffirmer la priorité à l'éducation, à l'orientation et à la formation, 3) favoriser l'emploi et l'insertion professionnelle, 4) garantir une égalité des chances pour tous les jeunes, 5) améliorer les conditions de vie.

En dépit de la volonté affichée de présenter les crédits destinés à la jeunesse dans le budget de l'État, le document de politique transversale s'avère difficilement exploitable. La jeunesse y est entendue comme allant de trois à 30 ans (avec un cœur de cible allant de 6 à 25 ans), soit un spectre extrêmement large, couvrant l'enfance. Les dépenses individualisées par le document de politique transversale jeunesse annexé au projet de loi de finances pour 2025 s'élèvent à un peu plus de 116 Md€ de crédits de paiement attendus en 2025. Elles mobilisent 42 programmes budgétaires et l'ensemble des départements ministériels.

La détermination des crédits pose des problèmes de périmètre : on peut n'y faire figurer que les mesures réservées aux jeunes ou y ajouter la part que les jeunes occupent dans les dispositifs de droit commun. Ainsi, les crédits destinés aux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, territoires dans lesquels les moins de 25 ans représentent environ 40 % de la population, comportent des financements réservés à la jeunesse, mais aussi des mesures qui ne lui sont pas propres et dont elle est néanmoins bénéficiaire, tel le soutien aux associations. Il est particulièrement délicat d'identifier, dans ce cas comme dans d'autres, la part qui couvre les besoins de la jeunesse.

Le document de politique transversale retient à cet égard des méthodologies variables d'un ministère à l'autre, qui nuisent à la cohérence des montants avancés. Il opère enfin un certain nombre de choix. Le coût des demi-parts attribuées aux parents des jeunes au titre de l'impôt sur le revenu n'apparaît pas, étant considéré comme faisant partie de la base de calcul de cet impôt. À l'inverse, tous les crédits du programme *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (3,1 Md€ de dépenses en 2023) sont pris en compte, alors que ses bénéficiaires sont de tout âge, ce qui gonfle les montants affichés en faveur de la jeunesse.

2. Environ 12 % du budget de l'État consacré aux 15-25 ans

C'est pourquoi, à l'occasion de son rapport sur l'exécution du budget de l'État de 2024, la Cour a interrogé les ministères sur les dépenses consacrées aux 15-25 ans. Ces dépenses peuvent correspondre à deux types de dispositifs, selon qu'ils sont, ou non, spécifiquement destinés aux jeunes. Le travail s'est concentré sur les mesures spécifiques aux jeunes et sur les dépenses qu'elles représentent en 2023 pour les 15-25 ans. Par exception, les crédits d'hébergement d'urgence et les aides personnalisées au logement dont bénéficient les 15-25 ans ont été intégrés, afin de disposer d'une estimation suffisamment fine de la mobilisation des dispositifs publics aux grandes étapes marquant le passage de l'enfance à l'âge adulte. Sur cette base, les dépenses liées à des mesures en faveur des jeunes s'établissaient à plus de 53 Md€ en 2023.

Sans surprise, même si d'autres départements ministériels portent des dispositifs importants, en particulier en matière d'emploi, de logement, de justice ou au titre de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, les crédits de l'État destinés aux 15-25 ans concernent massivement l'éducation, du lycée au supérieur.

TABLEAU N° 2 | Dépenses de l'État en faveur des 15-25 ans en 2023

Mission	En M€	Part dans la mission
Enseignement scolaire	21 713	26 %
Recherche et enseignement supérieur	18 837	61 %
Travail et emploi	5 690	27 %
Cohésion des territoires	3 524	19 %
Justice	1 144	10 %
Sport, jeunesse, vie associative	657	38 %
Culture	499	13 %
Action extérieure	449	14 %
Outre-Mer	351	12 %
Défense	294	0,5 %
Autres (moins de 150 M€ par mission)	275	0,1 %
Total	53 433	12 %

Champ : mesures spécifiques pour jeunes, avec APL et hébergement d'urgence.

Source : Cour des comptes

3. Plus de 40 Md€ au titre de l'éducation

Les dépenses d'éducation pour les 15-25 ans sont établies en supposant que cette tranche d'âge recouvre les dépenses liées aux lycées et aux lycéens ainsi qu'à l'enseignement supérieur et aux étudiants⁷⁷. Celles-ci représentaient 40,5 Md€ en 2023, soit les trois-quarts des dépenses en faveur des jeunes, et même les quatre-cinquièmes si l'on intègre les établissements de formation initiale rattachés à d'autres ministères.

TABLEAU N° 3 | Dépenses de l'État pour l'éducation des 15-25 ans en 2023 (en M€)

Niveau lycée		Niveau supérieur	
Secondaire public	15 358	Formations supérieures	15 018
Secondaire privé	2 854	Supérieur agricole	407
Secondaire agricole	1 220	Supérieur économique et industriel	330
Soutien de la politique	744		
Vie de l'élève	1 536	Vie étudiante	3 082
Total	21 713		18 837

Source : Cour des comptes

Pour les lycées, les 21,7 Md€ de crédits financent en particulier 226 000 postes d'enseignants (hors enseignement agricole) et 539 M€ de bourses, auxquelles accèdent 30 % des élèves des lycées publics⁷⁸. Pour les formations dans le supérieur, la dépense de près de 19 Md€ porte les dotations aux établissements d'enseignement supérieur au titre des formations et les bourses versées aux étudiants⁷⁹.

Le niveau de dépenses de la France est comparable à celui de la moyenne des pays de l'OCDE : elles représentent environ 3,8 % du PIB pour l'éducation primaire et secondaire et 1,6 % du PIB pour le supérieur⁸⁰.

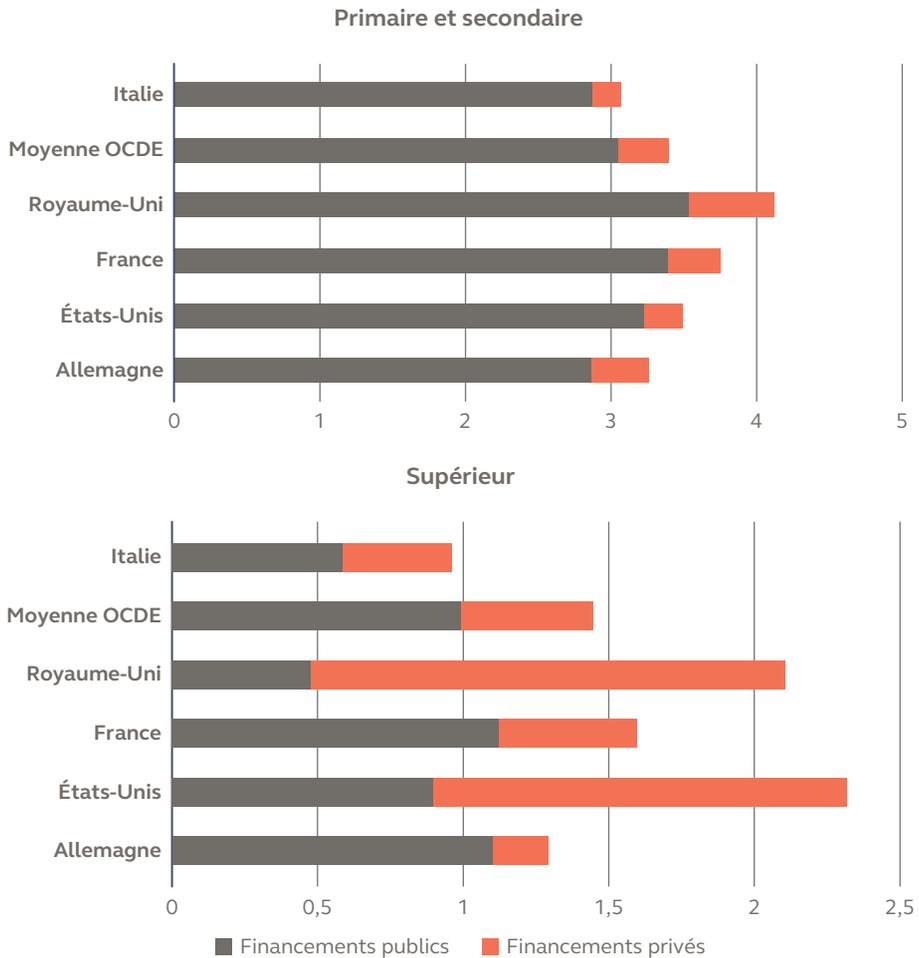
77. Certains élèves du collège ont 15 ans et une part des doctorants plus de 25 ans, mais les ordres de grandeur n'en sont pas faussés.

78. Par exception, il s'agit des crédits votés pour l'Éducation nationale. Les coûts de soutien de la politique et de gestion du programme sont établis en pondérant à parts égales la proportion des lycéens parmi les élèves (18,7 %) et celles des lycées dans les crédits d'enseignement (27,1 %).

79. Elles correspondent aux programmes qui ne sont pas spécifiquement dédiés à la recherche au sein de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.

80. Les dépenses par élève sont médianes en France. L'Italie présente les plus faibles, l'Allemagne les plus élevées pour le secondaire, les États-Unis pour le supérieur.

GRAPHIQUE N° 10 | Part des dépenses d'enseignement dans le PIB (en %)



Source : OCDE, Education at Glance, données pour l'année 2021, 2024

4. Des crédits significatifs au sein des missions travail et emploi, cohésion des territoires, et sport, jeunesse et vie associative

Loin derrière l'éducation, les politiques de travail et d'emploi spécifiquement destinées aux jeunes constituent le volume de dépenses le plus important (5,7 Md€ en 2023). Les dispositifs en faveur de l'accès à l'emploi en représentent 40 % (2,2 Md€) et regroupent en particulier le financement des missions locales (617 M€) et du contrat d'engagement jeune. En 2023, 313 000 jeunes sont entrés dans ce dispositif pour 782 M€ d'allocations versés⁸¹.

81. Les autres dispositifs sont notamment l'aide intensive jeune, les écoles de la deuxième chance et les contrats aidés en faveur des jeunes. Une quote-part des coûts de Pôle emploi (effectifs, formations et prestations mobilisés sur ces dispositifs) a été prise en compte pour 391,6 M€.

Le contrat d'engagement jeune

Mis en œuvre depuis 2022, le contrat d'engagement jeune s'adresse aux publics les plus éloignés de l'emploi. Il repose sur un accompagnement « personnalisé, global et intensif » avec un référent unique et une mise en activité d'au moins 15 heures par semaine. La cible, globalement atteinte, est de 300 000 contrats par an, dont les deux tiers au sein des missions locales. Le contrat peut s'accompagner d'une allocation. En 2022, 80 % des participants l'ont perçue au moins une fois (en moyenne 424 €)⁸².

C'est au titre de l'accompagnement des mutations industrielles que les crédits sont les plus importants et les plus dynamiques : 3,5 Md€. Ils correspondent dans leur quasi-totalité aux aides et exonérations accordées aux employeurs dans le cadre de l'apprentissage, avec pour cible un million d'apprentis en 2027.

Les crédits destinés aux 15-25 ans au sein de la mission *Cohésion des territoires* s'élèvent à 3,5 Md€ en tenant compte des aides personnelles au logement (APL). En se basant sur la part des 15 à 24 ans dans les bénéficiaires des APL (21,7 % en 2022) et sur le coût global des APL (13,369 Md€ en 2023), les APL versées aux jeunes ressortent à 2,9 Md€. Leur part dans l'hébergement d'urgence est estimée par le ministère à 100 M€ en 2023 pour près de 33 700 personnes hébergées ayant entre 18 et 24 ans (dont 8 600 places destinées aux jeunes majeurs avec un accompagnement et une prise en charge spécifiques).

Les crédits pour les jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont estimés par le ministère chargé de cette politique à 358 M€. Ils correspondent aux deux tiers à des dispositifs spécifiques aux jeunes, parmi lesquels les cités éducatives (70 M€), le programme de réussite éducative (61 M€), l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide, 37 M€) et des actions spécifiques d'accompagnement scolaire (11 M€). La seconde catégorie de dispositifs, comme les adultes relais et les « quartiers d'été », concerne un million d'utilisateurs dont 400 000 jeunes, pour 137 M€ en 2023.

D'autres dépenses, imputées également sur les crédits de la mission *Cohésion des territoires*, financent des dispositifs très ciblés pour un total de 38 M€ : 45 000 places en foyers de jeunes travailleurs ; l'accès au logement et à l'emploi des jeunes (ALEJ) pour ceux qui vivent en habitat informel et s'engagent dans un service civique ; le dispositif « *un chez soi d'abord jeune* », qui propose un accompagnement renforcé de trois ans à des jeunes de 18 à 21 ans présentant des troubles psychiques sévères et sans domicile ou qui risquent de le devenir (0,8 M€) ; le volet logement du contrat d'engagement jeune qui s'adresse aux jeunes sans revenus, éloignés de l'emploi et ayant des problématiques de santé physique et mentale. La mission finance également du volontariat territorial en administration (6 M€)⁸³ et des contrats de professionnalisation (122 M€).

82. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), *Analyses n° 46*, juillet 2024.

83. L'État finance leur recrutement à hauteur de 20 000 €. Lancé en avril 2021, le dispositif a concerné 706 personnes.

Les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* destinés à la jeunesse sont de bien plus faible niveau : 657 M€ de dépenses en 2023. Le programme couvrant la jeunesse et la vie associative en finance la quasi-totalité autour de quatre dispositifs : le plan « *1 jeune 1 mentor* », le Fonjep jeunes, le service national universel (pour 96 M€) et le service civique (pour 468 M€). En matière de sport, la part des 15-25 ans dans les dispositifs spécifiques aux jeunes (Pass'sport, « *2 h de sport en plus au collègue* », Sésame) ressort à 16,6 M€⁸⁴.

5. 3 Md€ pour les autres ministères

Les dépenses des autres missions représentent un total de 3 Md€. Elles correspondent à des dispositifs très variés, parmi lesquels les montants les plus importants concernent la protection judiciaire de la jeunesse (1 Md€) et les établissements d'enseignement rattachés à d'autres ministères que ceux en charge de l'éducation ou de l'enseignement supérieur.

Le ministère de la justice finance près de 1,15 Md€. La protection judiciaire de la jeunesse (1 072 M€ en 2023) compte, en particulier, 1 250 établissements et services accueillant des jeunes, mineurs ou majeurs, en milieu ouvert ou fermé. Le ministère a, en outre, deux écoles préparant à la magistrature et à l'administration pénitentiaire⁸⁵.

Les dépenses du ministère de la culture à destination de la jeunesse se montent à près de 660 M€. Elles correspondent à l'enseignement supérieur culturel (291 M€) et à l'éducation artistique et culturelle (368 M€)⁸⁶. Le pass Culture représente, à lui seul, 208 M€ de crédits⁸⁷.

En matière d'action extérieure, les mesures en faveur des jeunes ressortent à 450 M€, dont 8 M€ pour leur entrée dans les institutions internationales. Le reste concerne l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, avec son réseau de 580 établissements répartis dans 139 pays. La France est le seul pays qui a fait le choix de se doter d'un dispositif d'enseignement à l'étranger de cette ampleur, largement financé par des fonds publics.

Le ministère des outre-mer compte des dispositifs en faveur des jeunes à hauteur de 350 M€, dont près de 200 M€ pour le service militaire adapté.

84. Voir le chapitre sur *L'accès des jeunes au sport*.

85. Voir les chapitres intitulés *La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance et Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être*.

86. Voir le chapitre sur *L'éducation artistique et culturelle*.

87. En ajoutant la fréquentation par les jeunes des lieux et manifestations culturelles et artistiques qu'il finance, le ministère estime sa dépense à 1,1 Md€.

Le ministère des armées porte 300 M€ de crédits destinés aux 15-25 ans. Parmi les actions à forte visibilité, on relève la Journée Défense et Citoyenneté (806 962 jeunes accueillis en 2023 pour environ 104 M€) et la Journée Défense et Mémoire (39 829 volontaires sans que le coût puisse être identifié). S'y ajoutent les stagiaires et volontaires recrutés dans le cadre du service militaire volontaire (35,3 M€ en 2023) et 11 900 jeunes accueillis au titre des préparations militaires d'initiation et de perfectionnement. Le ministère des armées a par ailleurs une activité dans le domaine de l'enseignement (lycées de la défense, École polytechnique, École de l'air et de l'espace, École navale, académie militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan). Plus de 2 500 apprentis étaient présents dans ses effectifs fin 2023 pour des dépenses sur l'année de 40 M€.

Des crédits spécifiquement consacrés aux jeunes apparaissent dans les autres missions qui composent le budget de l'État pour environ 275 M€. Cela concerne en particulier la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (130 M€), les missions *Transformation de l'action publique* (38 M€), *Gestion des finances publiques* (51 M€, au titre notamment des écoles de formation du ministère), *Administration générale et territoriale* (13 M€), *Médias* (0,66 M€), *Aide publique au développement* (2,5 M€) ou encore *Sécurités* (40 M€). Cette dernière mission finance notamment le « *plan 10 000 jeunes* » qui vise à faire découvrir aux jeunes les métiers des ministères de l'intérieur et des outre-mer.

Conclusion

Cette présentation laisse de côté bien des aspects des politiques en faveur de la jeunesse, qui sont complétés et illustrés par les seize chapitres du présent rapport public, structurés autour de quatre thématiques :

- L'accès à l'éducation et à la formation ;
- L'aide à l'entrée dans la vie active et à l'autonomie ;
- Les politiques de prévention à destination des jeunes ;
- L'accès à l'éducation et à la formation ;
- L'apprentissage à la citoyenneté et à la vie dans la cité.

Si tous les aspects de l'action publique en faveur des jeunes ne sont pas couverts, la diversité des thèmes traités donne une vision assez large de l'équilibre à trouver entre les politiques de portée générale, auxquelles les jeunes ont accès au même titre que le reste de la population, et les politiques spécifiques qui leur sont réservées.

L'effort de la Nation pour la jeunesse est bien réel, d'autant qu'aux 53,5 Md€ de dépenses en faveur des jeunes au sein du budget de l'État, s'ajoute l'action des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale⁸⁸. L'effort financier de l'État est le témoin d'un souci politique qui a pris forme dans les années 1980, qui s'est renforcé autour de 2010 et n'a jamais décliné depuis, comme l'ont confirmé les présidents de la République successifs. Il est indiscutable que les politiques de la jeunesse ont été érigées en priorité nationale. Il est patent que des efforts répétés sont consentis en direction des jeunes. Partout et à tous les échelons, de l'anonyme au décideur, la Cour a pu constater la motivation et l'implication des acteurs. Beaucoup a été fait pour la jeunesse, pour la formation à l'école ou à l'université, pour l'insertion sociale et la vie professionnelle, pour l'épanouissement par la culture ou par le sport.

88. À titre d'exemple, l'effort financier des collectivités territoriales est comparable à celui de l'État hors retraites s'agissant de l'enseignement primaire : 19 Md€ en 2022 (principalement en dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les écoles).

De nombreux spécialistes pensent que la jeunesse est un moment intrinsèquement délicat, sinon difficile, du fait des changements propres à cet âge et des pressions familiales ou sociales qui s'exercent sur les uns et les autres. La plupart des politiques en faveur de la jeunesse ont intégré cette dimension. À se centrer sur les problèmes rencontrés par les jeunes, il ne faudrait pas toutefois mettre de côté la dynamique que porte en elle la jeunesse et l'atout que représentent les jeunes pour la France au regard notamment des autres pays européens.

À cet égard, un type de difficulté mérite l'attention : le non recours de nombreux jeunes à leurs droits, par méconnaissance ou par excès de complexité. Une part importante des jeunes ne bénéficie pas des équipements sportifs, des visites des musées, des séjours à l'étranger. Une part trop significative quitte l'école sans compétences ou est orientée plus qu'elle ne s'oriente elle-même. D'autres enfin ne font pas l'objet d'une politique de prévention adéquate, pour la santé comme pour la délinquance. La question qui reste sans réponse à ce jour est de savoir si ce ne sont pas toujours les mêmes segments de la population jeune qui butent sur ces écueils. Bien des difficultés trouvent leur origine avant que ces jeunes n'aient atteint leur quinzième année. Une école primaire réussie est l'un des déterminants les plus cruciaux pour la jeunesse.

Le caractère universel des mesures les plus coûteuses en faveur des jeunes cache un point d'insatisfaction. Il ne semble pas que les politiques de la jeunesse soient systématiquement orientées vers les publics les plus en difficulté. Pour faire contrepoids à un mauvais départ dans la vie, il faut encore corriger certaines inégalités structurelles, sociales ou territoriales.

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative 86

Réponse du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Je partage les principaux constats de la Cour concernant les caractéristiques de la jeunesse d'une part, et l'organisation et la mise en œuvre des politiques de jeunesse d'autre part.

S'agissant des caractéristiques de la jeunesse, je partage l'analyse relative à l'existence de plusieurs types de jeunesses que les politiques publiques se doivent de prendre en compte dans leur diversité. À ce titre, la multiplicité des politiques publiques menées par l'État et les collectivités territoriales ne doit pas forcément être considérée comme une offre surabondante mais davantage comme une recherche par les décideurs publics d'une variété de réponses à la diversité des jeunesses.

Concernant l'organisation et la mise en œuvre des politiques publiques de jeunesse par l'État, le rattachement de la fonction de délégué interministériel à la jeunesse (DIJ) de celle de directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) depuis novembre dernier constitue une opportunité pour mieux coordonner les actions de l'État en renforçant les synergies entre les ministères et les acteurs concernés. Il s'agit également à cet égard d'amplifier les travaux que la DJEPVA pilote déjà et qui portent sur des politiques publiques interministérielles comme l'engagement, l'information jeunesse ou le mentorat pour les jeunes. Un enjeu majeur de cette coordination sera de construire ou réactiver des espaces de concertation et de coordination au niveau national et territorial. En première approche et au regard des expériences passées, le niveau départemental semble le plus opérant de ce point de vue.

Enfin, dans ce cadre, le DIJ-DJEPVA pourra continuer à s'appuyer sur les travaux du conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ).

Par ailleurs, à plusieurs reprises, la Cour constate qu'il existe une très grande variété de dispositifs et d'actions en direction des jeunes mais que ces derniers n'y accèdent pas, souvent en raison d'un manque d'information. Le dernier « Baromètre DJEPVA sur la jeunesse » publié par l'Injep corrobore cette problématique, notamment à travers deux constats :

- Presque tous les jeunes recherchent des informations sur des thématiques de leur vie quotidienne (91 % des 15-30 ans) : recherche d'emploi, orientation

scolaire et professionnelle, loisirs, santé et sexualité, logement, mobilité quotidienne ou lointaine. Ils ont donc besoin de soutien dans cette étape d'autonomisation qu'est la période entre 15 et 30 ans.

- Il confirme aussi que pour une bonne partie d'entre eux (20 % environ), l'accès à ces informations est compliqué car ils ont des difficultés pour rechercher l'information, ont un manque de confiance dans les informations publiées et rencontrent des difficultés à traiter et comprendre les informations.

Sur ce point, il convient de rappeler qu'il existe un réseau d'un millier de structures labellisées par l'État « information jeunesse » qui délivre une information gratuite, individualisée et anonyme à tout jeune qui en fait la demande et l'accompagne dans ses démarches pour accéder à ses droits et aux opportunités pour construire son parcours d'autonomie.

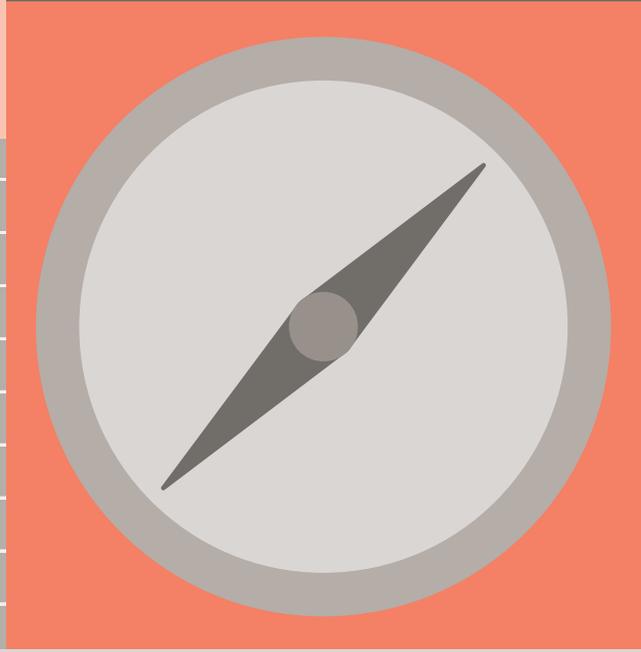
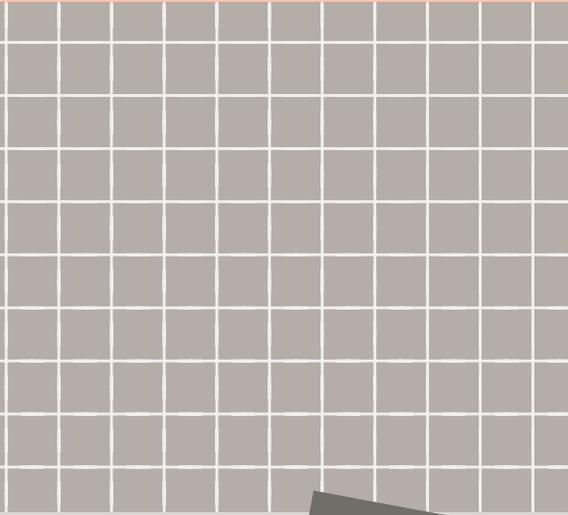
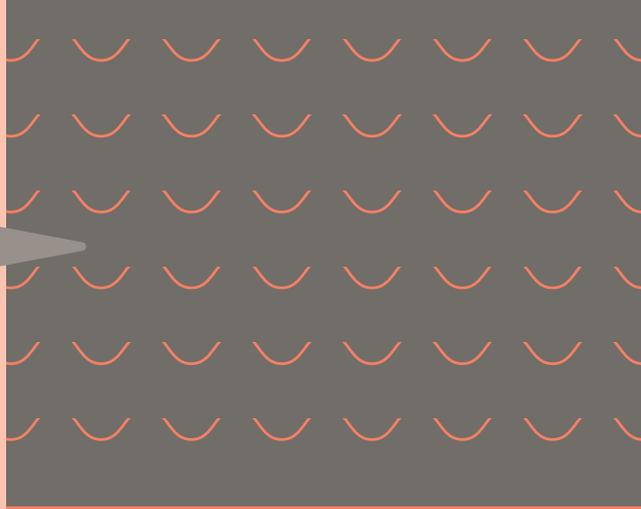
Remarques ponctuelles :

Concernant le Document de politique transversale (DPT) Jeunesse, il est indiqué que « *Le document de politique transversale retient à cet égard des méthodologies variables d'un ministère à l'autre, qui nuisent à la cohérence des montants avancés. Il opère enfin un certain nombre de choix. Le coût des demi-parts attribuées aux parents des jeunes au titre de l'impôt sur le revenu n'apparaît pas, étant considéré comme faisant partie de la base de calcul de cet impôt. À l'inverse, tous les crédits du programme Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables (3,1 Md€ de dépenses en 2023) sont pris en compte, alors que ses bénéficiaires sont de tout âge, ce qui gonfle les montants affichés en faveur de la jeunesse* ».

Dans la note de procédure transmise à l'ensemble des départements ministériels, la DJEPVA demande aux programmes contributeurs de valoriser leur effort financier au prorata du nombre de jeunes concernés. Cette action est effectuée en général, mais se révèle trop complexe pour certains programmes se traduisant par une hétérogénéité méthodologique.

Par ailleurs, les principales dépenses fiscales concourant à la politique transversale, sélectionnée par la direction du budget, apparaissent dans un tableau à la suite du tableau des crédits. L'indicateur du coût des demi-parts attribuées aux parents des jeunes au titre de l'impôt sur le revenu cet indicateur n'apparaît pas en effet.

Il est également indiqué que « *Les crédits de l'État sont, en première analyse, repérables grâce au document de politique transversale sur la « Politique en faveur de la jeunesse » annexé aux projets de lois de finances. Il n'a pas d'équivalent à l'échelle des collectivités territoriales, ni de la sécurité sociale* ». Il serait intéressant en effet de disposer des contributions des collectivités, de la sécurité sociale et de la Cnaf en faveur de la Jeunesse. Pour information, jusqu'en 2020, le DPT disposait d'une annexe concernant l'estimation des crédits des collectivités territoriales, mais cette annexe facultative a été supprimée dans la mesure où les informations étaient trop parcellaires car trop compliquées à obtenir.



PREMIÈRE PARTIE

**Accéder à l'éducation
et à la formation**

L'ensemble des professionnels et des experts s'accordent à reconnaître le rôle majeur que l'éducation et l'accueil des jeunes jouent dans le développement cognitif et émotionnel, l'apprentissage et le bien-être.

L'échec scolaire constitue l'une des principales sources d'inefficacité pour les systèmes éducatifs. Le fait de quitter l'école prématurément, de ne pas pouvoir accéder à l'enseignement supérieur ou d'y accéder dans de mauvaises conditions a un coût élevé pour l'élève lui-même, en obérant ses perspectives d'emploi. Il en a aussi pour la société, dès lors que la présence d'une population active instruite est un facteur déterminant de stimulation de l'innovation et de la croissance économique à long terme.

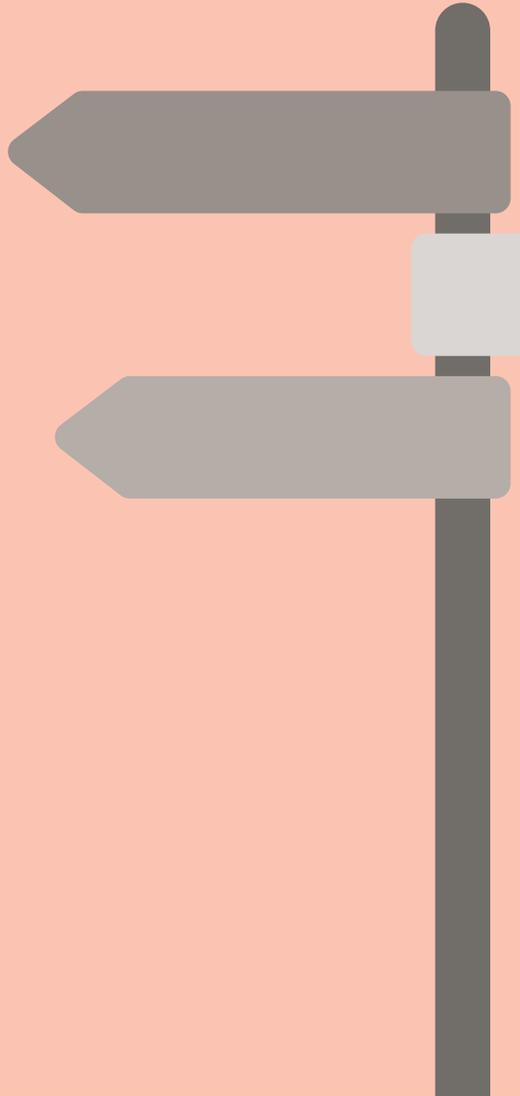
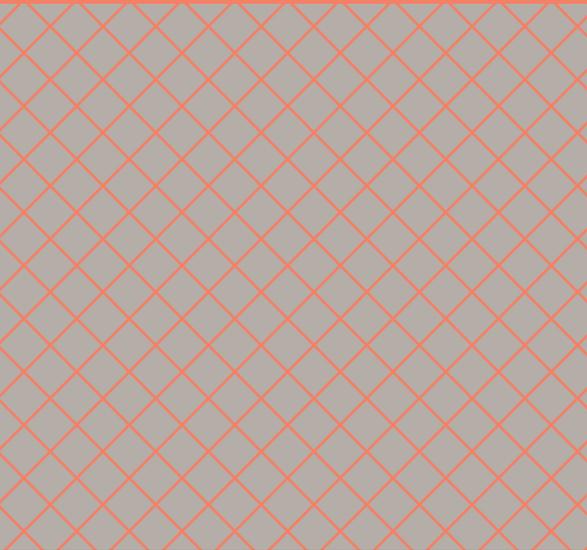
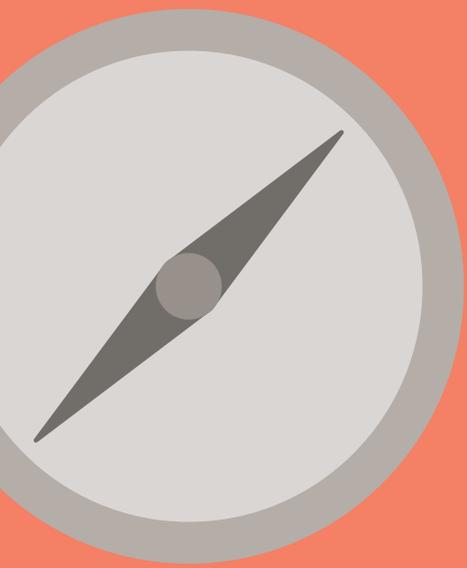
L'enjeu, clairement identifié pour les pouvoirs publics, consiste à mettre en place un environnement éducatif de qualité, qui permette un égal accès à l'enseignement supérieur, notamment à destination des publics les moins favorisés, et qui soit à même de lutter contre le déterminisme social, facteur constitutif du système éducatif de notre pays. La France reste en effet le pays de l'OCDE où les compétences à 15 ans sont le plus liées au milieu social.

À cet égard, l'orientation au collège et au lycée s'inscrit au cœur du système éducatif, en guidant les élèves à travers les différents paliers du parcours scolaire. Elle doit offrir aux collégiens une première ouverture sur le monde professionnel, les amener à s'interroger et se projeter vers la poursuite d'études et l'insertion professionnelle. Cette réflexion est ensuite approfondie au lycée.

De même, l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans vise à tout mettre en œuvre afin, d'une part, d'empêcher la sortie des jeunes du système scolaire sans qualification et sans compétences et, d'autre part, de repérer les jeunes sans solution ni accompagnement.

Au-delà de l'enjeu de démocratisation de l'enseignement supérieur, il s'agit aussi, pour notre pays, d'être capable de tenir compte des spécificités propres à chaque territoire et de permettre ainsi aux populations les plus éloignées des métropoles d'accéder à une offre de formation de qualité.

Parallèlement, la prévention de l'échec des jeunes en premier cycle universitaire reste aujourd'hui encore un défi, compte tenu notamment du choix ancien d'ouvrir l'accès de l'université à tous les bacheliers, sans sélection à l'entrée. Les redoublements et les sorties sans diplôme ont un coût humain et financier considérable. Ils pénalisent notre pays dans sa capacité à se projeter et à faire face aux défis économiques et sociétaux futurs.



1.

L'orientation au collège et au lycée

L'orientation au collège et au lycée s'inscrit au cœur du système éducatif en conduisant les élèves à travers les différents paliers du parcours scolaire, puis vers l'insertion professionnelle.

Le présent chapitre s'est appuyé sur les nombreux travaux de recherche et rapports existants, des entretiens avec les divers acteurs publics et privés, une enquête de terrain dans les Hauts-de-France, en Nouvelle Aquitaine et dans le canton de Berne (Suisse). Il a bénéficié des résultats d'une enquête d'opinion lancée en mai 2024 par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de jeunes âgés de 15 à 25 ans. Il examine dans un premier temps les enjeux et résultats (I), puis l'organisation et les conditions de mise en œuvre de l'orientation. La Cour estime à 8 000 équivalents-temps-plein et 400 M€ les moyens publics mobilisés pour cette politique (II).

Les enjeux, individuels et collectifs, de l'orientation sont majeurs. Ils portent non seulement sur l'équité, afin de dépasser différents déterminismes, sociaux, de genre, de territoires, mais aussi, au plan économique, sur la réponse aux besoins de compétences du marché de l'emploi et de la société en général.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a établi une compétence partagée sur l'information à l'orientation entre les régions académiques et les régions, et conduit à une réorganisation de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep). Mais le texte de la loi ne permet pas d'aboutir à une situation claire. De multiples acteurs, publics et privés, ont émergé et jouent un rôle croissant. Les jeunes et leurs parents sont parfois en manque de repères face à une offre de formation foisonnante, aux règles du jeu opaques et instables.

Chiffres clés

400 M€

environ de moyens
publics consacrés
à l'orientation

Source : estimation Cour des comptes

8 000

équivalents
temps-plein



Source : estimation Cour des comptes

363

diplômes professionnels
niveau CAP et
baccalauréat

23 000

formations supérieures
proposées dans
Parcoursup

35% de collégiens

25% de lycéens

se disent insatisfaits des informations
et conseils reçus en établissement
ou au CIO pour s'orienter

Près de

20%

des bacheliers qui
poursuivent leurs études
regrettent leur choix
d'inscription



1 147

élèves par psychologue
de l'Éducation nationale

I. Des enjeux importants puissamment déterminés par les résultats scolaires, l'image sociale et l'offre de formation

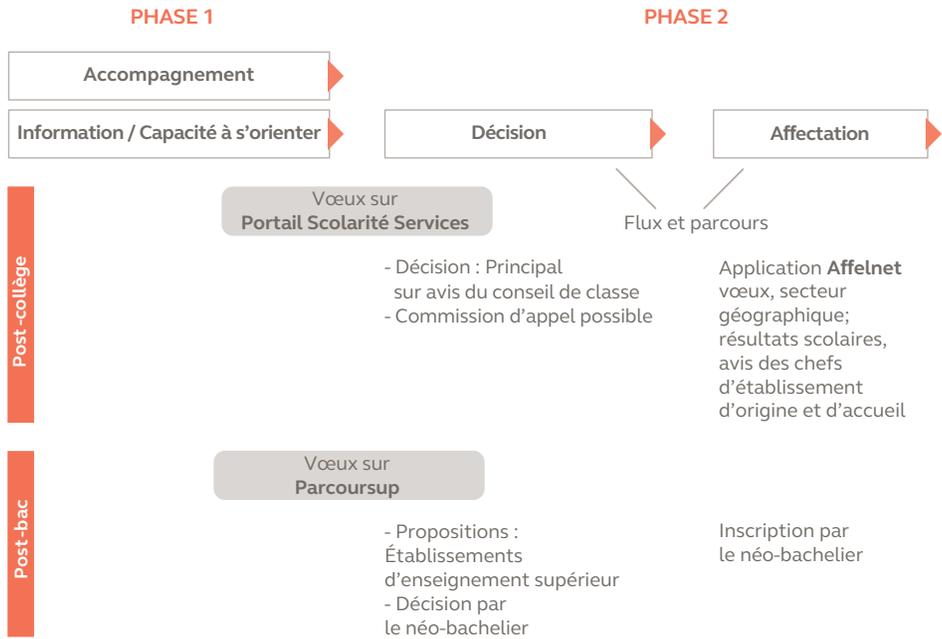
L'orientation est un cheminement qui court sur plusieurs années. Elle doit ainsi offrir aux collégiens une première ouverture sur le monde professionnel, les amener à s'interroger et se projeter vers la poursuite d'études et l'insertion professionnelle, réflexion qui sera ensuite approfondie au lycée. Elle s'appuie sur des notions personnelles d'estime de soi, de projection vers l'avenir, de représentations sociales. Le rôle des parents est majeur car ils constituent la principale source de conseil et d'accompagnement des jeunes¹. Ils peuvent pousser ou, à l'inverse, freiner leur ambition scolaire, souvent pour des raisons de reproduction sociale et selon les différentes perceptions qu'il se font des métiers. Il convient de les impliquer très tôt dans la réflexion, en particulier pour les familles éloignées des codes scolaires, sans méconnaître la dimension économique du coût des études (scolarité, transport, logement, délai d'accès à l'autonomie).

Le code de l'éducation (art D. 331-23) définit l'orientation comme « *le résultat du processus continu d'élaboration et de réalisation du projet personnel de formation et d'insertion sociale et professionnelle que l'élève de collège, puis de lycée, mène en fonction de ses aspirations et de ses capacités. La participation de l'élève garantit le caractère personnel de son projet* ». Institué par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école, le « *parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel proposé à chaque élève, aux différentes étapes de sa scolarité du second degré* », a pris en 2015 l'appellation de « *Parcours Avenir* » de la sixième à la terminale afin de développer chez les élèves la capacité à s'orienter (art. L. 331-7). Les principes ambitieux de ces textes peinent toutefois à s'appliquer dans la réalité éducative.

Le processus d'orientation comprend deux grandes phases, l'information et l'accompagnement d'une part, la décision et l'affectation d'autre part. La première vise à développer la capacité du jeune à formuler des vœux en le conduisant à s'interroger sur ses compétences et aspirations. Les activités proposées se structurent autour de trois axes : découvrir le monde économique et les métiers, connaître les différentes voies de formation et leurs débouchés, élaborer son projet d'orientation. La seconde phase comprend la décision d'orientation puis l'affectation dans un établissement.

1. Sondage Credoc 2018 : 80 % des jeunes ont évoqué la question avec leurs parents et, pour 52 %, ces derniers ont été leur principal interlocuteur. Baromètre annuel Parcoursup 2023 : 75 % des candidats ont travaillé leur projet d'orientation avec leurs proches.

SCHÉMA N° 1 | Processus d'orientation



Source : Cour des comptes

En termes de politique publique d'information et d'orientation, la recherche d'équité et l'ouverture vers l'environnement économique sous-tendent les objectifs définis en 2019 dans le cadre national de référence État-régions : lutter contre l'autocensure des jeunes et ouvrir le champ des possibles (A), concourir à la mixité dans les métiers et à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en luttant contre les stéréotypes (B), présenter dans leur diversité les mondes économique et professionnel (C), prévenir le décrochage scolaire (D).

A. Lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux

Le processus d'orientation connaît un point critique après la classe de troisième, lorsque près d'un tiers des élèves rejoint la voie professionnelle (27 % par la voie scolaire et 5 % en apprentissage).

De nombreuses études attestent d'une forte segmentation sociale et genrée lors de cette étape : les élèves des lycées professionnels, dans le secteur privé comme dans le secteur public, proviennent davantage de familles peu favorisées². Les vœux d'orientation des familles et les décisions des équipes éducatives sont liés au

2. L'indice de position sociale (IPS) est de 110,3 en lycée général et technologique contre 84,5 en lycée professionnel dans le secteur public et de 121,6 contre 95,7 dans le secteur privé.

niveau scolaire, lui-même fortement corrélé à l'origine sociale. En 2022, 45 % des enfants d'inactifs et 26 % des enfants de ménages ouvriers étaient en difficulté, contre 5 % des enfants de cadres supérieurs ; le constat est le même en mathématiques. La forte corrélation entre les résultats des élèves et leur milieu social, mise en évidence par les enquêtes PISA (programme international de mesure des acquis des élèves à quinze ans) commence dès l'enseignement primaire³. Le niveau des acquis en sixième, mesuré par les résultats aux évaluations, se révèle prédictif du devenir des élèves. L'orientation est ainsi largement déterminée à la fin de l'école primaire. La qualité de l'enseignement constitue donc une condition première pour accroître les chances de chacun de choisir son orientation.

En outre, à notes équivalentes, les familles de milieux défavorisés font beaucoup moins souvent des choix d'orientation vers la seconde générale et technologique et ces vœux sont rarement revus à la hausse par les conseils de classe⁴. À l'inverse, les décisions d'orientation en voie professionnelle sont systématiquement supérieures de deux à trois points aux demandes⁵.

Enfin, à notes et vœux équivalents, les décisions des équipes éducatives sont influencées par le contexte social de l'élève. Le processus d'orientation tend donc plutôt à amplifier le déterminisme social. Une sensibilisation explicite à ce type de biais doit donc faire partie de la formation initiale des enseignants. Conscient de cette difficulté, le ministère de l'éducation nationale a ouvert un chantier en ce sens.

Par ailleurs, les possibilités de réorientation après la seconde existent mais sont peu mises en œuvre : 1 à 1,5 % seulement des élèves de seconde professionnelle évoluent en première technologique voire générale. À l'inverse, 2,5 à 3 % des élèves de seconde générale et technologique (GT) bifurquent vers la première professionnelle, voire redoublent en seconde professionnelle ou première année du certificat d'aptitude professionnelle (CAP). L'orientation post-troisième revêt donc un caractère quasi irréversible.

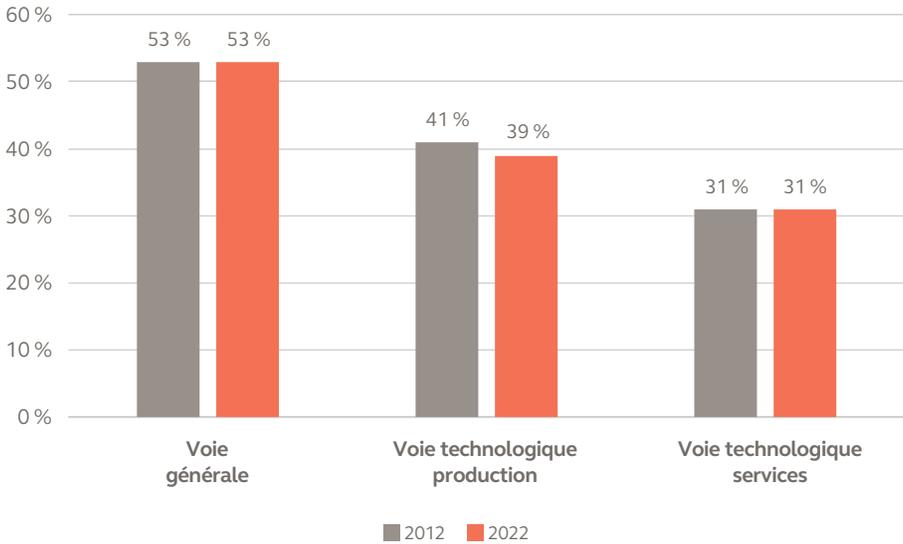
Pour les élèves orientés vers la seconde générale et technologique, la hiérarchie implicite des filières n'a pas évolué depuis 2013 : à la rentrée 2023, 65 % des élèves poursuivaient en première générale et 25 % en première technologique, tandis que les élèves les plus en difficulté s'orientent en première Sciences et technologies du management et de la gestion (STMG) ou se réorientent vers la voie professionnelle (5 %).

3. Rapport de la Cour sur *l'enseignement primaire* (publication début 2025).

4. France Stratégie, *Poids du destin : force des héritages et parcours-scolaires*, septembre 2023.

5. En 2022 : 34,2% de demandes, 36,7% de décisions pour la voie professionnelle, bac pro et CAP.

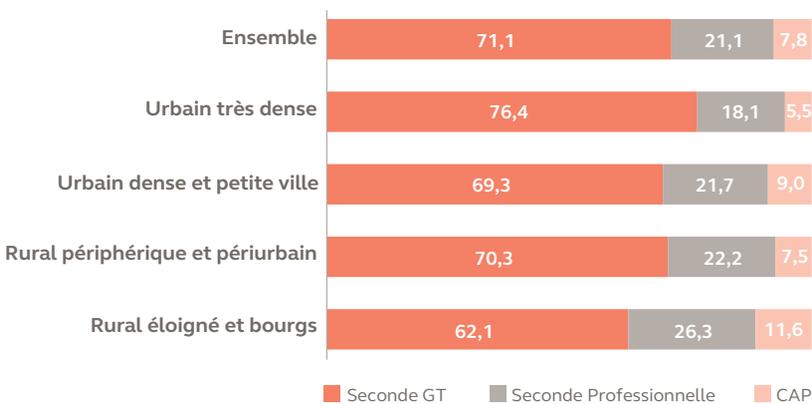
GRAPHIQUE N° 1 | Part des jeunes issus de milieux favorisés ou très favorisés dans la voie générale et technologique (en %)



Source : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), *L'état de l'école 2024, champ public et privé sous contrat*

Le lieu de résidence ou le territoire d'origine jouent également un rôle dans la détermination des choix d'orientation des jeunes, mais de manière plus nuancée.

GRAPHIQUE N° 2 | Souhait des familles selon le lieu de résidence en troisième



Source : DEPP, NI 23-40

Ainsi, le choix fréquent de la voie professionnelle par les élèves du « monde rural éloigné et des bourgs » est en partie lié au fait que la population défavorisée y est proportionnellement plus importante et aux difficultés de mobilité qu'elle rencontre. Cependant ces choix semblent aussi traduire un attachement et une volonté d'insertion sur le marché local du travail. En effet, le niveau de satisfaction des jeunes concernant leur affectation au lycée (85 %) est similaire quelle que soit la taille de l'agglomération dans laquelle ils résident (inférieure ou supérieure à 20 000 habitants)⁶.

Les Cordées de la réussite

Lancé en 2008⁷, le dispositif des Cordées de la réussite se traduit par un programme d'accompagnement global conçu entre la tête de cordée et les établissements, au bénéfice des collégiens et des lycéens volontaires, pour « *lutter contre l'autocensure des élèves en les accompagnant dans leur parcours d'orientation pour une plus grande équité sociale dans l'accès aux formations de l'enseignement supérieur* »

Pour les 795 établissements têtes de cordées (dont 432 lycées dotés de sections de technicien supérieur (STS) et/ou de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), 164 formations universitaires/Instituts universitaires de technologie (IUT), 158 grandes écoles, 14 écoles du service public), l'objectif est aussi de promouvoir leur attractivité.

Le dispositif concernait 161 000 élèves en 2022-2023, dont 37 803 élèves en collège ou lycée rural ; 43,5 % du nombre total d'élèves bénéficiaires résident dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Les 2 219 collèges « encordés » représentent 32 % des collèges publics et privés mais 73,6 % des collèges se trouvant dans des réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+). Le dispositif concerne 1 348 lycées publics et privés « encordés », soit 36,3 % du total.

Il n'existe pas à ce jour d'évaluation de ce dispositif. Un effet a cependant été constaté dans la procédure *Parcoursup* en 2023 : pour les candidats dont le dossier mentionne un parcours dans les Cordées de la réussite, le taux de proposition d'admission a été supérieur au reste de la population lycéenne de terminale de + 6,7 points pour les bacheliers professionnels, + 2,6 points en voie technologique, + 1,2 point en voie générale⁸.

6. Enquête Cour des comptes mai 2024. Cf. aussi le chapitre sur *L'accès des jeunes ruraux à l'enseignement supérieur*.

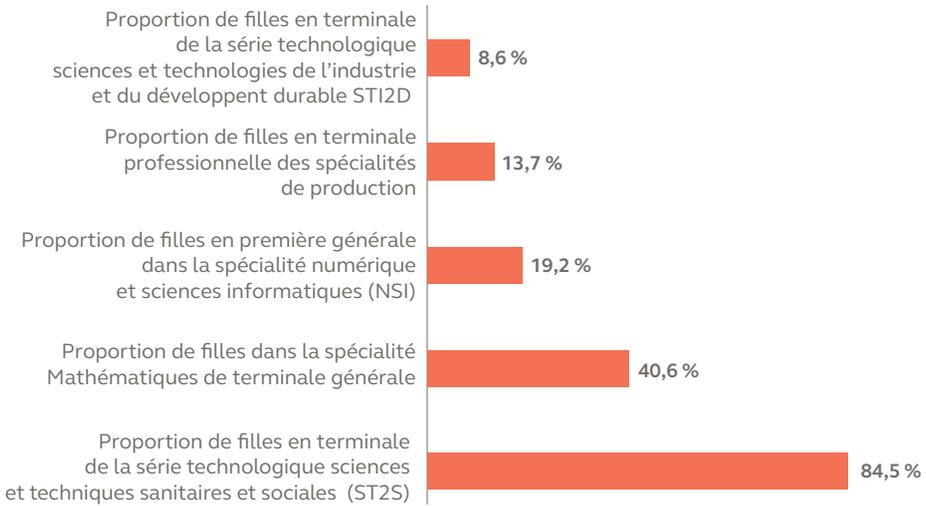
7. Fusionné à la rentrée 2020 avec les parcours d'excellence, le dispositif est financé par le programme *Vie étudiante* pour 1 M € par an (+ 1 M€ en 2020 et 2021), le budget pouvant être complété par les établissements têtes de cordée.

8. Source : projet annuel de performances (PAP) 2024 du programme 231 *Vie étudiante*. Un appel à projets doté de 195 000 € a été lancé en mai 2024 pour observer les pratiques des acteurs et les mesures mises en œuvre.

B. Favoriser la mixité de genre

De nombreuses études montrent que les choix d'orientation restent très genrés à tous les niveaux de formation⁹.

GRAPHIQUE N° 3 | Proportion de filles dans l'effectif (rentrée 2022) – secteurs public et privé sous contrat



Source : DEPP

Sur ce point encore, les parents jouent un rôle majeur par un effet de reproduction sociale ou des représentations sociales des secteurs d'activité et valorisent différemment la possibilité d'équilibrer vie de famille et vie professionnelle¹⁰. Les travaux académiques mettent en avant l'importance de la confiance, qui peut être minée par les interactions du quotidien¹¹ ou, au contraire, renforcée de manière volontariste.

De nombreuses actions sont mises en place au niveau national et académique pour sensibiliser les équipes éducatives et les jeunes filles, parfois avec succès (Projet Maryam Mirzakhani, forums Numérique ELLES, etc.). Ainsi, pour la première fois, à la rentrée 2023, l'abandon de la spécialité Mathématiques entre la première et la terminale a reculé, pour les garçons et plus encore pour les filles¹². Toutefois, le développement de la mixité suppose une action concertée et continue de l'enseignement supérieur et du monde du travail dans les secteurs traditionnellement très genrés.

9. DEPP 2024. Cour des comptes, *Les inégalités entre les femmes et les hommes, de l'école au marché du travail*, rapport public thématique, publication début 2025.

10. Baromètre Jeunesse DJEPVA-CREDOC 2018.

11. Cf. Clémence Péronnet, *La bosse des maths n'existe pas*, 2021.

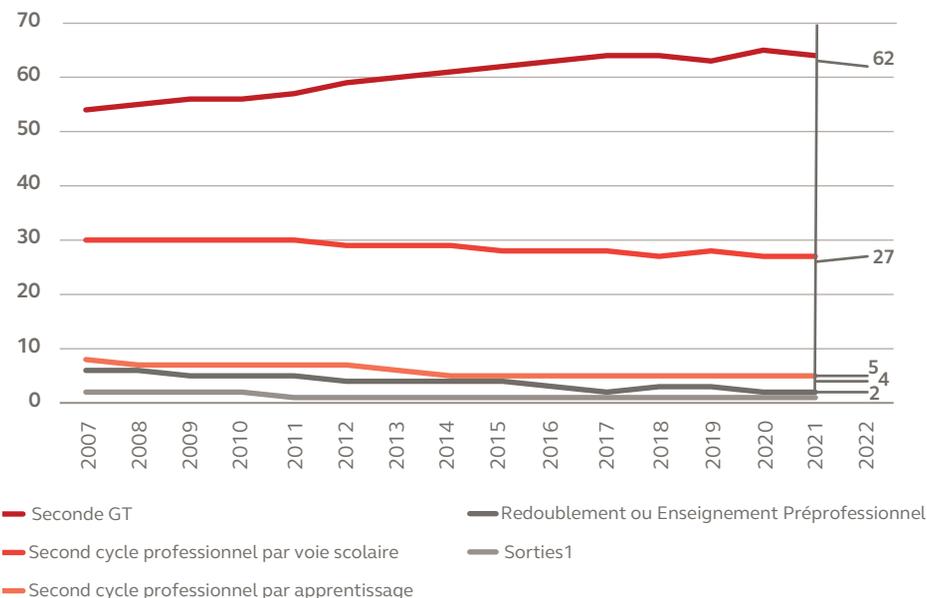
12. DEPP NI 24-06.

C. Présenter la diversité des métiers et valoriser les enseignements professionnels et technologiques

« Refonder l'orientation des élèves » est une politique prioritaire du gouvernement. Elle est mesurée par deux indicateurs : le nombre de métiers connus en fin de troisième (avec une cible de 50 métiers connus en moyenne fin 2026 sur une liste de 114 métiers) et le taux d'élèves ayant bénéficié de la découverte des métiers. De nombreux pays (notamment la Finlande et l'Allemagne) font débiter cette activité dès l'école primaire (cf. II). C'est aussi ce que recommande l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche¹³.

La découverte des métiers, généralisée « dans toute la mesure du possible » dans tous les collèges à partir de la rentrée 2023, permet d'ouvrir l'école vers le monde du travail au travers de rencontres avec des professionnels, visites d'entreprises, stages, etc. Les régions, en charge du développement économique, y contribuent (cf. *infra*, le point II.C). Il s'agit également, objectif réitéré par le ministère de l'éducation nationale depuis 2009, de répondre aux besoins de compétences des filières d'avenir, en valorisant les enseignements professionnels et technologiques, en particulier les filières de production.

GRAPHIQUE N° 4 | Répartition des effectifs d'élèves selon les poursuites d'études à l'issue de la troisième (en %)



Source : état de l'école 2024 ; DEPP, systèmes d'information des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'agriculture et des centres de formation d'apprentis

13. IGESR, *La découverte des métiers au collège-mai 2024*.

La part des élèves inscrits en voie professionnelle a diminué, passant de 38 % en 2007 à 32 % en 2022¹⁴. En revanche, les demandes des familles pour une formation professionnelle après la troisième ont augmenté, passant de 32,5 % de l'ensemble des demandes en 2020 à 36,2 % en 2024. Cette évolution semble témoigner de réels progrès dans la valorisation de la voie professionnelle.

De nombreux lycées professionnels ont développé leur attractivité en tissant des liens forts avec les entreprises et en menant des actions volontaristes de promotion de leur offre auprès des collégiens (organisation de mini-stages d'immersion au lycée, visites d'entreprise) et de leurs parents.

Cependant le secteur industriel continue de souffrir d'un déficit d'image auprès des jeunes et de leurs familles, notamment dans les territoires historiquement frappés par la désindustrialisation. La part du secteur de la production au lycée professionnel est stable sur longue période (autour de 43%) mais la proportion des effectifs d'élèves des séries technologiques « production » a diminué, passant de 10,5 % des effectifs de terminale GT en 2005 à 6,6 % en 2022.

Plusieurs enquêtes montrent que les jeunes ainsi « orientés » développent un sentiment « d'orientation subie ». Au-delà de l'amélioration de l'attractivité des secteurs économiques concernés (conditions de travail, rémunération), l'image de la voie professionnelle bénéficierait d'un rapprochement avec la voie technologique, qui gagnerait à être expérimenté dans des régions volontaires¹⁵. En effet, la spécificité française que constitue la coexistence de la voie professionnelle et de la voie technologique, dont cinq filières ont des contenus clairement professionnels (industrie et développement durable, design et arts appliqués, santé et social, laboratoires, hôtellerie-restauration), contribue à l'image de relégation attachée à la voie professionnelle auprès des familles et des enseignants.

Par ailleurs, la différence de vocation qui existait initialement entre la voie technologique et la voie professionnelle quant à la poursuite d'études s'est estompée. En effet, le taux de poursuite d'études des bacheliers professionnels est passé de 34,9 % à 45,9 % entre 2010 et 2022 et 53 % de ceux qui sont entrés en section de technicien supérieur en 2018 ont obtenu leur diplôme en deux ou trois ans. En parallèle, le taux de poursuite d'études a diminué de 82,5 % à 63,6 % pour les bacheliers STMG et de 88,7 % à 75 % pour les bacheliers « sciences et technologies de l'industrie et du développement durable ».

14. 27 % en lycée et 5 % en apprentissage.

15. Cour des comptes, *Référé sur le lycée professionnel*, 10 janvier 2020.

En Suisse, une formation professionnelle valorisée socialement

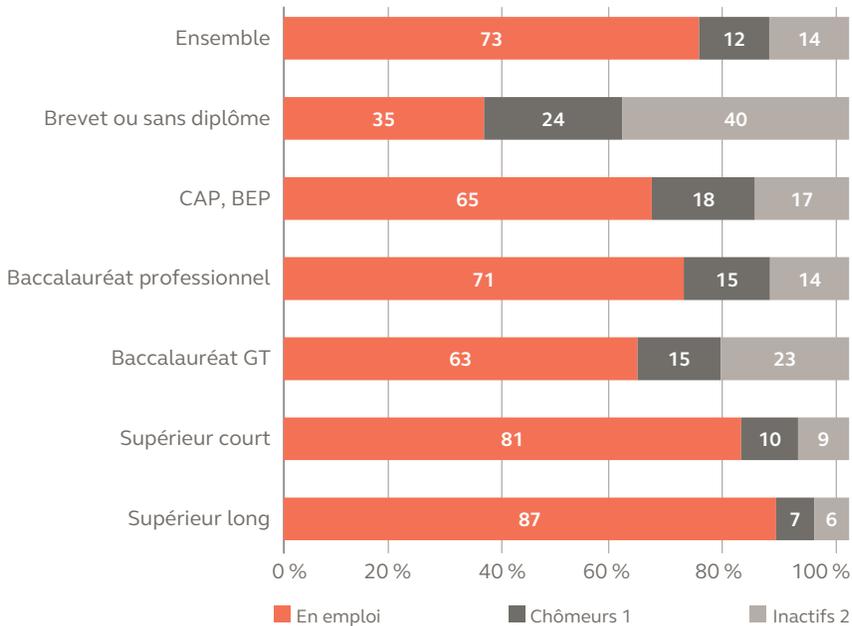
En Suisse, la filière professionnelle, que suivent 70 % des élèves, y compris les enfants de cadres, est fortement valorisée. Elle permet d'accéder à de nombreux métiers au travers de hautes écoles spécialisées, sans l'équivalent du baccalauréat. La nomenclature en 240 métiers sur un champ large (santé, culture, social, etc.) y est très claire et explicite. Les élèves (et leurs parents) sont sensibilisés aux questions d'orientation dès l'âge de 12 ans, au travers d'une procédure structurée qui les réunit avec deux enseignants et la direction de l'école. La formation professionnelle se déroule essentiellement par apprentissage (trois à quatre jours par semaine, rémunérés). La sécurisation des parcours d'insertion, tout en permettant la poursuite ou reprise d'études, et la forte implication des entreprises dans l'effort de formation, sont les clés du succès de ce modèle.

D. Des progrès à poursuivre dans la prévention du décrochage

La proportion d'élèves sortis du secondaire sans diplôme autre que le diplôme national du brevet (DNB) a baissé, passant de 19,2 % pour la génération entrée en sixième en 1995 à 11,3 % pour celle qui est entrée au collège en 2007. Cela s'explique notamment par la progression corrélative (+ 9,8 points) de la proportion de bacheliers professionnels. C'est un progrès considérable mais 10 % des jeunes, soit environ 80 000 par an, continuent de sortir du système de formation initiale sans diplôme autre que le DNB.

Leur taux d'emploi, un à quatre ans après la sortie de formation initiale, n'est que de 33 %.

GRAPHIQUE N° 5 | Situation d'activité des jeunes sortis de formation initiale depuis un à quatre ans, selon le diplôme, en 2023 (en %)



Source : DEPP, L'état de l'école 2024, d'après l'enquête Emploi de l'Insee

L'accompagnement à la construction d'un projet représente une part essentielle de la prévention du décrochage.

Plusieurs études récentes¹⁶ ont mis en lumière la diversité des profils des sortants précoces. Parmi les causes multifactorielles, le motif de la « mauvaise orientation » est fréquemment évoqué par les jeunes concernés : déception, absence de projet ainsi que lassitude des modalités de l'école, manque de sens perçu par rapport au monde du travail ou perte de confiance en soi. Les rencontres avec des professionnels ainsi que les stages peuvent leur permettre de se projeter vers le monde professionnel et de se remobiliser. Les contraintes économiques de certaines familles et le désir d'autonomie des jeunes peuvent aussi les conduire vers une activité rémunérée, y compris informelle, et une sortie précoce des études. Le développement de l'apprentissage avant le baccalauréat est une piste à approfondir, ainsi que la facilitation des parcours mixtes, ce qui supposerait de prendre en compte les apprentis dans le financement des lycées professionnels¹⁷.

16. *Réussir l'inclusion économique des NEETS 2021*, CESER Pays de la Loire, décrochage 2023. Enquête réalisée par la fondation AlphaOmega auprès de 2 100 jeunes de 16 à 18 ans (janvier 2023) qui ont rompu leur parcours scolaire ; Pierre Cahuc « *Quelles politiques pour l'emploi des jeunes ?* », 2023.

17. *Cour des comptes, La formation en alternance, rapport public thématique, juin 2022.*

Il convient par ailleurs de noter qu'une sortie du système scolaire avec le seul bac général ou technologique conduit à un taux d'emploi un à quatre ans après la sortie de 58 %, très inférieur à celui des diplômés du bac professionnel (74 %), et traduit une réflexion inaboutie des intéressés sur leur orientation.

II. Mieux répondre aux attentes des jeunes

Un important besoin d'accompagnement à l'orientation a émergé (A), face auquel le cadre d'action reste à clarifier au sein des établissements scolaires (B) et la coordination territoriale des acteurs à mieux articuler (C). L'offre de formation professionnelle constitue un paramètre clé de la politique d'orientation, et sa performance doit être améliorée (D).

A. Un important besoin d'accompagnement insatisfait a suscité l'émergence d'une multitude d'intervenants

La majorité des élèves se déclare satisfaits des informations reçues dans leur établissement ou au centre d'information et d'orientation (CIO)¹⁸. En revanche un tiers des collégiens et un quart des lycéens regrettent un manque de conseil personnalisé sur le choix des enseignements de spécialité, des informations insuffisamment précises sur les métiers et les débouchés ou sur les formations, ou un manque d'appui pour le renseignement du dossier *Parcoursup*. Les enfants de parents cadres se montrent les plus critiques.

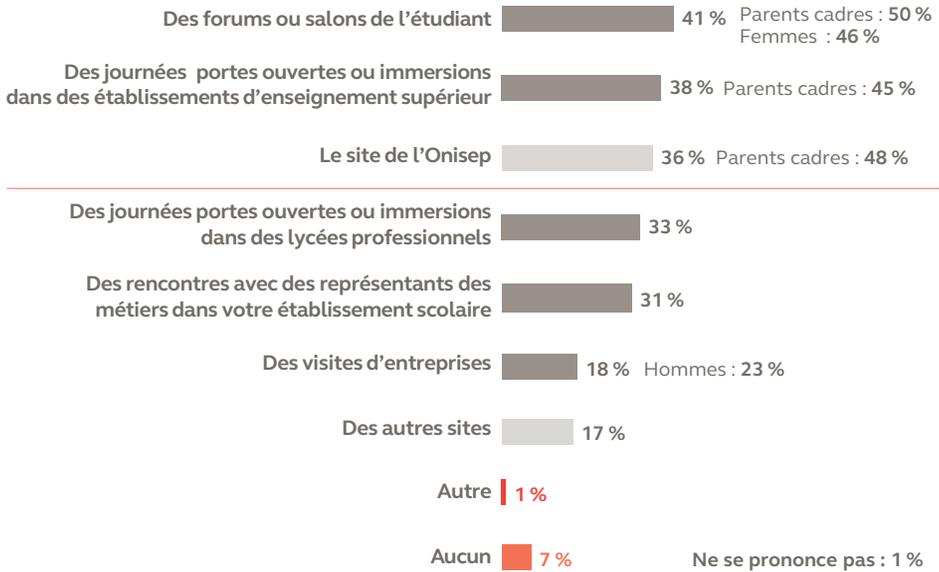
Près d'un cinquième de ceux qui ont poursuivi leurs études après le baccalauréat (19 %) regrette leur choix. Les trois causes principales mentionnées sont la déception par rapport aux attentes, une inscription par défaut et la mauvaise appréhension du niveau de difficulté des études¹⁹.

Pourtant, l'information est aujourd'hui largement disponible et les lycéens se renseignent activement, en particulier les enfants de cadres.

18. Enquête réalisée pour la Cour des comptes auprès de 1 011 jeunes Français de 15 à 25 ans, mai 2024.

19. Résultats convergents avec l'étude réalisée par la région académique de Nouvelle Aquitaine auprès des étudiants : « avec le recul, 21 % choisiraient une orientation différente, pour 65 % d'entre eux un cursus dans un autre domaine et pour 12 % en apprentissage ». Cf. également le chapitre sur la prévention de l'échec au premier cycle universitaire.

SCHÉMA N° 2 | Activités des lycéens pour s'informer



Source : sondage CSA – Cour des comptes, mai 2024

Au côté des sites publics (Onisep, sites des régions, Inserjeunes, Diagoriente, IJBox, etc.), de nombreux sites privés se sont développés, avec une offre de service, gratuite ou payante (tests en ligne, tutorat, mise en relation, aide en ligne, etc.). L'inquiétude liée à l'orientation, qui est souvent celle des parents, incite 18 % des jeunes à recourir à un coach en orientation²⁰. Ces intervenants sont sollicités parfois dès la seconde mais surtout pour constituer le dossier *Parcoursup*²¹. Ce marché du « coaching » individuel est estimé à 40 M€²².

Le développement de ces sites génère plusieurs questions, d'une part, sur la qualité et la pertinence des informations et conseils fournis par des prestataires sans qualification vérifiée et, d'autre part, sur l'importance de la publicité pour des formations privées, y compris sur le site de l'Onisep, qui peut donner l'illusion d'une information certifiée. Par ailleurs la communication par les jeunes d'informations personnelles, qui ont une forte valeur marchande pour les annonceurs, met en risque la sécurité de leurs données.

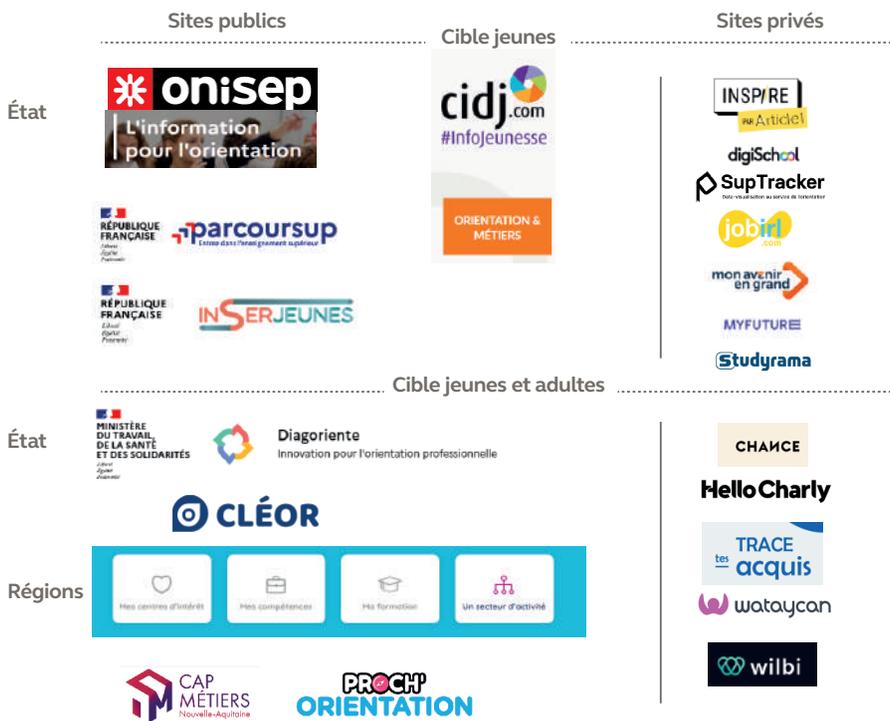
Ainsi, l'émergence d'un marché privé du conseil répond au besoin d'accompagnement insuffisamment satisfait par le système éducatif et accroît en retour les inégalités entre les jeunes qui peuvent compter sur un appui parental avisé et ceux qui sont moins entourés.

20. [Enquête du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie \(Credoc\)](#), octobre 2018.

21. [Baromètre-parcoursup-2023](#).

22. Estimation Cour des comptes : 18 % du nombre de candidats au baccalauréat et prix moyen de prestation de 300 €.

SCHÉMA N° 3 | Une profusion de sites d'information et d'orientation



Source : Cour des comptes, liste non exhaustive

B. Concrétiser la politique annoncée et clarifier la répartition des compétences

1. Un transfert de mission peu accompagné

Le corps des conseillers d'orientation-psychologues qui existait depuis 1991 a été remplacé au 1^{er} février 2017 par celui des psychologues de l'éducation nationale (psyEN). Rattachés à l'un des 411 centres d'information et d'orientation (CIO) pour 20 % à 40 % de leur temps, ils interviennent dans un à trois établissements selon les bassins. Leur rôle s'est progressivement centré sur le suivi psychologique des élèves, leur mission d'orientation concernant principalement les élèves présentant des besoins particuliers²³, avec de grandes variations de pratiques. Si le nombre de postes dans le second degré est resté stable (4 429 équivalents temps plein en 2023²⁴), la difficulté à pourvoir les postes s'est accrue depuis la crise sanitaire²⁵. Le

23. Handicap, élèves des sections d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa), en situation de décrochage ou retour en formation initiale, migrants.

24. Il s'agit du nombre de postes de psyEN (en moyenne 3 800), de stagiaires (une centaine par an) et de directeurs de CIO (dotation stable à 532), source IGESR.

25. Le taux de postes non pourvus est de 7 % au niveau national.

ratio de 1 147 élèves du second degré public par psyEN ne permet pas une action individualisée. Plusieurs rapports²⁶ ont recommandé d'entériner le recentrage de leur action sur le suivi psychologique des élèves. L'évolution des missions des psyEn rend peu praticable, à l'heure actuelle, leur transfert, parfois recommandé ou revendiqué, vers les régions.

Les établissements privés ne disposent pas de psychologues de l'éducation nationale. Cependant les élèves du secteur privé peuvent en consulter dans les CIO. Dans ces établissements, la question de l'orientation est portée par l'ensemble de l'équipe éducative, cadres de vie scolaire, dont le coordinateur de niveau, et parents. À cet effet, le secrétariat général de l'enseignement catholique a lancé depuis cinq ans un parcours de formation de personnes référentes qui a concerné 1 795 personnes.

De fait, la mission d'éducation à l'orientation, confiée en priorité aux enseignants, est insuffisamment accompagnée.

D'une part, « *Accompagner les élèves dans leur parcours de formation* » fait partie du référentiel de compétences des enseignants. Il leur appartient de faire le lien entre la découverte des métiers et les enseignements disciplinaires, en particulier au collège et tout au long de la scolarité, et d'accompagner les élèves dans le développement de leur projet personnel. Les enseignants du second degré perçoivent à ce titre la part fixe de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE). Au 1^{er} septembre 2023, son montant brut annuel était de 2 550 €.

D'autre part, une circulaire du 11 octobre 2018 a plus spécifiquement défini le rôle du professeur principal–ou référent–avec deux missions-clés : la coordination (évaluation, rencontre avec les parents, etc.), et l'orientation. Les professeurs principaux perçoivent à ce titre la part modulable de l'ISOE, qui peut être estimée à 1500 € par an et correspond à environ une heure par semaine²⁷.

Enfin, le dispositif Pacte²⁸ a prévu l'exercice de missions complémentaires en lien avec l'orientation (intervention ou coordination du dispositif découverte des métiers, détection et prise en charge des élèves en décrochage).

Pour autant, les maquettes de formation ne comportent pas de formation obligatoire sur ce sujet. Il est indispensable de modifier en ce sens le cahier des charges des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE). L'INSPE de Lille a ainsi développé un module optionnel de 30 heures d'« *orientation et inclusion* », proposé en Master 1 depuis 2020. Un diplôme universitaire « *Éducation et coopération pour l'orientation réussie des élèves* » y est également proposé aux professionnels de l'éducation et de la formation (10 participants en 2023). Les programmes académiques de formation sur les

26. Cour des comptes, *Les médecins et les personnels de santé scolaire, 2020* ; *La pédopsychiatrie, 2023* ; IGESR, *Les psychologues de l'Éducation nationale de la spécialité éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle, 2024*.

27. Même si aucune disposition réglementaire ne quantifie le volume horaire de la mission de professeur principal.

28. Dispositif permettant de rémunérer des missions complémentaires que les agents réalisent sur la base du volontariat. Les missions sont quantifiées en heures ou de manière forfaitaire.

sujets d'orientation ne permettent pas de combler cette lacune²⁹. La mission d'orientation doit être mieux accompagnée et prise en compte lors des évaluations par les inspecteurs pédagogiques disciplinaires³⁰. La participation d'un inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'information et de l'orientation pourrait y contribuer.

Les évolutions, majeures et fréquentes, du cadre législatif et réglementaire (réforme du lycée en 2018, du lycée professionnel en 2019, loi orientation et réussite des étudiants en 2018, réforme de l'accès aux études de santé³¹ etc.) et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs (découverte des métiers en cinquième, stage de seconde etc.) renforcent la nécessité de mettre en place un accompagnement des enseignants. Cette instabilité, difficile à assumer par ces derniers, constitue également une difficulté supplémentaire pour les élèves et les familles moins favorisées.

Deux outils sont en cours de développement pour appuyer l'action des enseignants.

Le programme *Avenir(s)*, développé par l'Onisep dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA), est doté de 20 M€ sur 10 ans (pour le volet enseignement scolaire). Il vise à constituer l'ossature de l'outillage pédagogique à l'attention des équipes éducatives et des élèves. Une première version a été déployée en novembre 2024. Il s'agit à la fois d'une plateforme d'éducation et d'accompagnement aux choix permettant de structurer la progression du travail pendant les heures consacrées à l'orientation et d'un *portfolio* permettant à l'élève de conserver ses traces d'apprentissage, rencontres, idées, projets et compétences. Un site public national d'aide à l'orientation existe dans de nombreux pays³². Cependant le niveau d'ambition élevé du projet *Avenir(s)* crée une incertitude technique et politique vis-à-vis des régions qui ont, elles aussi, développé des sites dans le cadre de leur compétence d'information sur les formations régionales. La Cour a recommandé que soit mené un audit complet du programme *Avenir(s)* en 2026³³.

De son côté, le ministère de l'enseignement supérieur a annoncé le développement du module *MonProjetSup* pour la rentrée 2024, en lien avec l'Onisep, afin d'aider les lycéens à préparer leurs vœux et alimenter le dialogue entre les enseignants, les élèves et les familles à partir des informations statistiques de Parcoursup. L'absence de transparence des critères de décision retenus par les établissements d'enseignement supérieur constitue cependant une caractéristique de *Parcoursup* par rapport aux plateformes comparables d'autres pays.

29. Ils ont concerné 7 % des enseignants du second degré, pour moins d'une journée-stagiaire par enseignant (24 838 journées-stagiaires en 2022-2023, 50 294 journées stagiaires en 2023-2024 pour notamment la découverte des métiers au collège).

30. Cour des comptes, *Accès à l'enseignement supérieur : premier bilan de la loi orientation et réussite des étudiants*.

31. Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales du Sénat*, 2024.

32. Voir par exemple : <https://www.myworldofwork.co.uk/>; <https://www.orientation.ch/>; [Los geht's - Berufswahlpass NRW \(bwp-nrw.de\)](https://www.berufswahlpass.nrw.de/); https://gouvernement.lu

33. Cour des comptes, *L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep)*, mars 2024.

2. Des établissements à la peine

Les directives portant sur l'accompagnement à l'orientation des élèves depuis la classe de quatrième jusqu'à la terminale sont ambiguës.

Contrairement au lycée professionnel³⁴, les heures correspondantes ne donnent pas lieu, au collège et au lycée général et technologique, à des moyens fléchés.

Des heures non inscrites au service des enseignants

Aux volumes horaires des enseignements obligatoires applicables aux élèves s'ajoutent, pour les classes de quatrième et de troisième, « au moins 10 heures annuelles de vie de classe par niveau, ainsi que, à titre indicatif, selon les besoins des élèves et les modalités de l'accompagnement à l'orientation mises en place dans l'établissement, 12 heures annuelles d'accompagnement à l'orientation en classe de quatrième et 36 heures annuelles en classe de troisième » (arrêté du 10 avril 2019) et, pour les classes de seconde, première et terminale des lycées généraux et technologiques et des lycées agricoles, « 54 heures, à titre indicatif, selon les besoins des élèves et les modalités de l'accompagnement à l'orientation mises en place dans l'établissement » (arrêtés du 16 juillet 2018).

Aussi sont-elles perçues dans les établissements comme non financées et non obligatoires. Les professeurs principaux consacrent souvent à l'orientation une partie de l'heure bimensuelle de vie de classe. Certains établissements peuvent décider de compléter ces heures sur leur marge d'autonomie mais la réalité des heures ainsi mobilisées pour les élèves est éloignée de la cible, comme la Cour et de nombreux rapports sur l'orientation l'ont déjà relevé, et ne peut couvrir le besoin d'accompagnement individuel des jeunes.

Les dépenses correspondant à la part modulable de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) versée pour la fonction de professeur principal ou référent en collège et lycée général et technologique sont estimées à 233 M€ en 2023. Si l'on admet que la moitié de ce temps est consacré à l'orientation, cela correspond à un montant de 116,5 M€.

Dans sa communication au Parlement de février 2020 dressant un premier bilan de la loi orientation et réussite des étudiants, la Cour a déjà recommandé au ministère de l'éducation nationale d'inscrire un nombre d'heures annuelles consacrées à la mission d'orientation dans les obligations de service des professeurs chargés à titre

34. Arrêté du 22 janvier 2024 : 91 heures de soutien au parcours sur trois ans auxquelles s'ajoutent deux parcours différenciés de six semaines en terminale en vue de l'insertion professionnelle ou de la poursuite d'études.

principal de l'orientation, s'ajoutant aux heures d'enseignement, en contrepartie d'une augmentation de leur rémunération. Le besoin de financement complémentaire qui permettrait de financer l'horaire spécifique pour l'orientation au collège et dans les lycées généraux et technologiques, est estimé à 185 M€ ou 309 M€ selon le dispositif de rémunération retenu pour être attractif³⁵.

L'hypothèse d'un horaire allégé au lycée mais qui inclurait aussi la classe de cinquième³⁶ coûterait 81 M€ au collège et 53 M€ au lycée général et technologique, soit 134 M€ ou 224 M€ selon la modalité de rémunération. Il permettrait de sécuriser ces heures en les inscrivant dans l'emploi du temps du professeur principal ou référent concerné. Une rationalisation des implantations des CIO permettrait de financer une partie de ces mesures (cf. *infra*).

En termes d'organisation, le code de l'éducation (article D. 331-26) dispose que « *l'information prend place pendant le temps de présence des élèves dans l'établissement scolaire et fait l'objet d'un programme annuel ou pluriannuel élaboré en lien avec la région et approuvé par le conseil d'administration sur proposition du chef d'établissement* ». La plupart des établissements visités par la Cour dans le cadre de l'enquête ne disposaient pas d'un tel programme. En 2022, seuls 44,2 % des établissements déclaraient participer aux deux semaines de l'orientation instituées depuis la loi ORE. Le rôle des différents acteurs – conseillers principaux d'éducation (CPE), professeurs documentalistes, référents des métiers, assistantes sociales – varie en fonction des établissements et des personnes.

Pour nombre de chefs d'établissement, l'absence de moyens fléchés et la charge de travail expliquent la difficulté à prendre en charge véritablement le volet orientation. Le chef d'établissement devrait pouvoir s'appuyer sur un coordonnateur, relai privilégié de l'information auprès du chef d'établissement et des professeurs-principaux et référents. Ce dernier pourrait être, au collège, le référent « *découverte des métiers* » et, dans les lycées professionnels, le référent « *bureau des entreprises* ». Un autre référent pourrait être prévu également dans les lycées de la voie générale et technologique.

La création, dans la gouvernance des collèges et lycées, d'une instance consacrée à l'orientation, incluant les représentants des parents et du monde économique et associatif, permettrait de mieux ancrer les actions des établissements dans leur territoire. Elle s'appuierait notamment sur le rapport d'auto-évaluation et l'évaluation externe des établissements dans le cadre de la démarche pilotée par le Conseil d'évaluation de l'école.

35. Le dispositif des heures supplémentaires annuelles prévoit une rémunération de 1 500 € par an pour 36 heures, soit 41,7 € par heure. Il pourrait être insuffisamment attractif par rapport au dispositif du Pacte équivalent à un remplacement de courte durée (1 250 € pour 18 heures, soit 69,4 € par heure).

36. Par exemple au collège : 12 heures par an en 5^{ème} et en 4^{ème}, 36 heures en 3^{ème} ; au LGT : 18 heures par an en 2^{nde} et en 1^{ère} ; 36 heures en Terminale.

En Finlande, l'orientation au cœur des programmes scolaires

En Finlande, l'accès à l'orientation professionnelle est inclus dans le programme scolaire. Il représente 76 heures d'enseignements par année scolaire au collège, réalisés avec l'appui de conseillers pédagogiques spécialisés. En primaire et jusqu'à la 6^{ème}, il est enseigné par les maîtres. Le temps obligatoire consacré à l'éducation à l'orientation au lycée d'enseignement général s'élève également à 76 heures. Dans l'enseignement et la formation professionnels, l'éducation à l'orientation est intégrée dans toutes les matières professionnelles.

Chaque école doit fournir un programme d'orientation professionnelle, avec la répartition des missions auprès des membres du personnel et une description de la façon dont le marché du travail local et le monde des entreprises sont intégrés à l'école.

Parmi les composantes essentielles de cette collaboration figurent des interventions des acteurs du marché du travail dans les écoles, des visites dans le milieu professionnel, des projets en classe, l'utilisation de matériel d'information sur les différents secteurs et la mise en place d'immersions dans la vie active.

C. Une nécessaire clarification de la répartition des compétences entre l'État et les régions

La répartition actuelle des compétences entre l'État et les régions prête à confusion.

Depuis la loi du 5 mars 2014 sur la sécurisation des parcours professionnels, les régions ont la responsabilité de la coordination et de l'animation de la mise en œuvre des politiques d'orientation tout au long de la vie pour le public adulte. Leur compétence pour les publics scolaires, étudiants, apprentis et universitaires se limite à l'information sur les métiers et les formations.

En outre, la loi prévoit que « *la région organise des actions d'information* », et non « *les actions d'information* ». Le transfert de compétence n'est donc pas « plein et entier ». Cette limitation est aujourd'hui mise en avant pour expliquer les difficultés rencontrées par certaines régions pour travailler avec les établissements scolaires.

Un croisement des compétences entre orientation et information, public adulte et publics scolaires

Aux termes de l'article L. 6111-3 I du code du travail, «L'État et les régions assurent le service public de l'orientation tout au long de la vie et garantissent à tous les jeunes l'accès à une information généraliste, objective, fiable et de qualité ayant trait à tous les aspects de leur vie quotidienne. L'État définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur (...). La région organise des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires ».

Le transfert plein et entier de la compétence « orientation », revendiqué par Régions de France, impliquerait de leur confier des décisions d'ordre pédagogique (décisions d'orientation et d'affectation) qui incombent à l'État. Une clarification de la responsabilité des régions s'impose.

Chaque région a progressivement mis en place une organisation et défini une stratégie, destinée en particulier aux zones rurales et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Trois régions ont créé une agence régionale de l'orientation, distincte de leurs services (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Île-de-France). La région Normandie³⁷ et la région académique de Normandie ont créé un établissement public local, bénéficiant de la mise à disposition de 10 agents par la région académique. La compétence régionale se décline autour de quatre types d'action :

- L'édition (numérique et papier) de guides régionaux des formations³⁸ ;
- L'organisation ou le co-financement d'actions d'information sur l'orientation : salons ou forums étudiants ou professionnels, Olympiades, *Worldskills*³⁹, etc. ;
- La mise en place d'un réseau d'ambassadeurs métier et le référencement de partenaires habilités à intervenir sur demande dans les établissements scolaires ;
- La mise en place de divers outils : plateforme de conseil de premier niveau, banque de stages ou conventions de stages, bus de l'orientation, casques virtuels de découverte des métiers, etc..

37. Cf. rapport à paraître de la chambre régionale des comptes (CRC) de Normandie sur cet établissement.
38. « Après la troisième », « Après le bac », « Après la troisième Segpa » (section d'enseignement général et professionnel adapté), « Apprentissage », « Métiers de la santé », etc.

39. Compétition internationale visant à promouvoir la formation professionnelle et les compétences techniques et manuelles des jeunes afin de valoriser les différents métiers.

Par exemple, l'Agence régionale d'orientation de Normandie a intégré les plateformes de stages des départements de la Manche et de Seine-Maritime et a enrichi de 700 stages d'observation les plateformes « *1 jeune 1 solution* » et *Destination métier*.

En lien avec les régions académiques de l'Éducation nationale et les entreprises, certaines régions développent vis-à-vis des enseignants des actions d'information et de formation sur la structure de l'emploi local, les filières et les métiers. La diversification des modalités de communication envers les parents en dehors des établissements scolaires, par les régions ou communautés d'agglomération, constitue une piste intéressante à développer (soirées des parents, orientibus, « *les métiers en tournée* », etc.).

Le travail en synergie avec l'institution scolaire reste néanmoins à développer. En 2022, seulement 22 % des collèges et lycées déclaraient avoir recours aux ressources régionales documentaires et 11,8 % aux dispositifs régionaux⁴⁰.

Modalités du pilotage partagé entre la région académique et la région Nouvelle-Aquitaine

Afin d'accompagner la généralisation de la découverte des métiers au collège, un projet de charte régionale pour la rentrée 2024 vise à engager les services de l'État, la région, les départements et les acteurs du monde économique.

La région développe un réseau de « *tiers de confiance* » permettant de déployer des actions sur les territoires, en ciblant prioritairement les plus éloignés. Ces tiers seront labellisés conjointement à partir d'un cahier des charges dont les objectifs sont partagés.

Une convention relative au développement de la voie professionnelle est prévue pour les années 2024-2027 en faveur de la promotion sociale.

De telles dispositions pourraient constituer un exemple à suivre.

Au total, en plus des 10 600 collèges et lycées, un nombre très important de structures (estimé à 8 350) accueillent les jeunes en recherche d'information et de conseil sur l'orientation : CIO (411), bureaux Information Jeunesse (1 100), missions locales (6 838), auxquelles s'ajoutent les structures mises en place par les régions (maisons de l'orientation, Orientibus), les points d'accueil des chambres consulaires etc.. On ne retrouve pas toujours à l'étranger cette séparation entre les réseaux scolaires et ceux de l'emploi. Une mise en synergie et en visibilité par une signalétique partagée faciliterait leur identification par le public, les élèves et leurs familles et améliorerait l'efficacité du système.

40. Enquête Dgesco.

Le bassin d'éducation et de formation apparaît comme le niveau pertinent pour que les acteurs se connaissent et travaillent de manière harmonisée. Un trinôme constitué par l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'information et de l'orientation, le chef d'établissement coordonnateur du bassin et l'animateur territorial de la collectivité régionale⁴¹ pourrait articuler au plan local les actions et le calendrier à partir d'objectifs définis par les deux autorités régionales, et faire le lien avec le comité local école-entreprise, coanimé par un chef d'établissement et un responsable d'entreprise.

En Allemagne, une action combinée des conseillers d'orientation des établissements scolaires et universitaires et de l'agence de l'emploi

En Allemagne, l'organisation de l'orientation suit un schéma décentralisé avec une responsabilité partagée entre le Gouvernement fédéral, les Länder et les municipalités :

L'« *introduction au monde du travail et à l'emploi* » a été rendue obligatoire en 2014 dans l'ensemble des programmes d'éducation, sous la forme d'une discipline spécifique (*Arbeitslehre*) ou intégrée dans les matières existantes.

Un conseil individuel est organisé sur plusieurs années durant lesquelles sont analysés les centres d'intérêt et les vœux des élèves, en lien avec les perspectives et possibilités qui s'offrent à eux.

Il ressort de cet ensemble d'éléments que les moyens consacrés à l'orientation sont importants mais peu lisibles du fait de leur dispersion.

Les moyens de l'ensemble des réseaux publics, estimés de manière analytique et exploratoire, forment un effectif proche de 8 000 équivalents temps plein et un coût de l'ordre de 400 M€, sans inclure les missions de lutte contre le décrochage scolaire ni les missions locales. En les incluant, le total avoisinerait 10 000 équivalents temps plein (ETP) et 500 M€.

Cette dépense n'inclut pas les moyens, qu'il n'a pas été possible de chiffrer, des communautés d'agglomération et des départements, qui subventionnent de nombreux événements ou associations, ni les dépenses des ménages et des entreprises (défraiement de collaborateurs, coûts d'organisation ou de participation à des salons, etc.).

41. Six référents territoriaux dans les Hauts-de-France, soit un par département et deux pour le Nord, 10 en Normandie, soit un par bassin, 17 chargés d'animation territoriale par projet en Nouvelle-Aquitaine.

D. Une transformation indispensable de l'offre de formation professionnelle

L'offre de formation sur un territoire donné détermine pour une large part l'orientation des jeunes⁴². Dans l'enseignement secondaire, cet effet structurant est particulièrement fort dans la voie professionnelle, étant donné la diversité des formations proposées. Or le taux d'emploi à six mois des diplômés du baccalauréat professionnel sortis en 2022 n'est que de 48 % et de 33 % pour les diplômés du CAP. Pour les apprentis diplômés, ces taux sont respectivement de 73 % et 67 % mais présentent de grandes variations par filière, par territoire et par établissement. L'évolution du contenu (niveau et type de spécialisation) et de la qualité de l'offre de formation, pour permettre une meilleure insertion des jeunes en lien avec les besoins des territoires, constitue donc une priorité en termes d'équité et d'utilité économique.

L'application *Inserjeunes*⁴³, développée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, vise à éclairer les jeunes et les familles sur les taux de poursuite d'études et les taux d'insertion, par filière et par établissement, par la voie scolaire et en apprentissage. Mais la proximité et la mobilité constituent des éléments déterminants du choix d'orientation du fait de la jeunesse des élèves à ce stade de leur parcours⁴⁴. Chaque formation doit donc permettre une sortie positive, insertion ou poursuite d'études.

Dans le cadre de la réforme du lycée professionnel, qui est une politique prioritaire du Gouvernement, une circulaire interministérielle du 13 juillet 2023 a fixé l'objectif de transformer un quart de l'offre de formation d'ici 2026, soit 6 % par an entre les rentrées de 2023 à 2026.

En dépit du regroupement de certains diplômés par familles de spécialités, l'offre de formation est en effet peu lisible, avec 363 diplômés de formations professionnelles⁴⁵. Le libellé de certaines familles de métiers en seconde professionnelle est à l'origine d'incompréhensions et de désillusions des lycéens⁴⁶. L'évolution rapide des métiers et des technologies plaide pour une simplification de la nomenclature des diplômes et le développement des compétences transversales⁴⁷.

42. [Cour des comptes, L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2012.](#)

43. Développée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), elle croise les fichiers de sortants des formations professionnelles CAP, bac pro, BTS et les déclarations des employeurs.

44. 74 % des élèves sous statut scolaire entrant en première année de bac professionnel et 49 % des élèves entrant en première année de CAP ont 15 ans et moins.

45. 185 diplômés pour le CAP, 105 pour le bac professionnel, 25 pour le brevet des métiers d'art, 48 pour le brevet professionnel.

46. Par exemple, REMI (Réalisation des ensembles mécaniques industriels), évoque la mécanique alors qu'il s'agit de chaudronnerie et d'usinage.

47. Cf. [IGESR, Les compétences psychosociales en lycée professionnel, juin 2024.](#)

Enfin, l'affectation dépend des capacités disponibles. Ainsi, 25 % à 30 % des élèves n'obtiennent pas leur premier vœu⁴⁸, ce qui peut renforcer le sentiment d'orientation subie. Ils peuvent aussi rester non affectés⁴⁹. Ils sont affectés après la rentrée en fonction des places libérées (abandons), ou en seconde générale et technologique (GT), ou pris en charge par la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), voire placés en redoublement en troisième. L'apprentissage, à partir de 16 ans, représente une solution pour de nombreux jeunes. La proportion d'apprentis est de 17 % de l'effectif en formations professionnelles après la 3^{ème} mais double à 35% pour l'ensemble de niveau lycée.

La baisse prévue des effectifs de lycéens à partir de 2028 offre l'opportunité de conduire cette transformation, en incluant les perspectives relatives à l'apprentissage.

Le concept des campus des métiers et des qualifications vise à dynamiser l'attractivité et l'innovation de 12 filières économiques d'avenir en favorisant les relations entre les membres du réseau, établissements d'enseignement et entreprises. Ils illustrent l'articulation entre offre de formation et orientation. Leur impact est cependant très variable et globalement peu perceptible dans les établissements visités. Un premier bilan, établi en 2017 par l'Igas et l'IGESR, n'avait pas pu mesurer la plus-value de ces dispositifs. Le renouvellement du label constitue pour chacun l'opportunité d'une réflexion renouvelée.

Aérocampus Aquitaine : un exemple probant pour développer l'attractivité, l'employabilité et le rayonnement de la filière

Créé sous forme d'association avec un investissement initial de 25 M€, Aérocampus Aquitaine (Gironde) dispose d'un budget de 10 M€ et rassemble 20 écoles et centres de formation et 300 salariés. Il a accueilli 277 jeunes à la rentrée 2023, scolaires et apprentis, bac pro et brevet de technicien supérieur (BTS), avec 97 % de réussite aux examens, dont 82 % avec mention. Il reçoit 2 150 élèves au titre des « Cordées de la réussite ».

48. 71,1 % des élèves de troisième sont affectés conformément à leur premier vœu dans les filières production (moyenne nationale 2021-2023) et 74,3 % dans les filières des services.

49. 11 807 élèves ne pouvaient être admis en première année de voie professionnelle le jour de la rentrée 2023, dont 47 % dans quatre académies (Aix-Marseille, Versailles, Lyon, Créteil).

Conclusion et recommandations

Malgré de nombreuses mesures prises en faveur de l'« ouverture des possibles », l'orientation, appuyée sur les résultats scolaires, reste marquée par de forts déterminismes sociaux, territoriaux et de genre.

L'éducation à l'orientation prévue dès le collège peine à se mettre en place car les enseignants, à qui cette mission a été confiée, ne reçoivent pas la formation initiale nécessaire et peu de formation continue.

Les heures prévues pour l'orientation doivent se concrétiser et le pilotage en établissement doit être renforcé afin de permettre un réel accompagnement des élèves et des parents, selon leurs besoins.

La répartition des compétences entre l'État et les régions doit être clarifiée. Une articulation des acteurs doit être recherchée au niveau local pour assurer une meilleure accessibilité et la mise en synergie des actions.

Enfin, l'orientation ne peut être dissociée de l'offre de formation, qui doit s'adapter localement aux besoins de l'économie et de la société pour offrir à chaque jeune un parcours d'insertion. Cet effort de transformation requiert un pilotage politique et stratégique fort au niveau régional.

Une organisation renouvelée des parcours pourrait être expérimentée, rapprochant les voies générale, technologique et professionnelle, et intégrant la réflexion sur l'apprentissage, sans gommer les spécificités des enseignements à caractère plus académique et des enseignements à caractère plus concret.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. insérer dans les maquettes de formation initiale des enseignants un module obligatoire sur la compétence orientation (*ministère de l'éducation nationale, Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation*) ;
2. adapter l'emploi du temps des professeurs principaux ou référents pour leur permettre d'assurer leur mission d'orientation (*ministère de l'éducation nationale*) ;
3. expérimenter avec une ou plusieurs régions volontaires un rapprochement entre les voies du lycée, professionnelle, technologique et générale (*ministère de l'éducation nationale, régions*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	121
Réponse de la présidente de l'Association Régions de France.....	126

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Par lettre en référence, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

À titre liminaire, il importe de signaler qu'une concertation nationale sur l'orientation a été annoncée le 28 novembre 2024. Elle s'achèvera à la fin du mois de mars 2025. Ses deux objectifs principaux sont de faire de la politique d'orientation un levier de réussite et d'égalité des chances et de permettre aux élèves de faire des choix éclairés pour leur avenir. Organisée au niveau national et académique, elle porte sur l'orientation au collège et au lycée. Elle associe tous les acteurs (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, régions, élèves et parents d'élèves, acteurs économiques, Office national d'information sur les enseignements et les professions – Onisep notamment) et doit permettre de formuler des propositions concrètes.

Je rappelle également l'importance du programme « *Avenir(s)* », coordonné par l'Onisep, en lien avec son ministère de tutelle. D'une durée de 10 ans et financé à hauteur de 30 millions d'euros dans le cadre de France 2030, ce programme articule trois projets :

- une plateforme numérique d'éducation à l'orientation et d'accompagnement à la construction des projets d'avenir, interopérable avec les outils d'affectation (Affelnet-lycée et Parcoursup), et mise à disposition des élèves de la cinquième à la terminale depuis la mi-décembre. Six millions de comptes utilisateurs (élèves, enseignants) pourront ainsi être activés ;
- deux portfolios de compétences (enseignement scolaire et enseignement supérieur) permettant aux jeunes de conserver les acquis de leurs compétences ;
- un outil de développement des compétences du 21^{ème} siècle, permettant de prendre conscience de leur importance dans une trajectoire d'orientation réussie.

Avenir(s) doit permettre de déployer un service public national, gratuit, exhaustif et égalitaire de l'orientation à destination des élèves, des étudiants et de leurs familles. La plate-forme sera le portail permettant de réaliser cette ambition : l'accès à une information qualitative complète (intégrant les informations portées par les régions) pour assurer l'orientation de chaque élève vers les formations adaptées à son projet professionnel, dans le cadre d'un parcours usager fluide.

Par ailleurs, je relève que la Cour souligne indirectement les résultats du système d'orientation français en mentionnant (note de bas de page n° 49) que, parmi les élèves qui demandent la voie professionnelle, 71,1 % obtiennent leur premier vœu dans les filières de production après la classe de troisième et 74,3 % dans les filières des services. Ce résultat, au profit d'un nombre considérable d'élèves, est à mettre en regard de l'important travail conduit par les équipes éducatives.

Les comparaisons internationales figurant dans ce projet de chapitre permettent de s'interroger sur l'efficacité des organisations, mais relativement peu sur les différences de politiques publiques d'orientation suivies dans chaque pays. La Suisse et l'Allemagne, exemples évoqués par la Cour, ont des politiques d'orientation très régulées par l'institution scolaire :

- en amont, en Allemagne, avec une orientation des élèves à la sortie de l'école primaire vers deux ou trois types de collège ;
- en aval, en Suisse, avec un examen du baccalauréat général (la maturité) très sélectif puisque les élèves doivent avoir la moyenne dans l'ensemble des disciplines de l'examen qui n'est pas décliné en série.

Parmi les apprenants du second cycle du secondaire, la part de ceux inscrits dans la voie générale est de 53 % en Allemagne, de 38 % en Suisse et de 60 % en France.

En France, la politique d'orientation est d'abord fondée sur le choix des familles pour une formation donnée. L'institution scolaire opère une régulation par les résultats scolaires sur une base large sachant qu'un élève qui obtient la moyenne (voire moins) en classe de troisième peut accéder au lycée général. De plus, le système est régulé par la carte des formations qui relève, en grande partie, du financement des régions. Au-delà des organisations, il convient sans doute d'interroger la politique d'orientation et de formuler des remarques à cet égard, notamment sur l'équilibre entre les demandes des familles et la régulation nécessaire de l'institution.

Si la Cour insiste, avec raison, sur la coordination perfectible des acteurs, il convient d'insister également sur le fait que les professeurs et les psychologues de l'éducation nationale relèvent de l'éducation nationale, les plateaux techniques des régions, et l'apprentissage, des entreprises.

Il y a lieu de souligner également que la réforme des lycées professionnels, engagée depuis la rentrée 2023, porte l'ambition d'un pilotage à la fois régional et national de l'offre de formation, avec des objectifs pluriannuels tournés vers la réussite, et des outils partagés d'analyse et d'aide à la décision entre acteurs.

À ce titre, la direction générale de l'enseignement scolaire anime les réseaux des délégations régionales académiques de la formation professionnelle, initiale et continue et des délégués de région académique à l'information et à l'orientation, dans la perspective de renforcer le rapprochement de l'orientation et de la carte des formations.

Au-delà de ces considérations, je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur les trois recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet de chapitre (I) et sur différentes remarques de ce projet de chapitre (II).

1. Sur les recommandations

La recommandation n° 1 préconise « *d'insérer dans les maquettes de formation initiale des enseignants un module obligatoire sur la compétence orientation* ».

L'arrêté du 18 juin 2014 fixant les modalités de formation initiale de certains personnels enseignants et d'éducation de l'enseignement public stagiaires ne mentionne pas expressément le domaine de l'orientation et renvoie au référentiel de formation annexé à l'arrêté du 27 août 2013 fixant le cadre national des formations dispensées au sein des masters « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation ». Celui-ci prévoit que l'un des axes de la formation pour les professeurs enseignants du second degré est de « contribuer à la réalisation des objectifs éducatifs de l'établissement contenus dans le projet d'établissement avec les acteurs de la communauté scolaire et les partenaires institutionnels, économiques et associatifs au service de la réussite du parcours des élèves et de l'accompagnement de leur orientation ». L'objectif est que l'enseignant puisse apporter sa contribution à l'accompagnement du parcours de l'élève et à son orientation en coopérant avec les membres de l'équipe éducative et en instaurant une relation de confiance avec les parents.

Je partage le souci de la Cour de former les personnels d'enseignement et d'éducation aux biais sociaux et aux biais de genre liés à l'orientation et de leur accorder une place appropriée dans les maquettes de formation initiale.

De manière plus générale, inclure la connaissance du champ de l'accompagnement à l'orientation dès la formation initiale des enseignants, comme le recommande la Cour, est un levier d'amélioration dans ce domaine. Toutefois, cela nécessite une évolution des maquettes de formation initiale.

La réforme de la formation initiale des enseignants permettra d'ouvrir la réflexion sur l'évolution de ses contenus en vue d'une meilleure prise en compte de la dimension de l'orientation.

Par ailleurs, je souhaite rappeler l'effort du ministère de l'éducation nationale en matière de formation continue concernant l'orientation. Ainsi, en 2023-2024, 50 294 journées de formation ont été consacrées à cette thématique (formation à la découverte des métiers au collège, notamment).

La recommandation n° 2 invite à « *adapter l'emploi du temps des professeurs principaux ou référents pour assurer leur mission d'orientation* ».

Il n'est pas envisagé de quantifier le volume horaire des activités liées au service d'enseignement ou les missions des professeurs principaux ou référents, qui varient selon le public concerné et la période de l'année au cours de l'année scolaire. Une telle quantification pourrait être source de rigidité.

En outre, l'accent mis sur l'orientation pourrait s'effectuer au détriment de la mission de coordination du suivi des élèves qui doit être assurée par les professeurs principaux et les professeurs référents.

Le dispositif actuel permet de faire intervenir plusieurs catégories de personnels (en complément des enseignants) selon les besoins identifiés et l'organisation retenue au sein de chaque établissement public local d'enseignement.

La recommandation n° 3 suggère « *d'expérimenter avec une ou plusieurs régions volontaires les enjeux et les conditions d'un rapprochement des enseignements entre les voies du lycée, professionnelle, technologique et générale (ministère de l'éducation nationale, régions)* ».

Cette recommandation présente un intérêt notamment par l'apport d'une perspective décloisonnée. Elle pourra être mise en œuvre en veillant à une bonne articulation entre la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle afin de tirer profit des impacts potentiels sur les poursuites d'études dans l'enseignement supérieur.

2. Sur les remarques de la Cour

En écho aux analyses de la Cour soulignant l'importance de lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux (point I.A), je souhaite signaler la mise en place d'une expérimentation, prévue par l'article 24 de la loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels, qui propose une « option santé » aux élèves de la voie générale scolarisés dans les lycées implantés dans des déserts médicaux. Depuis la rentrée 2024, quatre académies (Bordeaux, Toulouse, Montpellier et Nancy-Metz) dans trois régions académiques ont été sélectionnées pour mener cette expérimentation, qui concerne les lycéens des voies générale, technologique (séries sciences et technologies de la santé et du social et sciences et technologies de laboratoire notamment), et professionnelle (baccalauréat professionnel accompagnement, soins et services à la personne, en particulier).

MonProjetSup est un module développé par mon ministère et l'Onisep pour la plateforme Avenir(s). L'enjeu de ce module est de permettre aux lycéens d'exprimer leurs envies, leur projet, pour leur apporter en retour des suggestions personnalisées (élaborées grâce à la valorisation des données statistiques de Parcoursup), dans le souci d'élargir le champ des possibles et d'apporter aux enseignants des éléments objectifs pour leur dialogue avec l'élève. Ce dialogue est primordial pour donner confiance aux élèves, éviter les effets d'autocensure et ajuster au mieux leurs attentes à leur situation personnelle. Ces nouveaux services

sont proposés aux lycéens et aux enseignants du lycée depuis le premier trimestre 2024-2025, via la plateforme Avenir(s) de l'Onisep.

S'agissant des personnels chargés d'une mission d'éducation à l'orientation (point II.B), les dispositions statutaires (décret n° 2017-120 du 1^{er} février 2017) prévoient un rôle important en matière d'orientation pour les psychologues de l'éducation nationale de la spécialité éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle (EDO). Toutefois, compte tenu des rendements des concours ces dernières années, du développement de l'école inclusive, de la dégradation de la santé mentale des élèves depuis la crise sanitaire et de la lutte contre le harcèlement scolaire, la charge de travail des psychologues de l'éducation nationale s'est accrue. Ils consacrent ainsi une part croissante de leur temps pour accompagner et participer au développement des élèves présentant des signes de souffrance psychique et des élèves en situation de handicap, en complément de leurs autres missions et en lien avec les équipes éducatives.

Les rôles des professeurs principaux et des professeurs référents sont précisés par l'article D. 421-49-1 du code de l'éducation, qui prévoit : « Le professeur principal d'une classe ou le professeur référent de groupe d'élèves assure une tâche de coordination tant du suivi des élèves que de la préparation de leur orientation, en liaison avec les psychologues de l'éducation nationale, et en concertation avec les parents d'élèves ».

Tous les professeurs exercent en outre un rôle en matière d'orientation : l'article 2 du décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations règlementaires de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement d'enseignement du second degré prévoit que les activités liées au service d'enseignement comprennent « le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation en collaboration avec les personnels d'éducation et d'orientation ». Parmi les missions complémentaires ouvertes au titre du Pacte enseignant figure la mission « *accompagnement vers l'emploi* ».

S'agissant de la répartition des compétences entre l'État et les régions en matière d'orientation (point II.C), je rappelle que la région a une compétence d'information sur les métiers et les formations. L'article L. 6111-3-1 du code du travail dispose notamment, qu'avec le concours de l'Onisep, la région élabore la documentation de portée régionale sur les enseignements et les professions et, en lien avec les services de l'État, diffuse l'information et la met à disposition des établissements de l'enseignement scolaire et supérieur.

Par ailleurs, le cadre national de référence pour l'orientation du 28 mai 2019, qui prévoit la mise en œuvre des compétences de l'État et des régions en matière d'information et d'orientation pour les publics (scolaire, étudiant et apprenti), prévoit que « *L'État et les régions s'accordent pour garantir (...) leur rôle conjoint d'information auprès de tous les publics* ».

Réponse de la présidente de l'Association Régions de France

Vous avez bien voulu me faire parvenir le chapitre du rapport annuel 2025 de la Cour des Comptes portant sur l'orientation au collège et au lycée. Le chapitre appelle les réponses suivantes de la part de Régions de France.

La Cour a raison de constater d'emblée que la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel n'a pas permis d'aboutir à une situation claire sur l'information à l'orientation, en partageant la compétence entre les régions académiques et les régions.

Nous souscrivons au constat que vous faites sur « le manque de repères » qui est celui des jeunes et des parents face à « une offre de formation foisonnante, aux règles du jeu opaques et instables ».

La description dans la première partie des enjeux de l'orientation, à partir des objectifs définis en 2019 dans le cadre national de référence État-régions, correspond à la réalité vécue dans les régions. Lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux, concourir à la mixité dans les métiers et à l'égalité professionnelle, présenter les métiers dans leur diversité et prévenir le décrochage scolaire sont toujours les objectifs qui sous-tendent notre action commune.

Les régions partagent aussi votre constat sur l'émergence ces dernières années d'une multitude d'intervenants privés face au besoin d'accompagnement non satisfait par le système éducatif, et qui accroît les inégalités entre les jeunes.

Pour les régions, la solution réside dans une clarification des compétences qui passe par la révision de la loi du 5 septembre 2018. On peut le lire dans le rapport : « une clarification de la responsabilité des régions s'impose ». Par contre, les régions contestent votre analyse selon laquelle le transfert plein et entier de la compétence qu'elles demandent impliquerait de leur attribuer la responsabilité des décisions d'orientation et d'affectation des élèves.

La compétence pleine et entière qu'elles appellent de leurs vœux sur l'orientation et l'information métiers ne les conduit pas à demander à exercer la mission qui est celle de l'Éducation nationale. C'est le rôle du ministère et celui de ces personnels de concevoir les approches éducatives qui favorisent les choix éclairés, d'accompagner les élèves dans l'élaboration de ces choix et leur expression. Il est tout aussi cohérent que l'État garde la main sur les affectations des jeunes via ses outils Affelnet et Parcoursup, même si les régions conservent le dernier mot sur la carte des formations professionnelles.

Une première clarification très simple pourrait déjà intervenir dans le code du travail et son article L6111-3 selon lequel la région organise « des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires ». Il suffirait de remplacer « des actions » par « les actions » pour lever une ambiguïté et ainsi commencer à clarifier les responsabilités des régions et de l'État en la matière.

Illustration de la confusion des compétences entre l'État et les régions, la plateforme Avenir(s) développée par l'ONISEP que vous évoquez fait doublon avec la compétence régionale sur l'information métiers. Elle rendra invisibles les sites que toutes les régions ont développés dans le cadre de leur compétence depuis 2018. Après avoir demandé en vain pendant un an aux ministres de tutelle de l'ONISEP de coconstruire cette plateforme, les régions viennent seulement d'entamer il y a quelques jours un travail de fond avec l'État pour rechercher des solutions techniques et permettre l'interaction des plateformes. Dans l'attente de la conclusion de ce travail, elles ont demandé aux ministres de suspendre le déploiement d'Avenir(s) dans les collèges et lycées.

Par ailleurs, la compétence pleine et entière qui est la demande unanime des régions requiert le transfert global des missions et des moyens nécessaires pour exercer celle-ci, comme proposé dans leur Livre blanc de mars 2022. L'action des régions sur l'orientation et l'information métiers repose aujourd'hui sur un volontarisme budgétaire insoutenable et anormal au regard des enjeux d'orientation de l'ensemble des publics cibles.

Parmi les personnels à transférer, les régions identifient les équipes des directions territoriales ONISEP et les directeurs de CIO. Du côté des DTONISEP cela représente 95 ETP tout au plus sur l'ensemble du territoire, soit 5 à 10 ETP par région. Un premier pas serait la mise en œuvre de la recommandation de votre rapport de mars 2024 sur la suppression des 17 postes de DTONISEP. Ces professionnels pourraient apporter un soutien essentiel à la région dans les points d'accueil locaux (maisons de l'orientation, espaces régionaux d'information de proximité...), nécessaires à la territorialisation de l'action en matière d'information et d'orientation.

Quant aux moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de la compétence, les régions demandent la compensation des sommes engagées pour l'information à l'orientation des publics scolaires, étudiant et apprentis, en application de la loi du 5 septembre 2018.

L'enveloppe de 8 M€ transférée aux 18 régions au titre de la loi de 2018 pour le transfert de la compétence des DT-ONISEP sur l'information territorialisée sur les métiers est très insuffisante au regard de leur engagement dans cette compétence, qui s'élève au total à plus de 170 M€ en 2024 en intégrant leurs actions, le financement des structures AIO et des Carif-Oref. Ce total s'entend hors rémunération des personnels.

Plusieurs facteurs expliquent cet écart. La loi conduit à calculer le montant du transfert sur la base du coût du « pieds de corps », soit le montant équivalent au salaire d'agents de catégories équivalentes, mais sans tenir compte de leur ancienneté. Cela a conduit à estimer à la baisse les moyens financiers à transférer. Les régions ont dû compenser avec leurs fonds propres pour assurer la mission puisque le transfert correspond en moyenne à un tiers des effectifs réellement mobilisés pour assurer la mission qui leur a été confiée.

Par ailleurs, certaines conventions de transfert de compétences ne semblent pas avoir été respectées. À titre d'exemple, en Nouvelle-Aquitaine, si la convention régionale de déclinaison de la compétence prévoyait 30 % du temps de travail des directeurs de CIO consacrés aux travaux des régions sous leur autorité fonctionnelle, cela ne semble pas avoir été mis en œuvre par l'État à date.

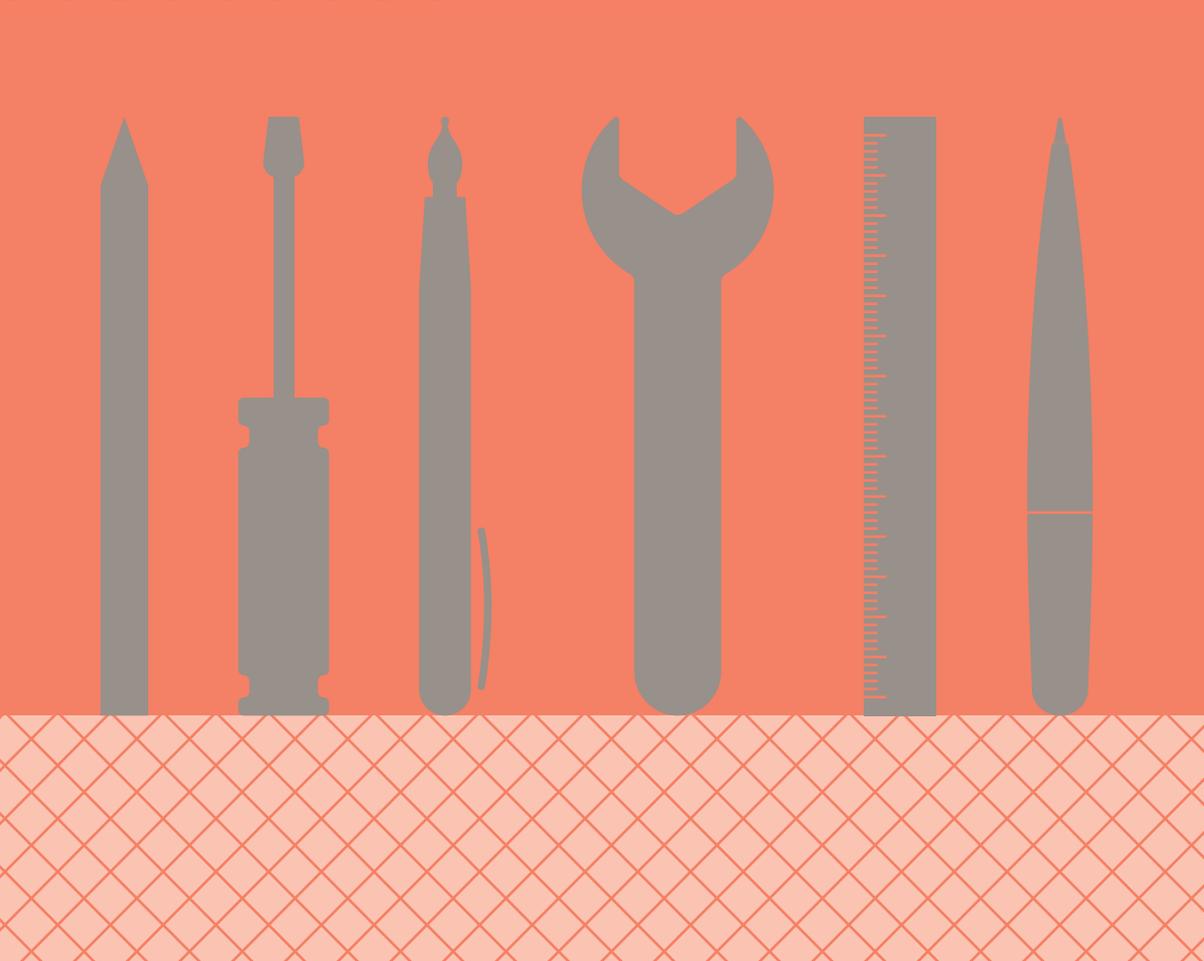
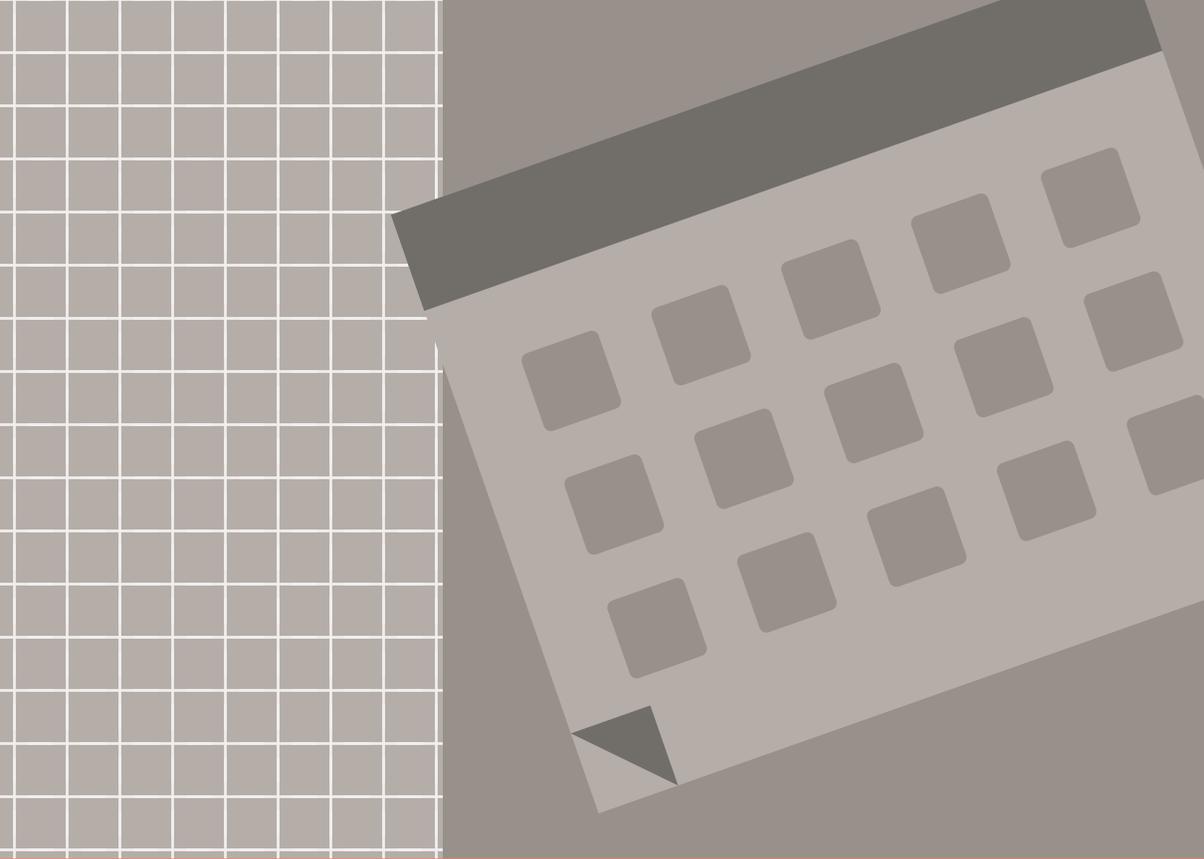
Qui plus est les moyens dédiés aux CIO étant en baisse structurelle et les PsyEN étant de plus en plus mobilisés sur de l'accompagnement psychosocial, l'institution se retrouve à accompagner l'affectation scolaire, plus que l'orientation. Cet effort d'accompagnement, pour le public scolaire, se déporte de fait vers les régions, sans moyens additionnels alloués.

En résumé, Régions de France forme le vœu que votre rapport annuel contribuera à ouvrir les yeux du gouvernement et du Parlement sur la clarification de la compétence que la Cour esquisse dans ce chapitre.

Il est regrettable que vous n'ayez pas formulé de recommandation sur ce sujet essentiel pour l'ensemble des acteurs de l'orientation et en premier lieu pour les jeunes et les familles qui aujourd'hui ne savent souvent pas à qui s'adresser pour construire leur projet.

Enfin, nous souscrivons à votre recommandation d'expérimenter avec les régions volontaires les conditions d'un rapprochement des enseignements entre les voies du lycée, professionnelle, technologique et générale. Nous partageons votre constat sur l'inadéquation entre orientation scolaire et besoins de formation « réels » des territoires. La transformation de la carte des formations en lien avec la réforme de la voie professionnelle peut constituer une réponse mais n'est pas la seule.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France à la lecture du chapitre.



2.

L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans

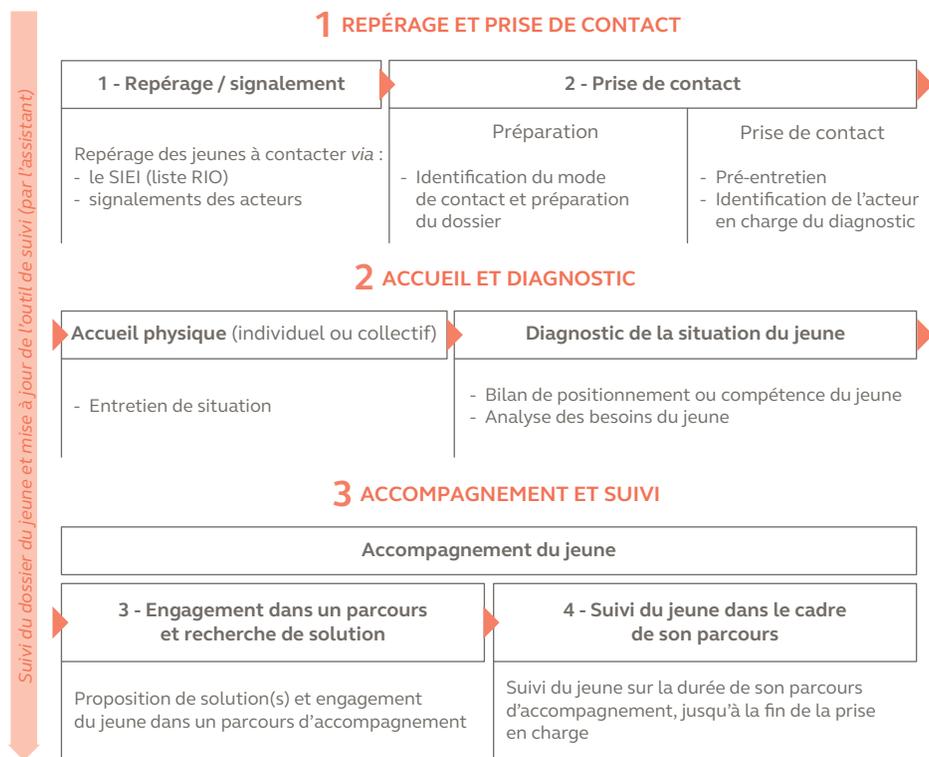
L'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans, instaurée par l'article 15 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, est entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2020, dans le contexte de la pandémie de covid 19. Son objectif a été énoncé par le Premier ministre en mars 2019 : « *Tout doit être mis en œuvre afin d'empêcher la sortie des jeunes sans qualification et sans compétences du système scolaire, de repérer les jeunes sans solution ni accompagnement et de passer, enfin, d'un droit formel à la formation et à la qualification, à un droit réel, pleinement effectif pour tous les jeunes* »¹. Elle s'inscrit dans les politiques conduites au plan européen pour réduire la proportion de jeunes de 18 à 24 ans ni en emploi, ni en formation, ni en études (*Neet pour « neither in employment nor in education or training »*).

1. Extrait de la lettre de mission à Sylvie Charrière, députée, et Patrick Roger, conseiller municipal, chargés d'élaborer un rapport destiné à définir le contenu de l'obligation.

L'obligation de formation présente trois caractéristiques :

1. Elle s'applique spécifiquement aux jeunes mineurs, alors que les politiques en faveur des jeunes ont généralement un champ plus large, et plus précisément aux Neet de 16 et 17 ans, en situation de décrochage scolaire, diplômés ou non. Parmi les 1,6 million de jeunes se situant dans cette tranche d'âge, environ 150 000 relèvent de l'obligation de formation. Leur nombre est sensiblement supérieur à l'estimation initiale (60 000).
2. Elle repose sur une démarche en plusieurs phases :

SCHÉMA N° 1 | Les trois phases de l'obligation de formation



Source : ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

Selon la loi, l'obligation est remplie lorsque le jeune poursuit sa scolarité dans un établissement d'enseignement, lorsqu'il est apprenti ou stagiaire de la formation professionnelle, lorsqu'il occupe un emploi ou effectue un service civique ou lorsqu'il bénéficie d'un dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle.

La phase de repérage consiste à établir une liste de jeunes mineurs supposés ne pas remplir ces critères, puis de le vérifier en contactant les intéressés ou leurs parents. Les phases d'accueil et de diagnostic, puis d'accompagnement, ont pour objet de proposer aux intéressés des solutions leur permettant de respecter l'obligation de formation. Contrairement à ce que suggère son intitulé, celle-ci consiste au moins autant à accompagner qu'à former les jeunes concernés. L'éducation nationale et les missions locales peuvent offrir des solutions allant du retour à un cursus scolaire normal ou aménagé à l'inscription dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle, voire à l'obtention d'un emploi.

3. L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans s'applique aussi bien aux pouvoirs publics, et plus largement à toutes les parties prenantes : politiques de lutte contre le décrochage scolaire et d'insertion professionnelle, jeunes concernés et leurs parents. Mais dans les faits, la seule obligation mentionnée par la loi incombe aux missions locales, qui doivent informer les départements des cas de non-respect de l'obligation.

Quatre ans après son lancement, la Cour a réalisé un état des lieux de cette mesure afin d'en relever les points forts, d'identifier les difficultés de mise en œuvre et de proposer des axes d'amélioration. Elle a d'abord analysé l'efficacité des outils utilisés, notamment le système d'information (I). Elle a ensuite examiné le cadre dans lequel les acteurs institutionnels et privés mettent en œuvre l'obligation de formation (II). Elle a enfin recherché si l'ambition de départ de ne laisser aucun jeune relevant de l'obligation sans solution était effective en examinant l'efficacité du repérage et la pertinence des solutions de remédiation proposées (III).

Chiffres clés

environ
150 000

mineurs de 16 et 17 ans relèvent de l'obligation de formation sur 1,6 millions de jeunes dans cette tranche d'âge



72 000

jeunes comptabilisés par les missions locales comme bénéficiaires d'une solution en 2023

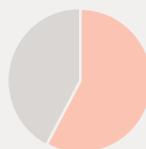
42 300

bénéficiaires d'une solution proposée par l'Éducation nationale durant l'année scolaire 2022-2023

Source : système interministériel d'échanges d'informations de l'Éducation nationale

58%

de jeunes restés sans solution en 2023 selon les missions locales



Source : Afpa

7 600

bénéficiaires en 2023 de la Promo 16-18 de l'AFPA, seul dispositif nouveau issu de l'obligation de formation

77%

des jeunes de 15 à 17 ans ne connaissent pas bien ou pas du tout l'obligation de formation, selon un sondage réalisé par la Cour



Source : résultats de l'étude auprès des 15/25 ans commandée par la Cour des comptes à l'institut CSA

I. Des lacunes à corriger pour donner une pleine efficacité à l'obligation de formation

L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans pâtit depuis sa mise en œuvre de lacunes persistantes qui amoindrissent son efficacité et sa capacité à atteindre les objectifs assignés. Une communication peu adaptée explique qu'elle demeure largement méconnue (A). Le retard important dans la conception d'un nouveau système d'information nuit au repérage et au suivi des jeunes relevant de l'obligation de formation (B). L'absence de sanctions effectives au non-respect de l'obligation de formation limite enfin la portée de la mesure (C). La correction de ces faiblesses est la condition *sine qua non* d'une relance de ce dispositif, quatre ans après sa mise en place.

A. Une communication inadaptée

1. Des outils d'information peu pertinents

Reposant sur l'identification des jeunes mineurs *Neet* de 16 et 17 ans en situation de décrochage scolaire, public difficile à repérer, l'obligation de formation nécessite une communication adaptée et efficace (cf. visuels d'information ci-dessous).

Un numéro vert gratuit (0 800 122 500), également accessible *via* le site « *nouvelles chances* » géré par l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep), a été mis en place en janvier 2021. Il permet aux jeunes et à leurs familles d'échanger avec un professionnel et d'être guidé vers une solution.

PHOTO N° 1 | Visuels d'information sur le dispositif

GOVERNEMENT
Ministère du Travail et de l'Emploi

16 ANS
18 ANS

Vous avez entre 16 et 18 ans ?
Sans école, ni formation,
ni emploi ?

À chacun sa solution.

Trouvez la vôtre au :

0 800 122 500 Service à appel gratuits

1jeune1solution.gouv.fr

Vous avez entre 16 et 18 ans ?
Sans école, ni formation, ni emploi ?

À chacun sa solution, trouvez la vôtre,
appelez le **0 800 122 500**

- 1 UN PROFESSIONNEL EN LIGNE, QUI VOUS ÉCOUTE ET VOUS ORIENTE
- 2 UN RENDEZ-VOUS POUR CONSTRUIRE LA SUITE AVEC VOUS
- 3 DES SOLUTIONS CONCRÈTES :
 - formations ;
 - accompagnement ;
 - dispositif d'insertion professionnelle ;
 - service Civique ;
 - volontariat...
- 4 UN SUIVI PERMANENT ET PERSONNALISÉ

1jeune1solution.gouv.fr

Source : ministère du travail et de l'emploi

Dès leur mise en place, le numéro de téléphone et le site ont été peu utilisés par les jeunes et leurs familles. Dès juillet 2021, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse² a relevé que les retours sur ce numéro vert n'étaient pas encourageants. L'Onisep faisait état de seulement 2 469 appels sur la période du 14 janvier au 19 septembre 2021. En 2024, ce mode de communication, toujours très peu utilisé, apparaît inadapté à la classe d'âge des jeunes concernés, peu familiers du téléphone, a *fortiori* pour échanger sur leurs difficultés, et plus enclins à communiquer sur les réseaux sociaux.

La visibilité du dispositif sur l'obligation de formation a aussi été affaiblie par la communication relative au plan « *1 jeune, 1 solution* » : intervenue au cours de la même période, en 2020, cette dernière a été un vecteur de confusion entre les deux dispositifs pour le public concerné.

Le déploiement d'une communication institutionnelle et nationale sur l'obligation de formation des jeunes reste nécessaire pour asseoir l'action de l'État. Elle doit toutefois être complétée d'une communication territoriale, plus proche des lieux de vie des jeunes, à l'instar des relais d'information jeunesse.

Les maraudes numériques constituent un mode de communication plus adapté au mode de vie des jeunes. Elles permettent en effet de capter leur attention et de susciter leur adhésion au dispositif sur les réseaux sociaux ou, par exemple, sur les plateformes de jeux en ligne. Elles permettent aussi de repérer et de remobiliser grâce au numérique les jeunes éloignés de l'école et de l'emploi vers des solutions d'accompagnement proches de chez eux. Certaines missions locales ont aussi recours, via les réseaux sociaux, à des personnalités médiatiques auxquels les jeunes s'identifient.

2. Une obligation insuffisamment connue et dont l'appellation est peu adaptée

Un sondage réalisé par la Cour du 18 avril au 10 mai 2024, auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 jeunes âgés de 15 à 25 ans, a montré que 62 % des jeunes savent ce que représente l'obligation de formation, mais que seuls 29 % ont une idée claire de ce qu'elle recouvre. Il en ressort aussi que 77 % des jeunes de 15-17 ans ne connaissent pas bien ou pas du tout le dispositif.

L'obligation de formation n'est pas non plus assez connue des enseignants, alors qu'ils sont en relation directe avec les jeunes en difficulté scolaire. Au-delà de la mise en place par la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc), en 2024, d'un parcours magistère de six heures, un module spécifique sur l'obligation de formation pourrait être instauré dans la formation initiale au métier d'enseignant. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse l'envisage, pour sa part, dans le cadre de ses formations statutaires.

L'obligation de formation s'adresse à un public de jeunes souvent fragiles, souvent en décrochage scolaire, pour qui le terme de formation, a *fortiori* précédé de celui d'obligation, peut renvoyer à une représentation négative de leur parcours scolaire,

2. Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, *L'obligation de formation pour les 16-18 ans, où en est-on un an après ?*, octobre 2021.

qu'ils ont souvent choisi de quitter. Il aurait certainement été préférable de communiquer sur le dispositif auprès des jeunes et leur famille avec une accroche plus attractive, créant une dynamique positive, sans renvoyer à l'idée de contrainte, par exemple avec une formule telle que « *de 16 à 18 ans, un accompagnement pour chacun* ».

B. Un système d'information interministériel inopérant, encore en attente de son successeur

1. Les limites du système interministériel d'échanges d'informations (SIEI) actuellement utilisé

L'identification des jeunes et le suivi des solutions qui leur sont proposées impliquent un système d'information performant. Tel n'est plus le cas du système interministériel d'échanges d'informations mis en place en 2011 par le ministère de l'éducation nationale pour le repérage des décrocheurs.

Initialement conçu pour identifier à l'échelon national les élèves qui devraient être scolarisés mais qui n'apparaissent plus dans les bases élèves, le recensement de ces derniers n'est ni exact, ni exhaustif, en raison de la mauvaise qualité de ses données source. Le SIEI ne dispose pas des interfaces permettant d'intégrer les données de l'apprentissage, des lycées militaires et maritimes, de l'Agence du service civique, de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) ou des journées défense et citoyenneté. Il ne repère pas de manière systématique les jeunes sortis de formation initiale et inscrits dans un dispositif de professionnalisation.

Or la mise en œuvre de l'obligation de formation en 2020 a renforcé les enjeux liés à cet outil : gestion partenariale, repérage des jeunes, prévention du décrochage et réalisation de statistiques sur les populations suivies. Compte tenu de ces inadaptations et de l'obsolescence technique du SIEI, la décision a été prise en 2021 de développer un nouveau système d'information, le « SI communautaire ».

Depuis 2020, le manque de fiabilité des données figurant dans le SEIE a contraint ses utilisateurs à les vérifier auprès des représentants légaux des jeunes décrocheurs présumés. Ces contacts téléphoniques, réalisés à grande échelle, se sont souvent avérés inutiles. Ils ont nui à l'image de l'obligation de formation, découragé les acteurs et entraîné une perte conséquente de temps. Par exemple, le traitement des données lancé par la mission locale de Paris en novembre 2023 n'a été achevé qu'en mars 2024. Les contacts réalisés ont montré que 58 % des 1 274 mineurs figurant sur la liste transmise disposaient déjà d'une solution et n'auraient donc pas dû y figurer.

Ces difficultés ont aussi conduit à l'utilisation de systèmes parallèles : les régions Île-de-France et Occitanie ont ainsi sollicité des prestations téléphoniques externes. Or cette démarche standardisée n'est pas toujours adaptée à des publics peu réceptifs. D'autres services, comme l'académie de Créteil, ont conservé des outils statistiques développés en interne.

2. Le « SI Communautaire », un projet nécessaire mais retardé de plusieurs années

La mise en œuvre du projet de « SI Communautaire » a pour objectif d'assurer la continuité numérique entre tous les acteurs de l'obligation de formation. Il doit permettre de fiabiliser, mettre en relation et exploiter efficacement des données provenant de multiples sources.

Construit sur quatre briques fonctionnelles (prévention, repérage, suivi et pilotage), ce nouveau système d'information doit proposer une base de données alimentée des données de repérage échangées au fil de l'eau par l'ensemble des partenaires, grâce des API³.

Initialement prévue en avril 2021, la livraison d'une première version du « SI Communautaire » a été reportée à février 2024, puis à la fin de l'été 2024. Ce retard très important s'explique notamment par le fait qu'aucune ressource n'a été affectée à la gouvernance et au développement du projet jusqu'en septembre 2021.

À la rentrée 2024, la base de données et son service de repérage ne fonctionnaient que sur un périmètre réduit, à l'épreuve dans quinze plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs. Bien qu'il soit encore expérimental, ce nouveau système est accessible aux utilisateurs finaux, avec l'exploitation de données en temps réel. La mise en place d'un environnement de test de cette nouvelle solution aurait mieux permis d'identifier de potentiels dysfonctionnements.

Les autres modules du « SI Communautaire » restent à finaliser. Cependant leur mise au point dépend de la mise à disposition effective des ressources nécessaires à leur développement. Or les services du ministère du travail, qui accompagnent les missions locales dans la conception du SI Communautaire, devraient être mobilisés lors du dernier trimestre 2024 par d'autres chantiers⁴ liés à la création de France Travail.

Le ministère de l'éducation nationale n'a pas été en mesure de confirmer à la rentrée 2024 la date de livraison du « SI communautaire » auprès de l'ensemble des utilisateurs des premières fonctionnalités, ni de communiquer un calendrier actualisé.

Co-financé à parts égales par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le Fonds pour la transformation de l'action publique, le budget alloué au projet (5,65 M€) aura été intégralement consommé fin 2024. La consommation des crédits destinés à l'achèvement du projet en 2025 devra faire l'objet d'un suivi plus rigoureux.

Enfin, les équipes projet doivent répondre aux défis communs à tout projet numérique : s'assurer de la bonne mise en place du plan de formation des utilisateurs, de la cohabitation transitoire de l'ancien et du nouveau système d'information, de la mise à l'arrêt à terme du SIEI, ou encore de la qualité des données des systèmes d'information alimentant le « SI Communautaire ». Pour la protection des données et la prise en compte du droit à l'oubli⁵ pour les jeunes identifiés, une analyse d'impact relative à la protection des données a été formalisée.

3. Interfaces permettant l'échange de données entre différents systèmes.

4. Par exemple le « SI Plateforme » destiné à mieux accompagner les jeunes tout au long de leurs parcours vers l'emploi.

5. Le « SI Communautaire » aura une période de rétention des sauvegardes de six ans.

Bien que retardé, ce nouveau système d'information devrait à terme faciliter le travail collaboratif entre les différents partenaires et permettre d'améliorer le suivi des jeunes accompagnés.

C. Une obligation dépourvue de sanction effective

1. Une simple obligation morale pour les jeunes concernés et les pouvoirs publics

Avec l'instauration de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, le Gouvernement a voulu assurer une continuité avec l'instruction obligatoire pour chaque enfant jusqu'à l'âge de 16 ans. Cependant cette nouvelle obligation, beaucoup moins contraignante, n'est pas de même nature que l'instruction obligatoire.

Elle s'applique en premier lieu aux jeunes concernés, et à leur famille s'agissant de mineurs, mais il n'est pas prévu de sanction particulière à leur rencontre s'il s'y soustraient. Une telle sanction serait en tout état de cause peu appropriée et difficile à mettre en œuvre.

L'obligation qui pèse aussi sur les pouvoirs publics, en particulier l'Éducation nationale et le service public de l'emploi, relève, quant à elle, des moyens plus que des résultats. Les administrations concernées doivent prendre toutes les mesures permettant de repérer les jeunes relevant de l'obligation de formation et, surtout, leur offrir des solutions adaptées, mais il n'existe aucune sanction, par exemple financière, s'ils n'y parviennent pas. Là encore, une telle sanction serait peu réaliste et opportune eu égard à l'extrême difficulté de repérer et d'accompagner les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

2. Une obligation d'information sur la situation du jeune mal assurée par les missions locales

La seule obligation, définie dans le code de l'éducation, est le contrôle du respect de l'obligation de formation par les missions locales. Celles-ci doivent convoquer le jeune et son représentant légal en cas d'absence non justifiée à l'entretien, lorsque le jeune abandonne précocement son parcours d'accompagnement ou qu'il ne répond plus à leurs sollicitations. Dans un délai de deux mois suivant la convocation et en l'absence de respect de l'obligation, elles transmettent au président du conseil départemental les informations relatives à la situation du jeune.

En pratique, seules certaines missions locales informent systématiquement le département de leurs constats. En résulte une disproportion entre le nombre de jeunes enregistrés par les missions locales comme étant « sans solution » – dont les jeunes pour lesquels le contact avec la mission locale est rompu, qui représentaient 33 % des jeunes identifiés comme « sans solution » en 2022 et 30 % en 2023 –, et les informations transmises aux départements sur les jeunes ne respectant pas l'obligation de formation, qui sont lacunaires.

TABLEAU N° 1 | Données des missions locales relatives aux jeunes sans solution et aux informations transmises aux départements

	2022	2023
Jeunes sans solution	67 118*	97 734*
Jeunes dont l'information sur le non-respect de l'obligation de formation est transmise au département	2 463	3 386

(*) Ce chiffre ne représente pas obligatoirement un jeune qui s'est soustrait à l'obligation de formation.
Source : UNML (à partir du système d'information I-Milo)

Différentes raisons sont invoquées par les missions locales à l'appui de leur choix de ne pas informer le département : crainte de stigmatiser le jeune avec lequel la mission locale ne veut pas perdre le contact, espoir de renouer le lien, ou encore absence de retour du département.

Il est essentiel que le système d'information de l'obligation de formation soit, à l'avenir, plus détaillé en précisant notamment, pour les différentes phases de la procédure, le nombre de convocations, en mentionnant leurs causes (absence non justifiée à l'entretien, abandon précoce du parcours d'accompagnement, non réponse aux sollicitations de la mission locale), et surtout en répertoriant le nombre de jeunes devant être signalés après le délai légal de deux mois.

3. Le rôle insuffisamment défini des départements au titre de l'obligation de formation

Les départements agissent en direction des jeunes dans le cadre des politiques sociales qui leur incombent, notamment la politique d'aide sociale à l'enfance, des politiques éducatives et des politiques de jeunesse. Ils interviennent ainsi lorsqu'un mineur est en danger ou risque de l'être. Mais, s'agissant de l'obligation de formation, aucun texte ne définit le rôle du département.

Dans les faits, certains travailleurs sociaux du département se mobilisent pour les jeunes signalés par une mission locale, en particulier en cas de situation de danger. Pour autant, ce suivi n'est pas systématique et n'est généralement pas réalisé de façon concertée avec la mission locale à l'origine de la saisine, alors que des conventions de partenariats sont parfois signées entre cette dernière et le département. En outre, aucune information sur les suites données par le département n'est réalisée auprès de la mission locale, pourtant chargée spécifiquement du contrôle de l'obligation de formation. La loi ne le prévoit pas et aucune sanction n'est prévue.

Pour améliorer l'efficacité de l'obligation de formation, chaque information relative à un jeune qui ne la respecte pas devrait faire l'objet d'une investigation par les travailleurs sociaux, puis d'une restitution à la mission locale à l'origine de l'information. En outre, au plan national, dans un souci d'harmonisation des pratiques, un accord-cadre entre l'État, l'Association des départements de France et l'Union nationale des missions locales pourrait utilement clarifier le rôle de chacun. À défaut, de tels accords pourraient être conclus aux mêmes fins au niveau départemental.

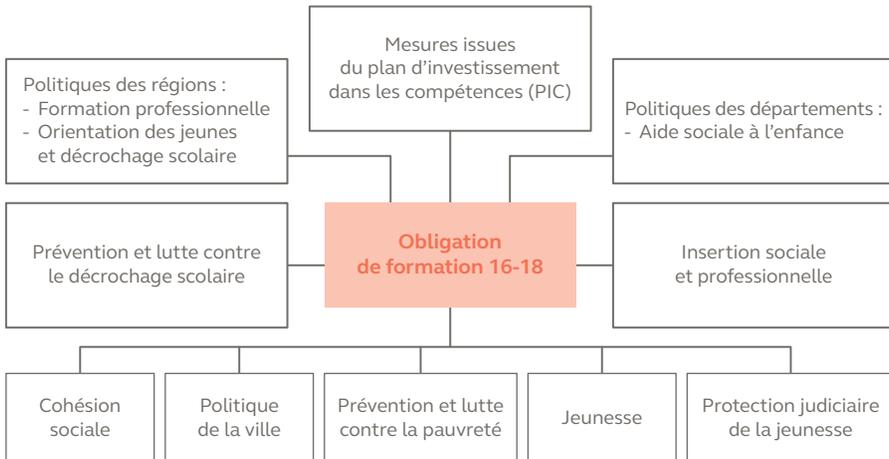
II. Une mobilisation accrue des acteurs au profit des décrocheurs mineurs, mais une animation interministérielle à redynamiser

Afin d'assurer la réussite du repérage des jeunes et de diversifier les solutions proposées, la collaboration étroite de l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés, est indispensable. Or si l'obligation de formation s'inscrit principalement dans la politique de lutte contre le décrochage scolaire, elle implique avec une intensité variable d'autres politiques publiques (A). Le pilotage stratégique s'est progressivement essoufflé et n'est pas à la hauteur des ambitions initiales (B). En revanche, la mesure a permis une plus grande mobilisation des acteurs locaux en faveur des jeunes mineurs, en dépit de disparités significatives (C).

A. Un positionnement complexe au croisement de plusieurs politiques publiques

L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans se trouve au cœur de plusieurs politiques publiques, dont les principales sont mentionnées dans le schéma suivant.

SCHÉMA N° 2 | Les principales politiques publiques concernées par l'obligation de formation



Source : Cour des comptes

1. Une nouvelle étape dans la politique de lutte contre le décrochage scolaire

L'obligation de formation constitue avant tout une nouvelle étape dans la politique de prévention et de lutte contre le décrochage scolaire. Elle la décline dans un champ plus restreint, celui des 16 et 17 ans au lieu des 16 à 29 ans (âge maximum pour un contrat d'apprentissage), mais avec des spécificités dans son animation et son suivi. Elle utilise son propre système d'information et repose sur l'organisation et les dispositifs de l'Éducation nationale concernant le décrochage scolaire, au plan national comme à l'échelon local.

La lutte contre le décrochage scolaire est étroitement liée, depuis une quinzaine d'années, à la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes conduite par le ministère du travail. Celle-ci reconnaît le droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie à tout jeune de 16 à 25 ans en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle. La loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a ainsi consacré la place croissante accordée aux 436 missions locales en leur confiant un rôle central : le contrôle du respect de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans et l'information des départements concernant ceux qui manquent à cette obligation sans motif légitime. Le ministère chargé du travail les a accompagnées sur un plan financier afin de permettre à chacune de recruter un « référent obligation de formation ». Le nombre de mineurs accueillis par les missions locales a progressé de 54,2 % de 2019 à 2022, mais dans des proportions comparables à celle de l'ensemble des personnes accueillies : les jeunes de 16 à 18 ans représentent toujours 9,3 % de ce total.

En revanche, la loi du 26 juillet 2019 n'a pas confié d'attributions nouvelles aux régions, qui agissent essentiellement dans le cadre des compétences qui leur ont été transférées au milieu des années 2010, selon une articulation complexe avec l'Éducation nationale : l'organisation du service public régional de l'orientation tout au long de la vie et la coordination des actions de prise en charge des décrocheurs. L'obligation de formation a donc eu une incidence limitée sur les politiques des régions en faveur des décrocheurs de 16 et 17 ans, même si le constat varie selon les régions.

La place de Pôle emploi (devenu France Travail le 1^{er} janvier 2024) dans le dispositif apparaît assez limitée, même si la loi cite l'établissement public comme un acteur concourant à l'obligation de formation. La création, par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, d'un « réseau pour l'emploi », avec une gouvernance nouvelle, devrait contribuer à renforcer son rôle.

2. Une implication variable des autres politiques publiques

Même si cette filiation n'apparaît pas immédiatement, l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans relève depuis l'origine de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté. Elle constitue en effet une mesure de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022. Au sein du ministère de

la justice, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a, dès l'origine, agi pour que l'obligation de formation s'applique aux mineurs placés en centres éducatifs fermés et aux mineurs détenus. De fait, la PJJ suit la situation des jeunes dont elle est chargée et qui ne respecteraient pas cette obligation.

En revanche, les politiques en faveur de la jeunesse sont peu concernées par l'obligation de formation. Les dispositifs déployés par la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative sont très marginalement mobilisés dans le cadre de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, à l'exception du service civique. Cette obligation ne constitue pas non plus un élément majeur de la politique de la ville, en tout cas au plan national. Les politiques conduites à l'échelon déconcentré peuvent toutefois l'intégrer, par exemple dans les quartiers de la politique de la ville en Île-de-France.

B. Une animation nationale et régionale en perte de souffle

1. Un pilotage stratégique insuffisant

L'État a fait le choix d'instaurer un pilotage spécifique et interministériel de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, qui s'est montré opérationnel seulement lorsque la mesure a fait l'objet d'un portage politique.

Au plan national, un comité de pilotage interministériel, coordonné par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), rassemble les principales administrations concernées par l'obligation ainsi que Régions de France et l'Union nationale des missions locales, mais cette instance de pilotage stratégique ne s'est réunie qu'une fois, en février 2021. Depuis lors, seules des réunions techniques, concernant le nouveau système d'information, ont été organisées. La ministre déléguée à l'enseignement et à la formation professionnels a tenté de donner en 2023 une nouvelle impulsion, qui devait aboutir à la mise en place d'un cadre de pilotage renouvelé. Toutefois, alors que les travaux préparatoires ont été engagés, la feuille de route annoncée n'a pas été diffusée par la DIPLP⁶.

À l'échelon territorial, la coordination des acteurs est assurée par les commissaires à la lutte contre la pauvreté, placés auprès du préfet de région. Comme au plan national, l'instance stratégique pilotée par l'État et la région ne se réunit plus dans la plupart des régions. Les commissaires continuent néanmoins d'animer, selon un rythme soutenu, des comités techniques à vocation plus opérationnelle. La DIPLP souhaitait relancer le pilotage régional, mais cette intention ne s'est pas non plus concrétisée.

La coordination entre les échelons national et régional demeure peu développée. La DIPLP reçoit certes quelques informations de ses commissaires en région, mais elle ne dispose pas de bilan d'activité pour l'ensemble du territoire. Les autres administrations centrales sont peu informées de la mise en œuvre de l'obligation de formation sur le terrain.

6. La DIPLP, comme l'Union nationale des missions locales, n'a pas transmis d'observations sur les constats formulés par la Cour dans le cadre de cette enquête.

2. L'absence de mesure du coût et des résultats de l'obligation

L'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, instaurée par amendement parlementaire, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact ni d'une évaluation *ex ante*. Une circulaire interministérielle de 2020 a déterminé douze indicateurs pour suivre la mise en œuvre de l'obligation de formation, relatifs au repérage, à la remobilisation et à l'accompagnement des jeunes. Cependant, faute de fiabilité des données figurant dans le système d'information, ces indicateurs ne sont pas renseignés.

Les financements spécifiques à l'obligation de formation sont principalement ceux attribués par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) aux missions locales (20 M€ par an) et à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) en faveur de la *Promo 16-18* (environ 50 M€ par an), ainsi que les crédits alloués au futur système d'information (5,65 M€). S'y ajoutent les financements « de droit commun » de diverses politiques publiques, d'un montant certainement beaucoup plus élevé mais qui ne sont pas identifiés. Le document de politique transversale consacré aux politiques en faveur de la jeunesse, annexé au projet de loi de finances, constitue un cadre adéquat pour corriger cette lacune. Un indicateur relatif à l'obligation de formation pourrait aussi être prévu dans le projet de loi de finances, comme le suggère le ministère chargé de l'éducation nationale.

Enfin, si l'on excepte la conception en cours d'un nouveau système d'information, les lacunes observées dans la mise en œuvre de l'obligation de formation n'ont donné lieu à aucun débat ni aucune mesure corrective. Il est significatif que les recommandations figurant dans le rapport d'étape produit par le conseil d'orientation des jeunes publié en octobre 2021⁷ soient restées sans suite alors qu'il appartenait au comité de pilotage interministériel de définir un plan d'action pour, s'il y a lieu, les prendre en compte et à la DIPLP de s'assurer de leur mise en œuvre.

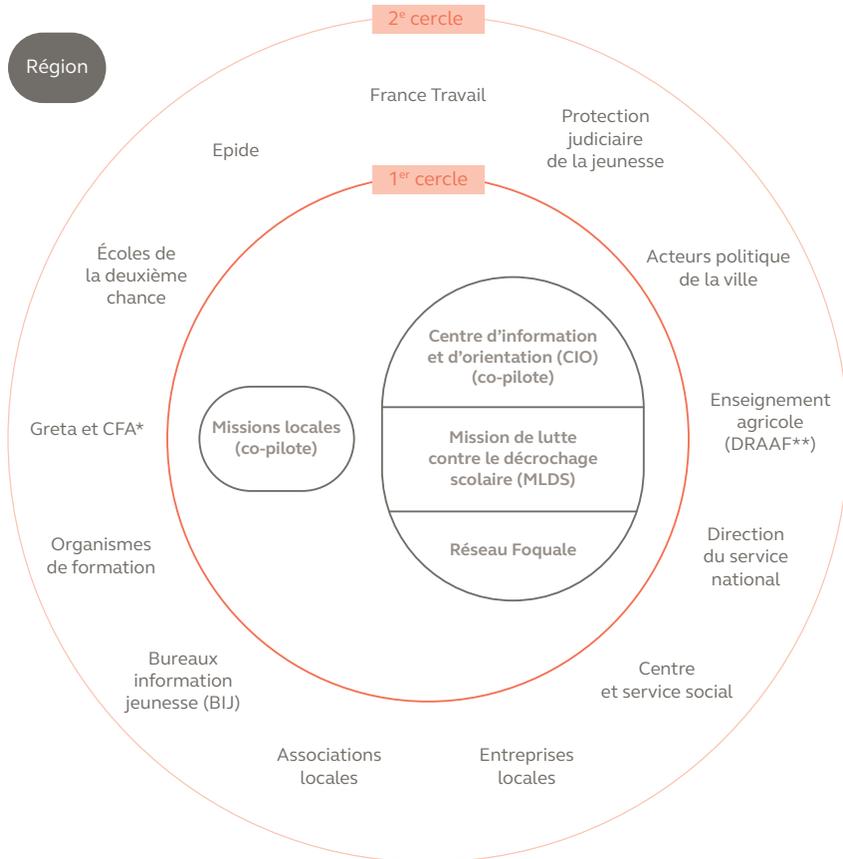
Il n'existe pas non plus de méthodologie d'évaluation de l'efficacité de l'obligation de formation pendant la période de minorité des jeunes concernés, ni de suivi de leur parcours au-delà de leur 18^e anniversaire.

C. Une collaboration renforcée des acteurs au plan local, malgré d'importantes disparités

À l'échelon local, l'obligation de formation s'appuie sur les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (Psad), créées en 2011, dont l'organisation s'articule autour de deux cercles : le premier, constitué des missions locales et des centres d'information et d'orientation (CIO), qui en assurent le copilotage, et des autres services de l'Éducation nationale, chargés du décrochage scolaire ; le second, composé de divers acteurs territoriaux. Bien que dépourvues de personnalité juridique, les plateformes jouent un rôle essentiel, en identifiant les jeunes relevant de l'obligation de formation, notamment par l'exploitation de listes informatisées, en examinant, sur la base d'un travail collectif, leur situation et en leur proposant des solutions.

7. Rapport précité.

SCHÉMA N° 3 | L'organisation simplifiée d'une plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs



* Cfa : centre de formation en apprentissage ; ** Draaf : direction régionale de l'agriculture et de la forêt.
Source : Cour des comptes

L'obligation de formation a eu pour effet positif de revivifier de nombreuses plateformes. La méfiance entre les services de l'Éducation nationale et les missions locales, qui conduisait les premiers à orienter les jeunes vers le maintien ou le retour à l'école et les secondes à privilégier des solutions d'insertion professionnelle, s'est largement estompée au profit de la recherche concertée de la meilleure solution pour les intéressés. Le pragmatisme et l'engagement des participants pallient souvent les difficultés rencontrées, notamment les défauts du système d'information.

Pour autant, quinze ans après leur création, le fonctionnement des plateformes n'est pas homogène. Leur découpage territorial ne correspond pas nécessairement à celui des missions locales (il existe 380 Psad pour 436 missions locales). Les plateformes sont aussi tributaires des difficultés rencontrées par les missions locales et les centres d'information et d'orientation, par exemple les vacances de postes de directeurs, qui affectent parfois ces derniers. La fréquence des réunions n'est pas toujours conforme au rythme mensuel prévu.

Une autre difficulté tient à la participation parfois insuffisante des acteurs au plan local. Ainsi l'enseignement agricole est rarement présent : la désignation de représentants au niveau des bassins de formation pourrait pallier cette lacune. La liste des situations individuelles examinées pourrait aussi faire l'objet d'une information préalable systématique pour favoriser la présence des acteurs concernés aux réunions des plateformes. Enfin, la coordination de l'action des plateformes, qui incombe aux régions, il est vrai malaisée, est peu effective. Elle repose sur la libre implication des acteurs concernés, sur lesquels la région n'a pas autorité.

Seules les régions Bretagne et Île-de-France ont dressé à ce jour un bilan du fonctionnement des Psad. La systématisation de ce type d'enquête permettrait de mettre à niveau les plateformes qui rencontrent des difficultés et de mieux partager les bonnes pratiques. Une collaboration accrue des acteurs régionaux-région, préfecture de région, rectorat et association régionale des missions locales - est indispensable.

III. Mieux identifier les jeunes et enrichir l'offre de solutions

L'obligation de formation a été instaurée afin de procurer une solution à tous les jeunes sortant du système scolaire sans qualification ni compétences. Quatre ans après, des progrès sont constatés, mais cet objectif n'est pas pleinement atteint. Un nombre conséquent de jeunes restent en dehors de l'obligation, soit parce qu'ils n'ont pas été repérés, soit parce qu'ils ne la respectent pas (A). Bien que le dispositif ait permis de proposer des solutions à un nombre significatif de jeunes, il n'a pas suscité beaucoup d'innovations dans l'offre qui leur est destinée (B). En outre, d'importantes inégalités territoriales demeurent (C).

A. Des jeunes plus souvent repérés mais nombreux à rester en marge de l'obligation

1. Des jeunes qui rencontrent souvent de multiples difficultés

Beaucoup des jeunes mineurs concernés par l'obligation de formation restent fragiles, et sont souvent confrontés à des difficultés personnelles. Les causes de leurs difficultés sont cependant peu homogènes.

Parmi elles, on relève un environnement familial difficile, dans un contexte d'illettrisme, de violences, d'addictions aux stupéfiants ou à l'alcool, au jeu, mais aussi de problèmes de santé mentale qui ont pris une acuité particulière après la pandémie de covid-19, même s'ils tendent à s'estomper. Dans certains départements de l'Hexagone et d'outre-mer, la présence de jeunes allophones et de mineurs étrangers non accompagnés constitue un enjeu particulier. À cela, s'ajoute souvent une mobilité géographique limitée, qui réduit les possibilités d'accompagnement, de formation professionnelle et d'emploi des jeunes concernés.

Ces différents freins renforcent la nécessité de mettre en place un repérage efficace et des espaces de remédiation, adaptés à chaque situation, avant d'envisager une rescolarisation réussie ou une insertion professionnelle durable.

2. Des progrès et des limites dans le repérage des « invisibles »

Dans le cadre de l'obligation de formation, le repérage des jeunes repose principalement sur l'exploitation des listes produites par le système d'information du décrochage scolaire. Cependant toute structure ayant repéré ou accueilli un jeune relevant de l'obligation de formation est invitée à l'orienter vers la mission locale ou vers le centre d'information et d'orientation dont il dépend, ou d'en informer ces services. 17,4 % des jeunes repérés le sont directement par les missions locales.

Cependant l'obligation de formation s'est surtout appuyée sur l'appel à projet « *Repérer et mobiliser les publics invisibles et en priorité les plus jeunes d'entre eux* », lancé en 2019 dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences. Ce programme a financé des actions innovantes pour repérer les jeunes « invisibles » : utilisation de structures mobiles de type bus et de supports multimédias. Au total, il a permis de repérer 128 652 jeunes, dont 17 % étaient mineurs (soit environ 22 000).

Des marges importantes de progression demeurent néanmoins dans le repérage, comme l'ont souligné de nombreux intervenants dans le cadre de l'enquête. Un rapprochement avec les données des jeunes de 16 ans recensés en vue de participer à la journée « *Défense et citoyenneté* » pourrait, à cet effet, être envisagé.

3. Un nombre encore élevé de jeunes ne respectant pas l'obligation de formation

L'estimation du nombre de jeunes susceptibles d'être concernés par l'obligation de formation dans les travaux préparatoires à son instauration était de 60 000. Or les données rassemblées depuis lors, variables selon la période de comptabilisation retenue par le ministère de l'éducation nationale et les missions locales, font état de résultats très supérieurs :

- selon les données du système interministériel d'échanges d'informations, par année scolaire : près de 127 000 jeunes étaient concernés en 2020-2021, près de 155 000 en 2021-2022 et près de 150 000 en 2022-2023 ;
- selon celles du système information des missions locales (I-milo), au 31 décembre de chaque année civile : 134 000 jeunes en 2022 et 169 000 en 2023.

Les services statistiques des ministères de l'éducation nationale et du travail n'ont produit, à ce jour, aucune étude spécifique qui aurait permis de disposer d'un éclairage sur cet écart important, en particulier pour savoir s'il résulte d'une sous-estimation initiale ou des conséquences d'un repérage plus efficace des « invisibles ».

En toute hypothèse, une proportion importante des jeunes relevant de l'obligation de formation ne la respecte pas. Selon l'Union nationale des missions locales, 50 % des jeunes suivis en 2022 et 58 % en 2023 se trouvaient dans une situation de non-respect de l'obligation. Certains se trouvent temporairement en attente de solution, mais dans près des deux tiers des cas, le contact a été rompu ou reste impossible à établir, faute le plus souvent de coordonnées fiables et récentes (cette dernière situation concernait 11 200 jeunes en 2023). C'est un obstacle majeur à la satisfaction de l'objectif de ne laisser aucun jeune mineur sans solution.

B. Une adaptation limitée de l'offre de solutions destinée aux jeunes mineurs

Les solutions apportées par les missions locales et l'Éducation nationale dans le cadre de l'obligation de formation sont diverses, comme le montre le schéma suivant, mais il n'existe pas de données consolidées fiables les concernant, ce qui complique leur analyse⁸.

SCHÉMA N° 4 | Panorama des principales solutions proposées

SOLUTIONS « ÉDUCATION NATIONALE »	SOLUTIONS D'INSERTION PROFESSIONNELLE
<p style="text-align: center;">Reprise de la scolarité dans un établissement du ministère de l'éducation nationale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Statut scolaire - Statut d'apprenti - Stagiaire de la formation professionnelle 	<p style="text-align: center;">Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Missions locales
<p style="text-align: center;">Reprise de la scolarité dans un micro-lycée ou une structure « nouvelles chances »</p> <ul style="list-style-type: none"> - Statut scolaire - Statut d'apprenti 	<p style="text-align: center;">Contrat d'engagement jeune (CEJ) + CEJ « jeunes en rupture »</p> <ul style="list-style-type: none"> - Missions locales et France Travail
<p style="text-align: center;">Accompagnements proposés par la mission de lutte contre le décrochage scolaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dispositif de remédiation sas - Dispositif langue seconde - Parcours ambition emploi - Parcours aménagé de formation initiale (PAFI) - Autres 	<p style="text-align: center;">Accompagnement individualisé des jeunes (AIJ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - France Travail
	<p style="text-align: center;">Dispositifs de la 2^e chance : Épide et Écoles de la 2^e chance</p>
	<p style="text-align: center;">Promo 16-18</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afp
	<p style="text-align: center;">Contrats en alternance</p> <ul style="list-style-type: none"> - CFA - GRETA
	<p style="text-align: center;">Formation professionnelle qualifiante</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organismes de formation
	<p style="text-align: center;">Accès à l'emploi</p>
<p style="text-align: center;">Service civique</p>	

Source : Cour des comptes

8. Les données fournies par les missions locales incluent des solutions de retour vers l'Éducation nationale, qui ont représenté 21 % du total en 2022 et 22 % en 2023.

1. La place prépondérante des dispositifs de droit commun

Selon les données enregistrées dans le système d'information des missions locales, 67 000 jeunes ont bénéficié d'une solution en 2022 (soit 50 % de la population concernée) et 72 000 en 2023 (42 %). Les solutions proposées relèvent majoritairement des deux principaux dispositifs d'insertion professionnelle de droit commun destinés aux jeunes de 16 à 25 ans : le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) et le contrat d'engagement jeunes (CEJ), qui a remplacé la Garantie jeunes à compter du 1^{er} mars 2022⁹. En 2023, 13,7 % des jeunes entrant en CEJ étaient mineurs. L'obligation de formation est en effet satisfaite, selon la loi, lorsque les jeunes bénéficient d'un dispositif d'accompagnement, qui constitue pour nombre d'entre eux la première étape de la construction d'un projet professionnel. L'offre de solutions articulée dans ce cadre est plus limitée pour les mineurs¹⁰, mais les missions locales soulignent que l'obligation de formation les a amenées à modifier leur prise en charge des mineurs et de leur famille avec lesquelles elles étaient auparavant peu habituées à travailler.

Une autre partie des jeunes relevant de l'obligation de formation, un peu moins nombreuse, trouve des solutions auprès de l'Éducation nationale. Les entrées se sont élevées à 50 500 en 2021-2022 et à 42 300 en 2022-2023. Les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par la mission nationale de lutte contre le décrochage scolaire, qui proposent des modalités adaptées de retour en scolarité, représentent plus de 58 % des entrées enregistrées en 2022-2023, tandis que la reprise d'une formation dans un établissement relevant du ministère de l'éducation nationale, sous statut scolaire, d'apprenti ou de stagiaire de la formation professionnelle, concerne 38 % des jeunes.

2. Le nombre limité de solutions nouvelles dans le cadre de l'obligation de formation

Lancée en novembre 2020, la *Promo 16-18* de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (Afp) est le seul dispositif de portée nationale né de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans.

La Promo 16-18

La *Promo 16-18* constitue un premier stade de remobilisation destiné aux décrocheurs les plus en difficulté, souvent désocialisés et, de fait, inaptes à intégrer les autres dispositifs d'accompagnement ou d'insertion professionnelle et, moins encore, d'intégrer une formation ou de trouver un emploi. D'une durée de 13 semaines adaptable (jusqu'à 17 semaines), avec de nombreux modules de remobilisation et de découverte

9. Cf. le chapitre sur « L'emploi des jeunes ».

10. Les stages dans certains secteurs d'activité (bâtiment et travaux publics-BTP, sécurité) sont plus difficiles à obtenir que pour les majeurs ; certaines régions réservent les stages au titre de la formation professionnelle aux majeurs.

d'activités collectives et de métiers, cette phase de remobilisation réunit de petites promotions de l'ordre de 10 à 20 jeunes. Elle est organisée dans l'environnement des adultes accueillis dans les centres de l'Afpa. Outre ses salariés, principalement recrutés en contrat à durée déterminée, l'Agence pour la formation professionnelle des adultes recourt à quelque 2 000 intervenants extérieurs (associations, entreprises, partenaires institutionnels, mineurs non accompagnés, etc.) pour assurer les diverses activités. La *Promo 16-18* représente un coût moyen d'environ 6 600 € par jeune.

La *Promo 16-18* a rencontré dans certaines régions et territoires des difficultés de démarrage. L'objectif annuel peu réaliste de 35 000 stagiaires annoncé par le Gouvernement a été ramené à un niveau de 8 000 jeunes accueillis par an. Le nombre de bénéficiaires du dispositif s'est finalement établi à 7 100 en 2021, 7 000 en 2022 et 7 600 en 2023. Les résultats qualitatifs sont encourageants au regard des difficultés des jeunes à leur arrivée. Parmi ceux qui ont suivi l'intégralité du stage (environ 75 % des jeunes inscrits), 31,3 % ont connu une sortie « positive » (contrat de travail ou d'alternance, formation qualifiante ou certifiante) et 40,6 % une sortie dite « dynamique » vers d'autres dispositifs d'accompagnement. Ce dispositif a ainsi su trouver un positionnement original, qui incite à sa poursuite. Sa pérennisation au titre des missions de service public dépend toutefois des arbitrages attendus fin 2024 sur les orientations stratégiques de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes.

Par ailleurs, le nombre de jeunes mineurs accompagnés dans les dispositifs de la deuxième chance a fortement progressé, concomitamment à l'instauration de l'obligation de formation. Au sein des 159 écoles de la deuxième chance, la place des mineurs est passée de 9 % en 2017 à 31 % en 2023, soit 3 680 stagiaires. Pour sa part, l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) a fait le choix d'ouvrir ses 20 centres aux mineurs à partir de 17 ans. Des outils *ad hoc* ont été conçus en 2021 et l'accueil généralisé a été décidé en avril 2022. Les mineurs y représentent aujourd'hui plus de 30 % des jeunes accueillis. Dans les deux réseaux, les résultats en termes d'insertion demeurent un peu inférieurs à ceux observés chez les jeunes majeurs.

Enfin, même s'ils ne relèvent pas de l'obligation de formation, plusieurs dispositifs récents s'adressent à une population présentant des caractéristiques proches des jeunes qui y sont soumis.

Issu de la réforme du lycée professionnel engagée en 2023, le dispositif « *Tous droits ouverts* » permet à des jeunes scolarisés dans un lycée professionnel, en instance de décrochage, d'accéder à des dispositifs d'accompagnement, d'insertion et de formation à proximité de leur lieu de vie, tout en conservant leur statut d'élève pendant quelques mois, avec la possibilité de réintégrer leur cursus scolaire à tout moment. Le dispositif « *Ambition emploi* » a un objet assez proche. Il s'adresse aux élèves qui sortent du lycée sans solution d'emploi ou de poursuite d'études.

Ces dispositifs ne constituent pas une offre nouvelle de remédiation pour les jeunes relevant de l'obligation de formation, mais peuvent jouer un rôle utile en prévenant le décrochage scolaire. De même, le volet « *jeunes en rupture* » du contrat d'engagement jeunes (CEJ), lancé en 2022 par le ministère du travail, enrichit l'offre, notamment en faveur des décrocheurs mineurs. Il est destiné à des jeunes sans revenus et éloignés du service public de l'emploi, qui cumulent des difficultés¹¹ fréquemment observées chez les mineurs relevant de l'obligation de formation.

3. Des progrès à accomplir pour proposer aux jeunes des parcours sans interruption de 16 à 18 ans

Les solutions proposées dans le cadre de l'obligation de formation sont souvent de courte durée (de quelques semaines à quelques mois), avec le risque d'interruptions majeures dans le parcours des jeunes durant leur minorité, susceptibles d'entraîner une perte de contact.

Quelques progrès ont été réalisés ces dernières années pour limiter ces risques. Des collaborations entre l'Afpa, l'Épide et les écoles de la deuxième chance se sont nouées utilement dans le contexte de l'obligation de formation. De même, la création du contrat d'engagement jeunes a tenté de remédier au reproche fait aux missions locales de privilégier les dispositifs qu'elles gèrent, plutôt que d'orienter les jeunes vers des solutions, parfois plus adaptées, proposées par d'autres opérateurs. Désormais les heures d'activités obligatoires peuvent être assurées dans le cadre de solutions extérieures dites « structurantes » telles que les dispositifs de la deuxième chance et la *Promo 16-18*, ce qui élargit l'offre, même si cette possibilité reste insuffisamment utilisée.

Les régions soulignent par ailleurs l'importance de leur mission d'information sur les métiers. De même, France Travail attend des progrès de la mise à disposition du « SI Plateforme » au bénéfice des usagers et des acteurs du réseau pour l'emploi, afin de contribuer à la fluidification des parcours d'accompagnement, et de la création des comités territoriaux pour l'emploi dans le cadre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, pour renforcer la gouvernance territoriale.

La direction générale de l'enseignement scolaire reconnaît toutefois que l'Éducation nationale et les missions locales ne peuvent couvrir, à elles seules, qu'environ 60 % des besoins d'accompagnement des jeunes. Ce constat partagé met en lumière l'importance de développer l'offre émanant de tiers. Quatre ans après le lancement de l'obligation de formation, il paraît donc indispensable d'évaluer les parcours proposés aux jeunes afin de s'assurer qu'après une phase de diagnostic, ils se voient proposer des solutions continues et suffisamment individualisées jusqu'à leur dix-huitième anniversaire, avec des phases régulières d'évaluation et de réajustement.

11. Absence de logement stable, publics spécifiques relevant de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse ou mineurs non accompagnés, situation d'illettrisme/illectronisme, problématiques de santé physique et mentale.

C. La persistance d'inégalités territoriales

1. Des solutions limitées en outre-mer

Le taux de décrochage scolaire est deux fois plus élevé outre-mer que dans l'Hexagone¹². Plus d'un quart des jeunes des Antilles, de Guyane et de La Réunion ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation (*Neet*). Ces spécificités sont particulièrement prégnantes dans ces deux derniers départements.

Les jeunes mineurs relevant de l'obligation de formation résidant outre-mer rencontrent des difficultés liées à l'éloignement des lieux d'accompagnement par rapport à leur domicile, compte tenu de la configuration géographique de ces territoires, mais aussi au manque de solutions proposées. Par exemple, la *Promo 16-18* de l'Afpa n'est pas organisée outre-mer et, conformément à ses statuts, l'Épide dispose de centres uniquement dans l'Hexagone. L'insuffisance du maillage des transports en commun constitue également une contrainte. Des problèmes d'illettrisme et de compréhension de la langue, liés notamment à une immigration importante dans certains territoires, peuvent également s'ajouter. En revanche, le service militaire adapté, dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle pour les jeunes de 16 à 25 ans éloignés de l'emploi et résidant dans les territoires outre-mer, est une solution recherchée puisqu'elle est désormais ouverte aux jeunes à partir de 16 ans.

À La Réunion, 21 % des *Neet* ont entre 16 et 18 ans. Les solutions proposées demeurent insuffisantes et le nombre de jeunes ne respectant pas pleinement l'obligation de formation y reste élevé.

En Guyane, 50 % de la population a moins de 25 ans. Elle se caractérise par un fort taux de pauvreté et d'illettrisme, une immigration importante et 36 % de *Neet* chez les jeunes de 16-29 ans. Les jeunes sont confrontés sur le territoire à de gros problèmes de mobilité liés notamment à l'insuffisance des infrastructures routières. En outre, certains dispositifs issus d'appels à projets du Plan d'investissement dans les compétences, tels que « dynamique avenir », ont une durée limitée. La proportion de jeunes respectant l'obligation de formation demeure très faible dans ce département.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans les territoires ultramarins, il conviendrait de développer des projets de remédiation organisés à distance ou, à l'instar de ce qu'ont développé certains acteurs locaux, de déployer des bus allant chercher les jeunes à leur domicile pour les transporter jusqu'au lieu où s'effectue la mesure d'accompagnement.

12. Voir *Outre-mer : inégalités et retards de développement* – République française – Vie publique – 12 août 2022.

2. L'isolement des jeunes en zones rurales

Les jeunes *Neet* sont également nombreux dans les espaces ruraux. Ils représentent un quart des 16-24 ans, contre un cinquième en ville. La question de la mobilité y est fondamentale. Les solutions proposées dans le cadre de l'obligation de formation restent peu nombreuses, et leurs lieux souvent mal desservis pour des mineurs encore dépendants des transports en commun. Certaines solutions ne sont pas disponibles sur tout le territoire : les centres Épide de l'Hexagone ne sont pas implantés dans toutes les zones géographiques, laissant certaines zones « blanches » comme par exemple en Nouvelle Aquitaine ou Auvergne-Rhône-Alpes ; les écoles de la deuxième chance sont présentes dans 68 départements et cinq régions d'outre-mer, mais absentes de la Bretagne. Des expériences intéressantes sont développées par certains partenaires. Ainsi, compte tenu des difficultés de mobilité de certains jeunes, la *Promo 16-18* a organisé des sessions partielles ou complètes hors de ses centres, qui bénéficient à 20 % des jeunes entrant dans le dispositif, et mis en place des moyens de déplacement tels que des minibus. D'après les données des missions locales, près de 17 000 jeunes étaient concernés en 2023 par l'obligation de formation dans les zones de revitalisation rurale (contre 15 000 en 2022). Cependant ce chiffre n'est pas exhaustif car il ne retient pas le public accompagné par l'Éducation nationale, ni l'existence probable de jeunes « invisibles ». Dans ces territoires, les solutions offertes aux jeunes sont supérieures à la moyenne nationale (+ 17 points). Elles sont majoritairement orientées vers le Pacea et le CEJ. Toutefois 7 856 jeunes (46 %) ne respectent pas l'obligation de formation.

3. Une forte concentration de jeunes *Neet* dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) présentent une forte proportion de *Neet*. Ils concentrent des difficultés notamment en termes de niveau de vie et d'intégration sociale, affectant études et risque de décrochage scolaire des jeunes qui y habitent, et réduisant leurs possibilités d'insertion. L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire a relevé en 2021 que plus de la moitié des jeunes de moins de 18 ans de ces quartiers vivaient sous le seuil de pauvreté¹³.

Les données issues du système d'information des missions locales ne font toutefois pas apparaître de différences notables dans la mise en œuvre de l'obligation de formation entre les QPV et le reste du territoire.

13. Fiches repères Injep, *Qui sont les jeunes des quartiers de la politique de la ville ?*, mars 2021.

Au total, 23 500 jeunes étaient concernés en 2023 par l'obligation de formation dans ces quartiers (contre 19 700 en 2022), soit 14 % des jeunes accompagnés. Ce public est mieux connu par les missions locales (83 % des jeunes étaient identifiés, contre une moyenne nationale de 66 %) en raison de leur bonne implantation dans les QPV. Cette proximité facilite le contact et les entretiens (+ 17 points par rapport à la moyenne nationale) ainsi que les propositions d'accompagnement (+ 12 points). L'obligation de formation y est mieux respectée (48 % en 2023 contre 42 % pour la moyenne nationale). S'agissant des mineurs de 16 à 18 ans ne respectant pas l'obligation de formation (un peu plus de 12 000 en 2023), les jeunes sans aucun contact avec la mission locale sont très peu nombreux (10 % contre une moyenne nationale de 35 %), même s'ils sont plus prompts à rompre tout contact (39 % contre 30 % en moyenne).

En Île-de-France, une collaboration étroite s'est organisée entre les instances de la politique de la ville et celles chargées de l'obligation de formation, dans le cadre du Plan régional pour l'insertion de la jeunesse des quartiers prioritaires.

4. Une vision d'ensemble des solutions disponibles et une mutualisation des bonnes pratiques à développer

À l'exception de quelques régions (par exemple Auvergne-Rhône-Alpes), très peu de cartes des solutions proposées sont disponibles, tant pour les jeunes relevant de l'obligation de formation que pour les acteurs concernés, alors même, qu'en novembre 2020, une « boîte à outils » pour l'élaboration de cartes avait été proposée par la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté. Ces cartes présentent l'avantage de mieux identifier les zones géographiques « blanches », avec une offre d'accompagnement à renforcer et permettent aux jeunes d'identifier les possibilités qui s'offrent à eux. Il convient de les généraliser.

Par ailleurs, le recensement des bonnes pratiques dans les académies constitue une initiative intéressante, bien que l'enquête n'a pas permis de vérifier si les plus pertinentes avaient pu être étendues. Il serait utile de mieux capitaliser les solutions originales développées localement et de faire connaître celles ayant permis des « sorties positives », emploi durable, formation qualifiante ou apprentissage.

Conclusion et recommandations

Plus de quatre ans après son lancement, l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans apparaît comme une ambition que l'État ne s'est pas donné les moyens de satisfaire pleinement. L'objectif de « passer d'un droit formel à un droit réel »¹⁴ n'est pas atteint et il est impossible de déterminer dans quelle mesure l'obligation est respectée.

La lenteur du développement du système d'information, particulièrement important pour ce type de dispositif s'adressant à un public difficile à cerner, explique en bonne part le bilan encore très mitigé que l'on peut tirer de l'obligation de formation. S'y ajoutent d'autres faiblesses auxquelles il n'a pas été remédié : l'animation interministérielle est insuffisante sur un plan stratégique ; la mesure demeure peu connue ; les transmissions des informations aux départements, prévues en cas de non-respect de l'obligation par les jeunes, sont peu effectuées par les missions locales ou sans suites connues.

Ce dispositif ne doit pas pour autant être remis en cause. Le meilleur suivi d'une partie des jeunes concernés, et la coopération effective entre deux politiques publiques éducative et du travail qui avaient jusque-là du mal à collaborer, plaident pour l'approfondissement de la démarche plutôt que pour son abandon. Il importe dès lors de corriger rapidement les lacunes constatées et de s'appuyer sur le déploiement du nouveau système d'information communautaire, afin de pouvoir réellement apprécier les effets de l'obligation de formation sur les jeunes de 16 et 17 ans.

14. Selon les termes de la lettre de mission du Premier ministre citée *supra*.

À terme, il faudra déterminer si cette obligation, qui s'apparente plus à une mesure d'accompagnement ciblant des jeunes particulièrement en difficulté qu'à une réelle obligation éducative, doit demeurer dans son format actuel ou si elle doit se fondre dans les politiques de lutte contre le décrochage scolaire et d'insertion sociale et professionnelle, avec des objectifs spécifiques à cette classe d'âge.

La Cour formule les recommandations suivantes, à mettre en œuvre dès 2025 :

1. définir des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats de l'obligation de formation sur les jeunes bénéficiaires, et évaluer les parcours qui leur sont proposés afin de s'assurer qu'ils sont suffisamment individualisés et sans interruption majeure jusqu'à leurs 18 ans (*ministère de l'éducation nationale, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère du travail et de l'emploi*) ;
2. adapter les modalités de communication de l'obligation de formation aux spécificités des 16-17 ans (*ministère de l'éducation nationale, ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes*) ;
3. identifier dans le système d'information les jeunes n'ayant pas satisfait à l'obligation de formation à l'issue des délais légaux, systématiser la transmission de l'information aux départements et en assurer le suivi (*ministère de l'éducation nationale, Union nationale des missions locales, départements*) ;
4. généraliser les cartes régionales des solutions proposées dans le cadre de l'obligation de formation et identifier les territoires où l'offre est insuffisante en vue de la renforcer (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, régions*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'éducation nationale	157
Réponse de la présidente de l'Association Régions de France.....	161
Réponse du président de Départements de France.....	163

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de l'Union nationale des missions locales

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité
entre les femmes et les hommes
Madame la ministre du travail et de l'emploi

Réponse de la ministre de l'éducation nationale

Par lettre en référence, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et consacré à « l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans ».

À titre liminaire, je rappelle que l'article 15 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance instaure une obligation de formation pour tous les jeunes mineurs au-delà de l'âge de l'instruction obligatoire, c'est-à-dire de 16 à 18 ans.

L'article 1^{er} du décret n° 2020-978 du 5 août 2020 précise que les jeunes qui attestent de leur inscription et de leur assiduité dans leur scolarité dans un établissement d'enseignement public ou privé, par des actions de formation qui peuvent être dispensées en tout ou en partie à distance, satisfont à l'obligation de formation.

Satisfont également à l'obligation de formation au titre des dispositifs d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle les jeunes âgés de 16 à 18 ans :

- bénéficiant d'un accompagnement par un acteur du service public de l'emploi ;
- bénéficiant d'un parcours de formation personnalisé ;
- ayant conclu un contrat de volontariat pour l'insertion ;
- bénéficiant d'un accompagnement par un établissement ou service mentionné aux 20, 50 et 120 du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Ne satisfont donc pas à l'obligation de formation les jeunes qui sont sortis de la formation initiale, diplômés ou non, qui ne sont ni scolarisés, ni en formation, ni en emploi et qui ne bénéficient d'aucun accompagnement tels que ceux prévus par le décret du 5 août 2020 précité.

La loi oblige l'institution à repérer les jeunes ne satisfaisant pas à l'obligation de formation et à les conduire vers une qualification et une insertion professionnelle.

Entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2020, au sortir de la crise sanitaire, cette nouvelle obligation est donc avant tout une obligation partagée par l'ensemble des acteurs qui œuvrent dans le cadre du service public de l'éducation et de l'emploi. Cette mesure a donné une nouvelle impulsion au niveau territorial aux plates formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) en renforçant leur coordination et leur action.

L'Éducation nationale est pleinement mobilisée à plusieurs titres :

- en scolarisant plus de 1 600 000 élèves de 16 et 17 ans ;
- en déployant des actions de prévention et de lutte contre le décrochage avec l'appui de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) : 840 équivalent-temps plein dédiés ; 26 348 jeunes pris en charge dans des dispositifs de remédiation de la MLDS ;
- en dispensant des formations dans le cadre de la formation professionnelle adulte (groupement d'établissements GRETA, etc.) ;
- en assurant le pilotage, la maîtrise d'ouvrage et le développement du « SI communautaire » de repérage des jeunes décrocheurs et relevant de l'obligation de formation ;
- par son action au sein des PSAD co-pilotées par les directeurs de centre d'information et d'orientation (CIO) et par la contribution qu'elle apporte à l'accompagnement et à la prise en charge des jeunes au même titre que ses partenaires territoriaux de la formation et de l'emploi.

Au-delà de ces considérations, je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur deux des recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet de chapitre (I) et sur les remarques de la Cour concernant le nouveau système d'information interministériel (« SI communautaire ») dédié au repérage et au suivi des jeunes concernés par l'obligation de formation (II).

I. Sur les recommandations

La recommandation n° 1 préconise de « *définir des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats de l'obligation de formation sur les jeunes bénéficiaires, et évaluer les parcours qui leur sont proposés afin de s'assurer qu'ils sont suffisamment individualisés et sans interruption majeure jusqu'à leurs 18 ans* ».

Les travaux sur les indicateurs de suivi des jeunes seront livrés aux utilisateurs en janvier 2026. Ces indicateurs sont prévus dans l'instruction interministérielle du 22 octobre 2020 concernant l'obligation de formation, enrichis d'indicateurs qualitatifs,

tels que le temps de prise de contact d'un jeune, la situation du jeune au moment de son repérage, le nombre de solutions trouvées, en moyenne, par jeune, etc.

La recommandation n° 2 invite à « identifier dans le système d'information les jeunes n'ayant pas satisfait à l'obligation de formation à l'issue des délais légaux, systématiser la transmission de l'information aux départements et en assurer le suivi ».

Le « SI communautaire » permettra d'identifier les jeunes signalés au conseil départemental par les missions locales pour non-respect de l'obligation de formation. Ainsi, les présidents des conseils départementaux pourront avoir accès, via un profil dédié, à la liste des jeunes concernés en se connectant à la nouvelle application de suivi REMEDIATION.

II. Sur le système d'information interministériel (« SI communautaire »)

Le nouveau système d'information « SI communautaire » doit proposer une base de données alimentée par des données de repérage mais également par des données de suivi concernant les parcours de jeunes repérés.

En écho à la remarque de la Cour imputant le retard de livraison du « SI communautaire » à l'absence, jusqu'en septembre 2021, de ressource affectée à la gouvernance et au développement du projet, il convient de rappeler qu'une gouvernance, menée par la déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, avait été installée à partir de 2020 et que, dès 2019, une directrice de projet « Obligation de formation » avait été nommée au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale. Parallèlement au travail d'écriture des textes réglementaires encadrant la mise en œuvre de l'obligation de formation, les travaux de transformation du SI ont été engagés avec l'appui des moyens du ministère chargé de l'éducation nationale. En septembre 2021, une nouvelle cheffe de projet a succédé à la précédente et s'est consacrée au pilotage de la transformation du SI.

Par ailleurs, les constats selon lesquels, à la rentrée 2024, la base de données et son service de repérage ne fonctionnaient que sur un périmètre réduit, sont à nuancer. Durant l'année scolaire 2023-2024, le repérage « au fil de l'eau » a été développé et testé lors d'une phase d'expérimentation réalisée à partir des données de production avec des utilisateurs relevant de différents ministères (directeurs de CIO, chefs d'établissement de l'enseignement agricole, acteurs des missions locale) travaillant dans quinze PSAD. Un bilan partagé, en juin 2024, a donné lieu à une validation du repérage « au fil de l'eau » par l'ensemble des partenaires du projet (ministères chargés de l'éducation nationale, du travail, de l'agriculture et union nationale des missions locales). S'ensuit une généralisation du service de repérage « au fil de l'eau » en juillet 2024. Depuis cette date, tous les utilisateurs des PSAD, disposant d'un compte dans RIO Suivi, outil utilisé pour assurer le suivi du jeune sur l'ensemble de sa prise en charge par les réseaux « Formation Qualification Emploi » avec les données du système interministériel d'échange d'informations (SIEI), accèdent en consultation aux données de production du repérage « au fil de l'eau » via la nouvelle application de suivi REMEDIATION.

Les autres modules du « SI Communautaire », évoqués par la Cour, sont cours de développement :

- un nouveau jalon important, en février 2025, permettra de livrer aux utilisateurs le nouveau portail d'accès aux applications, un tableau de bord enrichi des indicateurs de repérage allant jusqu'à une maille PSAD et l'application REMEDIATION intégrant de nouvelles fonctionnalités ;
- les développements concernant la remédiation sont programmés au printemps 2025. Ces fonctionnalités seront testées au sein de quelques PSAD pilotes jusqu'à la généralisation des services à la rentrée 2025 ;
- l'arrivée du partenaire France Travail sur le projet a d'ores et déjà fait l'objet d'échanges visant à sécuriser le raccordement du SI partagé au « SI communautaire ». Des ateliers techniques et métiers sont programmés de manière hebdomadaire.

S'agissant de la confirmation de la date de livraison du « SI communautaire » auprès de l'ensemble des utilisateurs des premières fonctionnalités, la nouvelle feuille de route 2025 a été partagée avec les partenaires en juillet et en septembre 2024. Elle prévoit un déploiement progressif tout au long de l'année 2024-2025, pour une généralisation des services auprès des utilisateurs des plateformes à la rentrée 2025. Ce calendrier a été présenté aux délégués de région académique à l'information et à l'orientation le 10 octobre 2024, lors d'un séminaire national. Le premier semestre de l'année 2025 sera tout particulièrement consacré à la formation des utilisateurs du « SI communautaire » dans le cadre du plan national de formation. L'objectif poursuivi est de permettre une pleine appropriation de la nouvelle application en septembre 2025, au moment où les jeunes identifiés comme relevant de l'obligation de formation sont les plus nombreux.

Ainsi, s'agissant du souhait de la Cour que soit garantie une bonne mise en place du plan de formation des utilisateurs, il y a lieu d'indiquer que :

- des temps d'échanges mensuels sont organisés avec les réseaux de l'éducation nationale ;
- des webinaires, rassemblant près de 800 utilisateurs, ont été proposés en juillet et septembre 2024, pour accompagner le lancement du repérage « *au fil de l'eau* » et de l'application REMEDIATION ;
- et qu'un plan de formation national est prévu en présentiel, dans chaque région académique, à compter du printemps 2025.

Enfin, je souhaite rappeler que le budget alloué au projet a été consommé conformément au contrat avec le Fonds pour la transformation de l'action publique, dont le respect est assuré par un suivi régulier de la direction interministérielle de la transformation publique. La totalité du budget aura été consommée en autorisations d'engagement, à la fin de l'année 2024. Le financement du projet sera ensuite réalisé sur fonds propres.

Réponse de la présidente de l'Association Régions de France

Vous avez bien voulu me faire parvenir le chapitre du rapport annuel 2025 de la Cour des comptes portant sur l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans. Le chapitre appelle les réponses suivantes de la part de Régions de France.

Comme vous le précisez, la loi du 26 juillet 2019 « pour une école de la confiance », qui instaure l'obligation de formation, n'a pas confié d'attributions nouvelles aux régions. Les régions contribuent à l'obligation de formation dans le cadre des compétences qu'elles exercent en vertu de la loi du 5 mars 2014. Celle-ci leur a confié l'animation du service public régional de l'orientation ainsi que la mise en œuvre et la coordination des actions de prise en charge des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme et sans niveau de qualification suffisant. Les régions exercent cette compétence en lien avec les acteurs académiques.

À cet effet, un protocole d'accord pour la lutte contre le décrochage scolaire a été signé en juillet 2015 entre l'État et l'Association des Régions de France, et décliné en conventions pour chaque région. La politique menée depuis à travers les Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) a produit des résultats avec la baisse du nombre de jeunes qui sortent chaque année sans qualification du système scolaire et se retrouvent en situation de n'avoir ni emploi, ni éducation, ni formation (NEETS).

Comme vous le mentionnez, la collaboration renforcée des acteurs locaux (missions locales, Centres d'information et d'orientation, autres services de l'Éducation nationale) au sein des PSAD coordonnées par les régions a eu des effets positifs dans les territoires, en rapprochant les acteurs et en surmontant la méfiance qui pouvait exister entre les services académiques et les missions locales.

À titre d'exemple, en région Occitanie, le choix de privilégier la territorialisation en maillant la région de 20 PSAD, afin d'être au plus près des bassins de vie et des acteurs de terrain, a permis de garantir un repérage et un suivi plus efficaces des jeunes en situation de décrochage scolaire ou ne répondant pas à l'obligation de formation. Afin de coordonner de manière opérationnelle les différents réseaux œuvrant dans les PSAD un groupe technique régional d'animation a été mis en place, au sein duquel siègent les autorités académiques, les missions locales et la région.

La Cour considère, s'agissant de la coordination régionale des PSAD, que celle-ci est "malaisée" et "peu effective" car elle « repose sur des acteurs sur lesquels la région n'a pas autorité ». Le législateur a, en effet, décidé de confier à la Région une mission de coordination et non une compétence exclusive qui lui donnerait autorité sur les acteurs dans ce domaine. Dans cette mission de coordination, la région peut agir comme un tiers de confiance entre des acteurs qui, sans elle, dialogueraient plus difficilement et s'articuleraient de manière moins efficace. Aussi, Régions de France vous a proposé que soit ajoutée, à la suite de cette phrase, la mention suivante : « *En l'absence d'un transfert d'une autorité plus formelle aux régions ou à l'un des acteurs impliqués dans la scolarisation des élèves, la coordination des PSAD reposera sur la libre implication des acteurs concernés dans les initiatives collectives initiées au sein de cette plateforme* ». Quant au bilan du fonctionnement des PSAD que vous évoquez, celui-ci relève de la libre administration des collectivités territoriales.

La Cour relève également que, de manière globale, les statistiques ministérielles manquent et le nombre de jeunes relevant de l'obligation de formation est plus élevé qu'attendu : près de 150 000 jeunes en 2022-2023 selon les données du système interministériel d'échanges d'information, loin de l'estimation de 60 000 jeunes qui avait été avancée dans les travaux préparatoires à la loi de 2019. De plus les inégalités territoriales persistent avec une situation de l'outre-mer, des territoires ruraux ou des quartiers relevant des politiques de la ville qui reste particulièrement préoccupante.

Chaque jeune qui décroche, quelle qu'en soit la raison, incarne l'échec de notre système scolaire, de notre promesse républicaine. Pour Régions de France, la raison de cet échec collectif est à trouver dans l'incapacité de l'État à piloter dans la durée cette obligation de formation. Les régions partagent les principaux constats du rapport de la Cour sur les raisons de cet échec et sur les lacunes à corriger.

En premier lieu et comme la Cour le relève, le pilotage stratégique n'a jamais été opérant : à cet égard, le comité de pilotage interministériel, coordonné par la délégation interministérielle de la lutte contre la pauvreté, dont Régions de France fait partie, ne s'est réuni qu'une seule fois, en février 2021.

La tentative de la ministre déléguée à l'enseignement et la formation professionnelle de le relancer en 2023 a tourné court. Pas davantage que le comité de pilotage national, les instances régionales animées par les commissaires à la lutte contre la pauvreté ne se sont pas réunies. De fait, la carence de coordination nationale comme régionale a créé les conditions de l'échec de cette politique publique.

En second lieu, le manque de fiabilité des données issues du système interministériel d'échange d'information (SIEI) « *a contraint ses utilisateurs à les vérifier auprès des représentants légaux des jeunes décrocheurs présumés* ». L'obligation de formation ne s'accompagne d'aucun indicateur de suivi, ni d'aucune cible.

Annoncé et jamais achevé, le « nouveau SI communautaire », qui était promis depuis 2021 par le ministère de l'Éducation nationale pour permettre aux acteurs de disposer enfin des données fiables en temps réel sur les jeunes en situation de décrochage, illustre l'échec plus global de cette politique, en l'absence de volonté réelle de la faire aboutir.

Depuis 2021, Régions de France a alerté à maintes reprises le ministère de l'éducation nationale sur les dysfonctionnements de l'outil national RIO SUIVI qui ne permet pas aujourd'hui de recueillir ces données fiables, avec des décalages temporels liés à la mise à jour périodique des listes de décrocheurs. Ceux-ci ne permettent pas la prise de contact en temps réel avec les jeunes décrocheurs. Des décrocheurs sont encore identifiés après trois mois, alors que la prise en charge d'un jeune par une structure d'accompagnement nécessite une très forte réactivité.

Cette situation alourdit inutilement la charge administrative des PSAD et grève les possibilités de répondre aux besoins qui pourraient être identifiés en matière d'accompagnement des jeunes sur les territoires. Depuis la dernière année scolaire, la base de données communautaire promise et son service de repérage sont testés sur un périmètre réduit. Régions de France avait pourtant proposé à la rentrée 2023 à la DGESCO que le nouveau SI puisse être testé à l'échelle de plusieurs régions, en lien avec la coordination régionale des PSAD.

En conséquence, Régions de France propose la recommandation qui suit à la Cour :

- réaliser avec une ou deux régions expérimentatrices une phase de qualification du SI communautaire afin de s'assurer qu'il est en capacité de traiter en conditions réelles un afflux important de données, avant son déploiement complet auprès des utilisateurs finaux (DGESCO, régions).

La persévérance scolaire constitue la première des priorités, car les politiques en faveur des décrocheurs interviennent le plus souvent trop tardivement. Elle requiert une nouvelle approche État-régions, qui passe d'abord, pour l'État, par le renforcement des mesures d'accompagnement visant la persévérance scolaire.

Pour les régions, la compétence sur l'information sur les métiers, reconnue par la loi du 5 septembre 2018, leur permet de proposer aux établissements des solutions, conçues notamment avec les entreprises, pour faire découvrir les métiers dans toutes leurs dimensions, en partenariat avec l'Éducation nationale.

Ces actions qui valorisent et promeuvent les métiers accessibles par la voie professionnelle, notamment dans les filières en tension ou en transition, en lien avec la carte des formations du territoire concerné, contribuent au quotidien à prévenir le décrochage en remobilisant les jeunes sur un projet d'orientation qui les motive personnellement. Ce travail commence au collège. Il passe aussi par les initiatives de mentorat ou encore les rencontres avec les jeunes champions des WorldSkills, proposées dans la quasi-totalité des régions.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France à la lecture du chapitre.

Réponse du président de Départements de France

Vous avez bien voulu m'adresser le chapitre « l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans », destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour et je vous en remercie.

J'ai bien noté le changement de terminologie employée, conformément à mes précédentes remarques et vous remercie d'en avoir tenu compte. Néanmoins, je vous prie de trouver ci-après les remarques et contributions complémentaires qu'il appelle de la part des Départements de France.

La loi de 2019 a consacré le rôle des 435 missions locales en leur confiant le contrôle du respect de l'obligation de formation. En cas de non-respect, dans le délai fixé à 2 mois, le département est destinataire des informations sur les situations particulières des jeunes afin de prévenir toute marginalisation et faciliter leur insertion. Comme le relève la Cour, l'obligation de formation s'impose au jeune et à ses représentant légaux, sans aucune sanction en cas de non-respect.

Dans ce dispositif, les départements, sans disposer des solutions de l'Éducation nationale ni des leviers de la mission locale, n'interviennent qu'en « bout de chaîne », au titre de leurs politiques de solidarités relevant de la protection de l'enfance et de l'insertion sociale et professionnelle.

Le rapport de la Cour recommande :

- de systématiser la transmission de l'information aux départements, des jeunes qui n'ont pas satisfait à cette obligation ;
- que chaque information fasse l'objet d'une investigation par les équipes départementales de travailleurs sociaux ;
- une restitution de la suite donnée, à la mission locale, à l'origine de ce signalement.

À ces recommandations, il m'importe de formuler les remarques suivantes :

L'efficacité de ce dispositif repose sur une action rapide auprès des jeunes décrocheurs. En ce but, une visite au domicile des familles pourrait être réalisée par le Service social en faveur des élèves, situé au sein des établissements scolaire. Car, les remontées tardives par les services de l'Éducation nationale plusieurs mois après le décrochage du jeune, empêche une intervention efficace des missions locales, et risquent d'accroître en conséquence le recours aux services des départements à défaut d'autre issue et constitue une perte de chance pour le jeune.

La mission locale se doit d'adresser une convocation au jeune et à son représentant légal et d'aviser les départements lorsque l'absence à l'entretien n'est pas justifiée, lorsque le jeune abandonne précocement son parcours d'accompagnement ou qu'il ne répond plus aux sollicitations. Cette modalité étant peu adaptée à des jeunes en rupture de l'institution scolaire voire de l'ensemble des institutions, les missions locales pourraient pratiquer l'« *aller vers* » en se rendant, également, au domicile des familles.

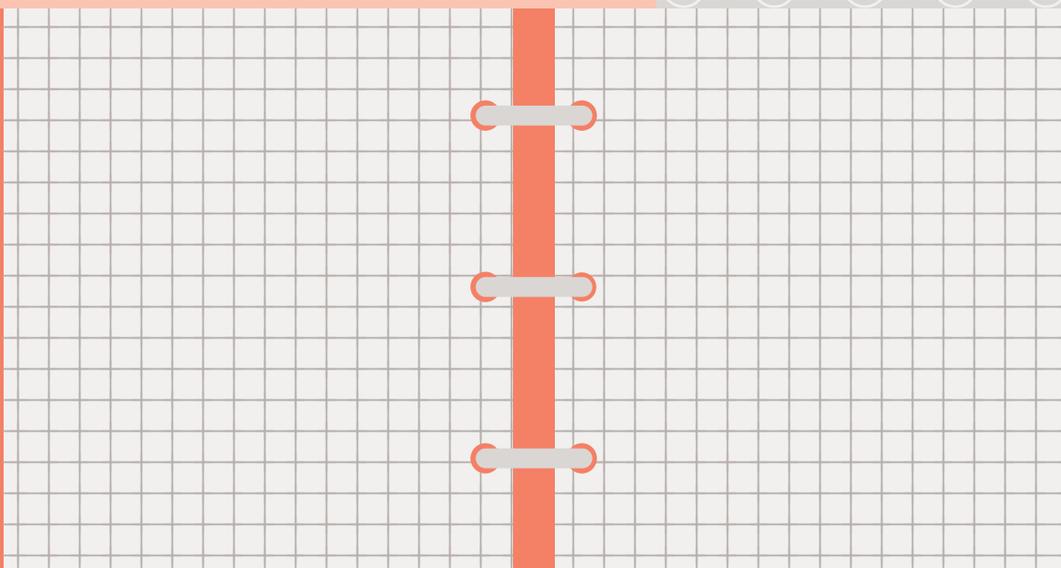
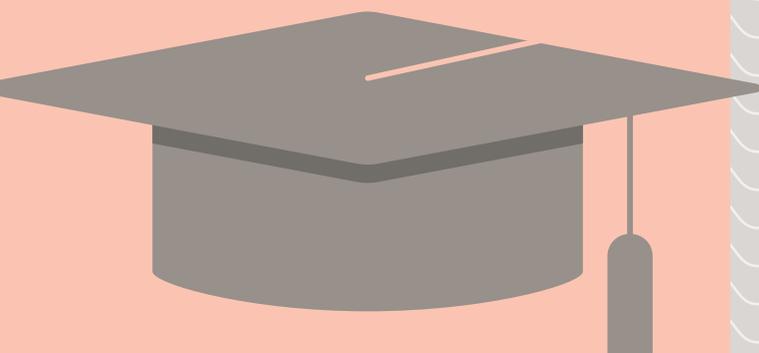
De jeunes décrocheurs susceptibles de se trouver en situation de danger ou en risque de l'être, doivent faire l'objet d'une information préoccupante aux départements, au titre de l'Aide sociale à l'enfance, telle qu'ainsi définie dans le Code de l'action sociale et des familles : « *situation pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou risquent de l'être* ».

Toutefois, le seul motif de non-respect d'obligation de formation n'est pas suffisant pour enclencher une évaluation au titre de l'Aide sociale à l'enfance.

La Cour préconise que chaque mineur qui ne respecte pas l'obligation de formation fasse l'objet d'une investigation par les équipes départementales de travailleurs sociaux. Nous ne pourrions absorber les 30 000 situations de jeunes décrocheurs identifiés « sans solution » pour lesquels le contact avec la mission locale est rompue en 2023. Au-delà du volume, les interventions à ce titre seraient source d'incompréhension voire de refus de la part des familles.

Enfin, la Cour préconise un accord-cadre entre Départements de France et l'Union nationale des missions locales pour clarifier le rôle de chacun. Pour votre complète information, une convention de partenariat DF-UNML a été signée le 8 octobre 2024 visant à unir nos compétences respectives en direction des jeunes pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance, public prioritaire pour qui nous souhaitons faciliter leur accès aux dispositifs de droit commun. Cette convention ambitionne également de renforcer nos coopérations pour agir au plus tôt en en faveur des jeunes en fragilité. Dans cet objectif, la convention prévoit d'initier la réflexion sur le rôle de chacun dans le cadre de l'obligation de formation, de rénover nos modalités d'interventions et d'engager une capitalisation d'outils de liaison entre départements et missions locales.

Comme vous le voyez, les départements, dans le cadre de leurs compétences en matière de solidarités, poursuivent leurs engagements pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, si leurs actions s'articulent en complémentarité de celles des acteurs principaux en charge des politiques de l'éducation et de la jeunesse.



3.

La prévention de l'échec en premier cycle universitaire

La capacité de la France à se projeter dans l'avenir et à faire face aux défis économiques et sociétaux futurs passe en grande partie par la formation réussie de sa jeunesse. En 2023, parmi les 672 400 néo-bacheliers, 216 500¹, soit environ 32 % d'entre eux, sont entrés en cursus de licence au terme d'un processus d'orientation et d'inscription par le biais de la plateforme *Parcoursup*. Un million d'étudiants sont amenés à suivre le cursus de la licence, à l'issue duquel ils peuvent accéder au marché de l'emploi ou poursuivre leurs études dans le second cycle universitaire. La réussite en licence est donc fondamentale aussi bien pour les jeunes que pour l'économie générale du système de formation.

1. Note Flash du SIES n° 12, juin 2024.

Or, la performance de ce premier cycle d'études est loin d'être optimale. Seuls 36 % des étudiants obtiennent leur licence en trois ans et 47 % en trois ou quatre ans². Les redoublements ou les sorties sans diplôme ont un coût humain et financier considérable. L'échec s'explique en partie par le choix, désormais ancien, d'ouvrir l'accès à l'université à tous les bacheliers, sans procédure de sélection à l'entrée.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont mis en place des actions spécifiques pour prévenir le décrochage des étudiants. Le plan « *Réussir en licence* » de 2007 puis la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) ont permis d'obtenir de premiers résultats et de mobiliser des financements *ad hoc*.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) a consenti des efforts importants en mobilisant des financements supplémentaires. Entre 2018 et 2022, 582 M€ ont ainsi été alloués aux universités auxquels s'ajoutent, depuis 2017, des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA) et du plan France 2030, pour un montant d'environ 794 M€.

De leur côté, les universités, régies par le principe d'autonomie, se sont emparées dans des conditions variables de ces dispositifs afin d'adapter leur offre de formation et de renforcer l'individualisation des parcours.

Les résultats obtenus sont contrastés, rendant délicate toute appréciation globale de l'efficacité de la politique menée pour lutter contre l'échec en licence.

En effet, en dépit d'une progression du taux de passage de première (L1) en deuxième (L2) année entre 2015 (42 %) et 2022 (48 %), les taux de redoublement, de réorientation et de sortie sans diplôme en première année, bien qu'en nette régression, demeurent élevés. Le coût pour la collectivité de cet échec, estimé par la Cour à plus de 530 M€ pour une cohorte d'étudiants, est encore mal apprécié.

Les performances insuffisantes du système universitaire français au niveau de la licence ont conduit les pouvoirs publics à mobiliser des moyens significatifs mais pas toujours pérennes au profit des universités (I). Les résultats de ces actions, insuffisamment pilotées et pas toujours lisibles, sont inégaux mais offrent des enseignements utiles pour tenter d'en sauvegarder l'efficacité (II).

2. Données du SIES (cohorte 2018). Pour les étudiants ayant eu leur baccalauréat en 2019, ces taux se sont établis à respectivement 34,3 % et 45,7 %.

Chiffres clés

36%



des étudiants obtiennent leur diplôme de licence en 3 ans. Ce taux passe à 47 % en comptant les obtentions en 4 ans

44%

c'est le taux de passage de première en deuxième année de licence

Ces chiffres concernent les étudiants inscrits en licence en 2018

17%

d'étudiants sortent sans diplôme dès la première année d'études

Ces chiffres concernent les étudiants inscrits en licence en 2021

Source : note flash du SIES n°26, *Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2022* », parue en novembre 2023

I. Un taux de diplômés insatisfaisant malgré l'existence de dispositifs d'accompagnement

Le taux de réussite des étudiants inscrits en licence reste trop faible, spécialement en première année. Les causes de l'échec en licence sont encore insuffisamment connues dans leur détail pour donner lieu à une politique d'aide aux étudiants permettant d'améliorer leur réussite (A). Les financements de dispositifs visant à mieux prévenir l'échec en licence sont essentiellement assurés par des appels à projets financés de manière non pérenne (B).

A. Un taux de diplômés en licence inférieur à 50 % malgré l'existence de nombreux dispositifs d'accompagnement

1. Une réussite en licence pour moins d'un étudiant sur deux

Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, réussir en licence se traduit par l'obtention du diplôme en trois ou quatre ans. Globalement, depuis la mise en place du plan « Réussir en licence », en 2007, et l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite (ORE), la part des étudiants ayant obtenu un diplôme de licence en trois ans a progressé de 5,8 points entre la cohorte 2013 (28,5 % des inscrits) et la cohorte 2019 (34,3 %).

Avec un taux de diplômés de l'enseignement supérieur de 50,4 % en 2022³, la France se situe au-dessus de la cible de 45 % fixée par l'Union européenne et continue à rechercher une progression de ce taux⁴. Pourtant, sans sous-estimer les différences entre les modèles universitaires nationaux, ce résultat ne doit pas masquer la déficience que constitue le faible taux de réussite au diplôme de licence. En effet, 36 % seulement des étudiants parviennent à l'obtenir en trois ans, contre 39 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et 69 % au Royaume-Uni⁵.

Il convient cependant de nuancer ce faible taux de réussite global en fonction du type de baccalauréat obtenu (général, technologique ou professionnel). En effet, la réussite des bacheliers généraux est beaucoup plus importante (52,2 %) que celle des bacheliers technologiques (17,6 %) ou professionnels (7,7 %). Le type de discipline choisi influe également sur la réussite des étudiants : l'économie, l'administration économique et sociale (AES) ou les sciences pour la santé (LAS)⁶ présentent des taux de réussite inférieurs à la moyenne, avec respectivement 34,4 % et 31,5 % de diplômés⁷. Le taux de réussite diffère aussi selon le sexe : 50,5 % des femmes inscrites en L1 en 2019 ont obtenu leur licence en trois ou quatre ans contre 38,4 % seulement des étudiants masculins.

3. Taux correspondant à la part de la population diplômée de l'enseignement supérieur.

4. 56 % en 2024 selon la loi de finances pour 2024.

5. Il s'agit de la cohorte 2018.

6. Cour des comptes, *L'accès aux études de santé—Quatre ans après la réforme une simplification indispensable*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, décembre 2024.

7. Il s'agit de la cohorte 2018.

Les sorties sans diplôme se maintiennent à un niveau élevé. Selon les données officielles, les étudiants « en échec » se limiteraient, soit aux étudiants sortant sans diplôme de l'enseignement supérieur (15 %), soit aux étudiants « fantômes ou décrocheurs », c'est-à-dire ceux qui, selon le ministère, « *ne répondent plus aux sollicitations de l'équipe pédagogique, des services de scolarité et des services de soutien, notamment le service commun d'orientation et d'information* ». Cette dernière catégorie est mal appréhendée. En effet, d'après la consultation réalisée par la Cour auprès des 93 % d'universités qui parviennent à les suivre, l'effectif concerné ne représenterait que 200 étudiants en moyenne par an, ce qui ne reflète certainement pas la réalité.

2. Des dispositifs nombreux dont l'efficacité n'est pas démontrée

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner⁸, le plan « *Réussir en licence* » a conduit, depuis 2007, à la montée en puissance des actions visant à prévenir l'échec en premier cycle. Cette tendance, accentuée depuis 2018 sous l'effet conjugué de la loi ORE et du programme d'investissements d'avenir (PIA) puis du plan France 2030, a permis de faire émerger au niveau local des projets d'une grande diversité. Ainsi, la politique de lutte contre l'échec en premier cycle universitaire se décline au travers de multiples dispositifs d'accompagnement des étudiants tout au long de leur scolarité (orientation, vie étudiante, encadrement, suivi de l'étudiant) et d'individualisation des parcours de formation.

La majorité des universités ont mis en place les dispositifs de remédiation prévus à l'échelon national pour aider les étudiants. Ces dispositifs s'adressent notamment aux étudiants issus des filières technologiques et professionnelles. Il s'agit par exemple de préparer en amont leur orientation afin de leur permettre d'accéder à une licence générale, grâce au diplôme d'établissement « *Parcours pour réussir et s'orienter (Paréo)* » ou au dispositif « *oui-si* », institué par la loi ORE (article L. 612-3-I du code de l'éducation), qui prévoit un allongement de la durée de la licence (et notamment de la L1) ainsi qu'un accompagnement accru des étudiants qui en bénéficient.

L'impact de ces dispositifs sur la réussite en licence n'est cependant pas démontré⁹. Ainsi, le taux de passage en L2 des bénéficiaires du dispositif « *oui-si* » n'était en 2019 que de 21,9 %, soit un pourcentage inférieur à la moyenne nationale (45 %). De 2018 à 2022, 140 M€ ont été consacrés à ce dispositif. Depuis 2023, les financements correspondants ont été pérennisés, sans qu'aucune évaluation de son impact n'ait été préalablement réalisée.

8. Cour des comptes, *La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités*, rapport public annuel, février 2012.

9. Comité éthique et scientifique de *Parcoursup*- 6^{ème} rapport annuel au Parlement, mars 2024.

Le dispositif « oui-si »

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (dite « loi ORE ») a institué le dispositif « oui-si » à partir majoritairement de dispositifs préexistants. La véritable nouveauté réside dans le fait que leur acceptation par les étudiants concernés conditionne leur admission dans la formation. Environ 30 000 étudiants bénéficient de ce dispositif, qui prévoit un renforcement disciplinaire dans les matières fondamentales ou un appui méthodologique, assorti éventuellement de la suppression de certaines options, avec la mise en place de tuteurs étudiants. Il prévoit par ailleurs une année supplémentaire de licence, de manière à favoriser une mise à niveau progressive des étudiants concernés. Les étudiants inscrits dans le cadre d'un « oui-si » bénéficient d'un accompagnement de proximité, piloté par un directeur des études et formalisé dans un contrat de réussite.

À l'entrée en licence, les dispositifs d'individualisation des parcours se sont également développés depuis 2018 afin de renforcer le suivi individuel des étudiants tout au long de leur licence. Cette individualisation se traduit notamment par une spécialisation progressive des parcours, prévue dans l'arrêté relatif au diplôme national de licence du 30 juillet 2018, qui permet aux étudiants de licence de faire une première année généraliste, puis de se spécialiser au fil de leur cursus. Elle s'accompagne fréquemment d'une flexibilité dans l'offre de formation, permettant aux étudiants de choisir, chaque semestre, des unités d'enseignement parmi un panel.

Ces dispositifs de spécialisation sont reconnus par la communauté enseignante et étudiante comme un facteur de prévention de l'échec en premier cycle. Leur mise en œuvre demeure pourtant soumise à de nombreuses conditions, ce qui explique leur inégal déploiement sur le territoire. Elle nécessite en effet la mise en place de blocs de compétences, ce qui suppose une acceptation du décroisement des enseignements par le corps enseignant, des moyens humains importants (directeurs d'études, personnels pédagogiques, chargés d'orientation, etc.) et une lisibilité des compétences acquises, notamment par les futurs employeurs des diplômés.

Les efforts des universités pour accentuer l'accompagnement des étudiants sont indéniables. Presque toutes (90 %) ont mis en place un tutorat et un mentorat exercés par des étudiants¹⁰ ou ont établi un dispositif d'enseignants référents (80 %)¹¹. Toutefois, cette mission d'accompagnement par les enseignants, prévue depuis 2007, reste très variable, dans son contenu comme dans son déploiement.

10. Le mentorat et le tutorat ont été institués par l'arrêté du 9 avril 1997.

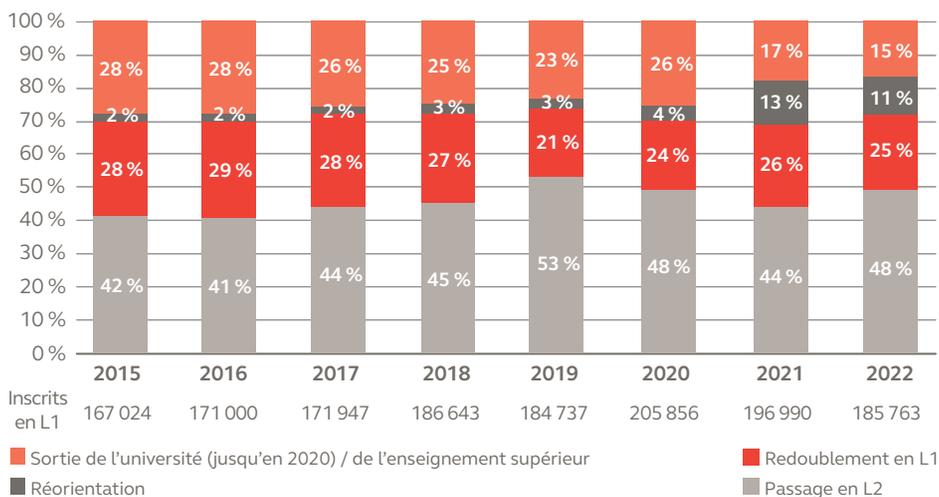
11. Institué par le plan « Réussir en licence » de 2007.

Peu traçable dans les obligations de service et de ce fait peu valorisée, tant du point de vue indemnitaire¹² que dans le déroulement de carrière des enseignants¹³, elle reste par ailleurs conditionnée au taux d'encadrement de l'établissement, lui-même lié aux tensions pesant sur certaines disciplines telles que le droit ou la psychologie, au sein desquelles les effectifs d'étudiants sont les plus importants. C'est pourquoi environ 40 % des universités, comme celle d'Angers, ont fait le choix de confier cette responsabilité à des « accompagnateurs pédagogiques » dont c'est l'unique mission et qui recueillent un fort taux de satisfaction des étudiants.

3. Le cas critique de la première année de licence

Les universités sont nombreuses à s'être engagées dans l'accompagnement et l'orientation des étudiants de première année de licence. C'est le cas notamment de celles qui accueillent les effectifs les plus importants et les plus fragiles sur le plan socio-économique. Toutefois, bien qu'en légère progression, les taux de passage en L2 demeurent nettement inférieurs à 50 %. Ils s'accompagnent de taux élevés de redoublement (25 %) et de sortie sans diplôme (15 %).

GRAPHIQUE N° 1 | Situation des étudiants ayant obtenu leur baccalauréat entre 2015 et 2022 un an après leur entrée en licence



Source : Cour des comptes, à partir des données de la sous-direction des systèmes d'information et études statistiques (SIES)

12. Le coût de cette valorisation financière des heures de suivi dans les obligations de service des enseignants est estimé par l'IGESR à 32 M€. Cf. *L'organisation de la première année des formations supérieures : accueil et réussite des étudiants, transition et construction des parcours, dispositifs d'accompagnement, profil des enseignants*, n° 21-22 089 A, mars 2023.

13. Selon la DGESIP, sur 159 M€ alloués aux universités dans le cadre de la loi ORE, l'accompagnement pédagogique et la direction d'étude ne représentent que 11 M€, soit environ 15 % du total.

Entre 2015 et 2022, le nombre de néo-bacheliers inscrits en licence est passé de 167 024 à 185 763, soit une augmentation de presque 19 000 étudiants (+ 11 %). Le taux de passage des néo-bacheliers en deuxième année de licence (L2) a progressé dès la session 2019. Cette croissance s'est même accélérée pour les néo-bacheliers inscrits en licence à la rentrée 2019-2020 malgré la crise sanitaire : leur taux de passage en deuxième année a atteint 53 %, alors qu'il est revenu à 48 % pour les néo-bacheliers de 2022.

Même s'il est légèrement en baisse, le taux de redoublement s'est établi à 25 % en 2022. Pour de nombreux étudiants (11 % en 2022), la première année de licence constitue davantage « une plateforme d'orientation » qu'une véritable première année de formation, comme en témoigne le nombre important de réorientations, intervenant dès le début de l'année universitaire ou sur *Parcoursup* pour accéder à une autre formation postbac.

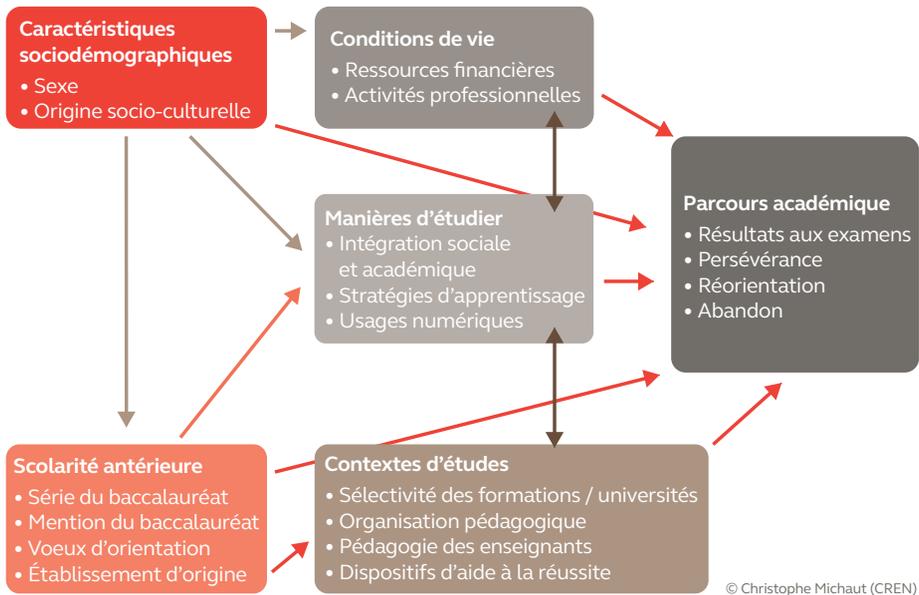
Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le taux de sortie de l'université des étudiants inscrits en L1 entre 2015 et 2020 aurait oscillé entre 26 et 28 %. Cependant ce *ratio* est très surévalué. En effet, un récent changement de méthodologie, conçu par la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) pour fiabiliser son estimation, a permis d'établir que 15 % des étudiants inscrits en L1 en 2022 (soit 28 483 étudiants) avaient quitté l'université à la rentrée suivante. En revanche les données manquent encore pour retracer le parcours des étudiants concernés.

Bien que le ministère suive déjà les taux de réussite et de passage en deuxième année avec attention, il doit améliorer sa connaissance du devenir des étudiants qui redoublent, se réorientent ou sortent de l'enseignement supérieur, notamment pour poursuivre leur cursus vers un autre diplôme de l'enseignement supérieur. C'est la condition d'une meilleure connaissance des parcours et d'une adaptation, le cas échéant, des politiques de prévention de l'échec, y compris dès le lycée.

4. Des facteurs d'échec insuffisamment pris en compte

Comme l'ont démontré de nombreuses études, synthétisées dans le graphique suivant, les causes de la réussite et de l'échec sont plurielles.

SCHÉMA N° 1 | Les conditions de la réussite étudiante



Source : Christophe Michaut, « État des recherches en économie et en sociologie sur la réussite universitaire », Recherches en éducation [Online], 52 | 2023, URL: <http://journals.openedition.org/ree/11961>; DOI: <https://doi.org/10.4000/ree.11961>

Le renforcement de l'efficacité des dispositifs visant à améliorer la réussite des étudiants en licence nécessite une prise en compte plus précise des facteurs de l'échec. Ainsi, par exemple, l'origine socio-professionnelle des parents, qui peut impacter les conditions de vie étudiante, n'est pas neutre en termes de réussite. 53,8 % des étudiants issus d'un milieu social « très favorisé » (qui représentent 28,7 % des inscrits) obtiennent leur licence en trois ou quatre ans, contre seulement 38,1 % des étudiants provenant d'un milieu social « défavorisé » (23,1 % des inscrits). Ces données montrent non seulement que l'université est plus accessible aux néo-bacheliers disposant d'un avantage socio-économique, mais aussi qu'ils y réussissent sensiblement mieux.

Ce facteur peut être accentué par l'éloignement d'une université de leur foyer, qui induit des difficultés de transport et de logement pesant sur la qualité d'apprentissage d'étudiants devant subvenir à leurs besoins. L'emploi de subsistance ou la précarité peuvent expliquer en partie leur taux d'échec. Faute d'études concordantes, il est néanmoins difficile d'isoler plus précisément, pour les étudiants se trouvant dans cette situation, les facteurs précis de l'échec afin de déterminer les actions à mettre en œuvre en priorité.

La connaissance de la population étudiante et de ses conditions de vie relève aujourd'hui de plusieurs acteurs.

Au niveau national, elle incombe à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), placée sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale, et à la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES), placée sous l'autorité du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cependant, ce sont principalement par des enquêtes menées par des organismes comme l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE), le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) que l'on peut disposer d'éléments qualitatifs sur cette population.

Par ailleurs, de nombreuses enquêtes sont réalisées au niveau local. Près de 70 % des universités interrogées par la Cour¹⁴ indiquent en avoir conduit sur les conditions de vie étudiante auprès des étudiants eux-mêmes. Ceux-ci identifient comme principaux facteurs d'échec la précarité liée à l'absence de ressources financières suffisantes ou les conditions de prise en charge des problèmes de santé mentale. Mais ces facteurs restent délicats à prendre en compte en l'absence de données objectivables ou consolidées.

Bien que les résultats des travaux de ces services, organismes et établissements soient parfois convergents, le défaut d'harmonisation des questions posées, des échantillons et des objectifs, ne permet pas en l'état de disposer d'une vision globale de nature à identifier précisément les causes sociales, comportementales ou pédagogiques de l'échec et à améliorer sa prévention.

B. Des moyens importants mais non pérennes qui ne permettent pas de garantir une amélioration de la situation

1. Une pluralité des financements, facteur de complexité

Le financement de la politique de prévention de l'échec en premier cycle dépend, en principe, de la dotation annuelle versée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche aux universités, sous la forme d'une subvention pour charges de service public (SCSP) destinée à couvrir leurs dépenses de personnel et de fonctionnement et dont le montant s'élève à 15,28 Md€ en 2024. Cette dotation comprend deux parts : un socle, reconduit d'une année à l'autre, pour tenir compte des caractéristiques propres à chaque établissement, et une part « variable », accordée sur la base d'un dialogue stratégique de gestion entre l'État et l'université. Quel que soit le résultat de ces négociations, le montant de cette part variable représente en tout état de cause moins de 1 % du montant total de la subvention pour charges de service public. Or, c'est sur cette part que les universités doivent financer, entre autres, leur politique en faveur de la réussite étudiante. Le système de financement budgétaire des universités ne leur permet donc de consacrer qu'une part très limitée des ressources correspondantes aux dispositifs directs de prévention de l'échec des étudiants.

14. Sondage Sphinx effectué par la Cour en 2024 auprès des universités. Chiffres correspondants aux réponses de 49 universités.

La plupart des universités font face à cette situation en recherchant des financements extrabudgétaires. Dans ce but, elles répondent aux appels à projets et à manifestations d'intérêt organisés dans le cadre des plans et programmes exceptionnels (programmes d'investissements d'avenir, France 2030) consacrés au soutien de l'enseignement supérieur et de la recherche.

TABEAU N° 1 | Principaux appels à projets et à manifestations d'intérêt des PIA et de France 2030 pouvant impacter la réussite en 1^{er} cycle universitaire

Intitulé de l'AAP / AMI	Date de lancement	Durée maximale des financements en années	Dotations initiales en M€
Initiatives d'excellence en formations innovantes (numériques)	2012	5	182,38
Nouveaux cursus à l'université (NCU) vague 1	2017	10	150
Nouveaux cursus à l'université (NCU) vague 2	2018	10	175,9
Hybridation des formations d'enseignement supérieur	2020	2	21,71
Campus Connectés vague 1 et 2	2020	5	11,4
Campus Connectés vague 3	2021	5	13,5
Soutien au déploiement des projets e-FRAN	2017	2	19,5
Soutien au déploiement des projets e-FRAN	2022	2	9,92
Dispositifs territoriaux d'orientation vers les études supérieures	2019	10	69,69
MOOC et solutions numériques pour l'orientation	2019	2	10
AVENIR(s)	2022	10	30,00
Démonstrateurs numériques dans l'enseignement supérieur (DemoES)	2021	3	100,00
Montant total des dotations			794

Source : Cour des comptes à partir des données de l'Agence nationale de la recherche (ANR)

Les crédits obtenus au travers de ces différents guichets ont tous été engagés et la majorité des projets financés dans ce cadre est en cours de mise en œuvre. Si les parcours de type « *nouveaux cursus à l'université* » (NCU), visant à diversifier les formations et à favoriser la prise en compte de la diversité des publics accueillis en licence, sont clairement fléchés en direction de la réussite étudiante, il reste en revanche impossible à ce jour de décrire avec précision la part qu'y prennent les autres financements. De nature très diverse, ces derniers ont en commun la possibilité de concerner le premier cycle universitaire et donc de contribuer directement ou indirectement à la réussite étudiante et à la lutte contre le décrochage. Les dotations accordées dans le cadre de ces financements peuvent donc être considérées comme ayant contribué à cet objectif.

Le projet « *Elans* » de l'université de Poitiers

L'université de Poitiers, établissement pluridisciplinaire comprenant une filière santé, a vu 43,4 % de ses étudiants inscrits en licence en 2019 obtenir leur diplôme en trois ans. Elle est lauréate de plusieurs programmes d'investissements d'avenir (PIA), dont l'action « *Nouveaux cursus à l'université* », qui comprend le projet « *Elans* » mis en œuvre depuis 2019 et doté de 9,5 M€ sur 10 ans. Ce projet comprend plusieurs dispositifs visant la réussite des étudiants en licence. Il s'articule autour de quatre axes :

- la diversification des parcours : la spécialisation progressive des étudiants se traduit par la mise en place de portails dès le premier semestre et la possibilité de s'orienter sur cinq parcours de formation différents au cours de la licence ;
- le déploiement de compétences transversales en langues vivantes, dans le domaine du numérique et en matière de recherches documentaires, en lien avec les projets personnels et professionnels des étudiants ;
- un accompagnement renforcé des étudiants à travers le rôle central de l'enseignant-référent, un accompagnement spécifique pour tous les bacheliers intégrant le dispositif « *oui-si* » et la mise en place d'un parcours « *Rebond* » pour les étudiants en défaut d'orientation ;
- le déploiement d'une approche-compétence pour répondre à un public diversifié en offrant des pratiques favorisant la pédagogie active (tel que le travail en mode projet).

Ce dispositif a bénéficié à 12 256 étudiants depuis sa mise en place.

Certaines initiatives sont toutefois mieux identifiables. Il en va ainsi de l'appel Excellence sous toutes ses formes, qui a permis de financer huit projets ciblés sur la réussite des étudiants en premier cycle¹⁵ pour un montant total de 104 M€.

Les investigations de terrain ont permis de constater que la plupart des universités se sont positionnées sur plusieurs guichets du PIA et de France 2030. Cette stratégie a permis à l'université de Nantes, lauréate de plusieurs appels à projets ou équivalents, d'engager un grand nombre d'initiatives : transformation du cycle de licence pour rendre l'étudiant acteur de sa formation (NCU NeptUne), hybridation des enseignements (Hybrid'UNE), projet de structuration de la formation par la recherche dans les initiatives d'excellence (SFRI TRITON), déploiement de l'éducation ouverte pour accélérer le partage des connaissances (Excellence Ouverture). Cependant, la porosité entre les projets, pour intéressante qu'elle soit, complique le suivi des financements. Elle nécessite une forte mobilisation des équipes pour assurer le montage et la gestion administrative des dossiers présentés. Compte tenu de la diversité des appels à projets et à manifestations d'intérêt et de l'hétérogénéité des projets, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et les opérateurs du PIA doivent effectuer un travail complémentaire afin d'identifier plus précisément les crédits budgétaires et extrabudgétaires mobilisés pour déterminer les orientations en faveur de la réussite étudiante.

2. Une incertitude sur la pérennisation des moyens

Les entretiens menés auprès des universités ont permis de mesurer leur engagement dans le domaine de la réussite étudiante. Il en ressort que l'apport des financements extrabudgétaires a été fondamental pour déployer des projets structurants, dont la mise en œuvre a nécessité un accroissement des ressources humaines. À titre d'exemple, selon l'Agence nationale de la recherche (ANR), les projets NCU, d'un montant total de 325 M€, soit un montant moyen par université de 9 M€, ont financé 665 postes en totalité ou partiellement ainsi que 394 emplois étudiants¹⁶.

Cependant, la pérennisation de ces projets constitue pour les universités un enjeu majeur. En effet, par nature, les financements correspondants leur ont été affectés pour une période déterminée. Afin de maintenir les ressources permettant d'assurer la continuité des dispositifs mis en place, 43 % des universités interrogées espèrent que ces besoins futurs seront intégrés à leur subvention pour charges de service public, 31 % envisagent de mobiliser d'autres ressources propres et 26 % espèrent obtenir de nouveaux financements extrabudgétaires sur projets à travers de nouveaux guichets. En complément des financements du PIA et de

15. Il s'agit des projets IREKIA de l'université de Pau et des pays de l'Adour, GATES de l'université Grenoble Alpes, LUE-E&T de l'université de Lorraine, NĀRUA de l'université de la Polynésie française, GARDENER de l'université de Nîmes, LIBEL'UL de l'université de Lille, POLYCAMPUS LH 2030 de l'université Le Havre Normandie et UNISSON de l'université Paris Nanterre (source : Agence nationale de la recherche (ANR)).

16. Une enquête flash réalisée fin mars 2024 par l'ANR a recensé 571 postes, dont 140,5 d'ingénieurs pédagogiques, auxquels il faut ajouter 94 directeurs des études (enseignants-chercheurs), qui perçoivent pour leur mission des heures de référentiel service, générant des heures complémentaires. Au total, ce sont donc 665 postes qui, en totalité ou de manière partielle, sont financés par les NCU. Il faut de plus intégrer les emplois étudiants, pour des quotités variables, leurs missions étant différentes d'un établissement à l'autre. L'enquête réalisée par l'ANR a recensé 394 étudiants contribuant aux actions des NCU.

France 2030, les universités mobilisent des ressources propres et des cofinancements, en particulier de la part de collectivités territoriales ou d'acteurs privés afin de couvrir l'ensemble des besoins liés à leurs projets. Certaines d'entre elles, telles que l'université de Bordeaux avec le projet *New Deal* de l'appel NCU, ont intégré la pérennisation progressive des emplois et/ou leur revalorisation lors des dialogues de gestion.

Le ministère estime pour sa part que la pérennité des projets doit être assurée par le développement des ressources propres des établissements qui les portent.

L'enjeu est majeur, compte tenu à la fois des changements importants que ces projets ont engendré au sein des universités, pour lesquelles un retour en arrière serait particulièrement difficile et préjudiciable pour les étudiants. La réussite en licence a en effet bénéficié de volumes financiers importants mais non pérennes. Aussi l'avenir de ces dispositifs est-il incertain.

Il est essentiel que l'État et les cofinanceurs de ces projets anticipent dès à présent les conditions futures de leur financement, après la phase de financement par la dotation actuelle des PIA, en prévoyant de façon transparente des scénarios d'équilibre économique.

II. La nécessité d'une approche plus globale pour l'amélioration de la réussite des étudiants

La politique de prévention de l'échec en licence se heurte à une double difficulté : un pilotage des universités insuffisant pour définir une stratégie claire et partagée (A) et une lisibilité réduite des dispositifs mis en place (B).

A. Un pilotage insuffisant au niveau central et local

1. Une absence de stratégie claire au niveau central et local

À l'échelon central, il n'existe aucun document stratégique unique regroupant les priorités, les missions et les objectifs assignés aux divers acteurs de la prévention de l'échec en premier cycle (rectorats, universités, lycées, Crous). La dispersion des objectifs au sein de documents nombreux¹⁷ ne permet ni d'évaluer leur atteinte ni de disposer d'une vision consolidée, tant pour les publics concernés que pour les partenaires du ministère (collectivités territoriales, autres services de l'État, acteurs économiques, etc.). L'élaboration d'un cadre retraçant les grandes lignes de cette politique de prévention contribuerait à faciliter le pilotage des opérateurs pour évaluer leur action tout en conciliant les impératifs de déconcentration et d'autonomie des universités.

17. Arrêté du 30 juillet 2018 relatif au diplôme national de licence, documents budgétaires, circulaires, contrats d'établissements, feuille de route ministérielle, dialogue stratégique de gestion, etc.

Ce cadre permettrait notamment de préciser l'articulation des missions de pilotage entre la direction générale chargée de l'enseignement supérieur (DGESIP) au sein de l'administration centrale du ministère, les rectorats – et notamment les recteurs délégués à l'enseignement supérieur, lorsqu'ils existent –, et les universités elles-mêmes.

À l'échelon déconcentré, il appartient aux rectorats de définir une carte de formation de premier cycle favorisant les passerelles entre les formations. En effet, l'absence de stratégie partagée entre les rectorats et les universités, mais surtout d'outils communs, limite sensiblement les possibilités de réorientation qui contribueraient à réduire le nombre de sorties sans diplôme d'étudiants en première année de licence.

Les réorientations d'étudiants de L1 vers les sections de technicien supérieur, notamment lorsqu'elles sont précoces (avant la fin de l'année et hors *Parcoursup*), illustrent ce constat. À l'exception de certains rectorats, comme celui des Hauts-de-France, qui se sont dotés d'un logiciel de partage d'informations avec les universités, la procédure mise en œuvre est assez lourde. Elle suppose une identification par le rectorat du nombre de places disponibles au sein des BTS, l'accord des équipes pédagogiques et un recensement des étudiants concernés par les services de l'université.

Cette situation aboutit à des disparités territoriales, notamment pour les étudiants issus des filières technologiques dont, en dépit des efforts du ministère, l'accès aux filières professionnalisantes sélectives (BTS ou IUT/BUT) demeure limité, alors même que leur taux d'échec en licence générale est élevé.

Par ailleurs, cette stratégie se heurte à une absence de définition claire de l'échec.

En effet, si la « réussite universitaire ou académique » fondée sur la réussite aux examens et l'obtention du diplôme fait l'objet d'un consensus assez large, les contours de l'« échec » demeurent en revanche incertains. Cette carence complique l'identification des causes de l'échec des étudiants en licence et fragilise la mise en œuvre de réponses adaptées.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche considère qu'un étudiant est en situation d'échec lorsqu'il n'a « pu valoriser son passage en L1 par une diplomation ultérieure à l'université ou dans un autre établissement de formation ».

Cette définition présente l'avantage de garantir une meilleure prise en compte de l'individualisation des parcours et laisse aux étudiants le temps de mûrir le projet le plus adapté à leurs attentes, leurs contraintes et leur profil. En revanche, elle prend peu en compte certains aspects de l'échec, tels que l'allongement des parcours lié au redoublement, par exemple.

Ces éléments invitent le ministère à se doter, en complément du renforcement du suivi statistique évoqué *supra*, d'une définition de l'échec en premier cycle tenant compte de la corrélation entre les choix initiaux des étudiants, le diplôme obtenu et la durée des parcours, afin de mieux cerner les causes de cet échec : processus d'orientation inexistant ou défaillant, niveau scolaire insuffisant au bac, manque de continuité pédagogique entre le lycée et l'enseignement supérieur, conditions de vie étudiante, etc..

2. Un pilotage des crédits tenant peu compte des performances des universités et des formations

Si les conditions de vie étudiante expliquent en partie la réussite au diplôme, celle-ci tient surtout aux conditions pédagogiques des formations dispensées. À cet égard, l'allocation des ressources par le ministère en fonction des performances de chaque université en cycle de licence reste insuffisante. Il est en effet impossible de disposer d'une connaissance des moyens accordés à telle université, qui permettrait, par exemple, de déterminer la dépense par étudiant de licence ou le nombre d'enseignants par étudiant et par filière, pour les rapprocher du taux de réussite en licence et adapter ainsi les financements.

De même, la performance de l'offre des formations, en termes de réussite des étudiants, a été jusqu'à présent peu prise en compte dans les ressources octroyées aux universités. Dans une volonté de renforcer davantage le pilotage par les résultats, le ministère met progressivement en place, depuis 2023, une contractualisation des moyens au travers des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), qui intègrent des indicateurs sur les taux de passage, d'obtention du diplôme de licence et d'insertion des formations. Bien que présentant un réel intérêt, ces instruments contractuels ne représentent cependant que des compléments relativement mineurs à la dotation globale versée aux universités. S'ils peuvent contribuer à améliorer le pilotage et la performance de l'offre de formation, ils n'ont ainsi pas vocation à assurer l'intégralité de son financement.

3. Une évaluation insuffisante des dispositifs de prévention

Le pilotage de la politique de prévention de l'échec des étudiants inscrits en licence se heurte également à un manque d'évaluation, résultant d'un défaut de procédures et d'outils harmonisés, définis au niveau central.

Seuls certains dispositifs issus des appels à projets, tels les parcours de type NCU, qui ciblent directement la réussite des étudiants en premier cycle et bénéficient d'une procédure d'évaluation rigoureuse, réalisée par un jury international, intègrent la mesure de la réussite.

Cette évaluation permet pourtant de montrer des évolutions significatives du taux de réussite. Ainsi, l'université Paul Valéry Montpellier 3 avait depuis très longtemps un taux de réussite en L1 stable à 47 %. Alors que tous les dispositifs du NCU NEXUS ne sont pas encore déployés (en particulier, le volet de l'approche par compétences), ce taux a progressé pour atteindre 54 % pour l'année 2022-2023 et cette hausse semble s'être confirmée à l'automne 2023.

Les autres dispositifs de soutien disposent de leurs propres objectifs et de leurs propres critères d'évaluation, mais tous n'intègrent pas la mesure de leur impact sur la réussite des étudiants. Dans la mesure où l'évaluation objective permet de soutenir le pilotage des transformations et l'élaboration de nouvelles politiques en faveur de la réussite, le ministère gagnerait à appliquer la méthode retenue pour les NCU à l'ensemble des actions mises en place dans les universités pour prévenir l'échec en licence.

B. Des dispositifs de soutien nombreux mais manquant de lisibilité pour les étudiants et leurs familles

1. Une amélioration de la connaissance de l'offre de formation par les bacheliers

Afin de prévenir l'échec, l'amélioration du *continuum* « bac-3/+3 » (le parcours du secondaire à la fin du premier cycle) est un enjeu majeur. Les universités se sont mobilisées en articulation avec les acteurs du secondaire pour mettre en place des outils d'information et d'aide à l'orientation permettant d'accompagner les élèves vers l'enseignement supérieur. Le dispositif des « *cordées de la réussite* »¹⁸, qui permet à des lycéens d'être accompagnés par un étudiant de l'enseignement supérieur tout au long de leur année de terminale, a connu un succès notable (80 000 élèves en ont bénéficié en 2019 et 180 000 en 2023). Son déploiement a permis d'améliorer de cinq points le taux d'admission sur *Parcoursup* des lycéens issus des filières professionnelles et technologiques par rapport aux autres lycéens. Toutefois, la réussite de ces étudiants dans l'enseignement supérieur, et notamment en licence, ne fait l'objet d'aucun suivi, ce qui permettrait pourtant de mesurer son efficacité.

Dans le cadre de l'orientation postbac, la majorité des universités interrogées indiquent avoir mis en place des « *journées portes ouvertes* » (94 %) ou des temps d'immersion (86 %). Allant plus loin dans cette démarche, d'autres universités ont mis en place des dispositifs plus ciblés s'appuyant sur l'appel à projets « *Territoires d'innovations pédagogiques* » du PIA. Ainsi, à l'université de La Rochelle, le projet CrOisée Des pArcours (CODA) permet aux lycéens de construire leurs projets d'orientation grâce à une plateforme numérique de présentation de l'offre de formation. L'université de Toulon a, quant à elle, favorisé la mise en réseau des acteurs de l'orientation grâce à son projet « *Panorama* ».

Ces dispositifs témoignent de la mobilisation de la communauté éducative pour accompagner les lycéens dans la finalisation de leur choix d'inscription, facilitant ainsi leur accès aux études supérieures. Le succès de ces actions de proximité, telles que les « *journées portes ouvertes* » organisées par les universités, auxquelles plus d'un tiers des étudiants (38 %) interrogés par la Cour ont indiqué avoir participé préalablement à leur inscription, confirme ce constat.

Par ailleurs, les efforts réalisés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec l'aide des rectorats et des universités, pour améliorer la clarté de l'information sur les formations figurant sur la plateforme *Parcoursup*, a permis une nette augmentation du taux de satisfaction des lycéens interrogés en 2023 sur ce sujet.

Toutefois, si la majorité des étudiants (84 %) se disent satisfaits de la formation dans laquelle ils se sont inscrits, 55 % d'entre eux expriment un sentiment d'échec en première année. Les efforts déployés par les acteurs concernés pour permettre aux lycéens d'obtenir une inscription dans un cursus de licence de leur choix sont

18. Cf. chapitre consacré à l'orientation.

indéniables et constituent une étape indispensable à la prévention de l'échec. Ils ne suffisent pourtant pas à garantir la pertinence ou la solidité de leur projet d'orientation, ni une bonne appréhension des prérequis d'une formation, qui relève davantage des missions d'accompagnement de l'enseignement secondaire que de celles de l'enseignement supérieur.

2. Des dispositifs d'accompagnement méconnus

Les nombreux dispositifs mis en place au sein des universités pour accompagner les étudiants dans un parcours de réussite sont souvent dispersés, au détriment de leur lisibilité.

Certaines expérimentations sont en cours au niveau local pour renforcer l'accès à ces dispositifs. Ainsi, l'université de La Rochelle a mis en place un « schéma de réussite », qui vise à recenser et cartographier l'ensemble des dispositifs existants à destination de ses étudiants et des services de l'établissement.

Le déploiement au niveau national de cette démarche permettrait à l'ensemble des acteurs de disposer d'une vision globale des mesures mises en place. Compte tenu de la diversité des dispositifs déployés et de leurs conditions de mise en œuvre, il appartient par ailleurs au ministère de l'enseignement supérieur d'assurer une meilleure visibilité des actions mises en œuvre les plus significatives. À cet effet, une carte des dispositifs de prévention en vigueur offrirait des éléments de comparaison aux universités, aux élèves et à leurs familles. Son élaboration constitue un préalable indispensable à l'évaluation de l'impact des actions engagées par les universités. Comme indiqué plus haut, cette démarche nécessite la mise en place d'un suivi statistique consolidé de ces différents dispositifs.

C. Des pistes pour une maîtrise plus responsable du cursus licence

1. Un suivi du parcours étudiant à développer pour mesurer l'impact des dispositifs

Dans le cadre du sondage réalisé par la Cour, 71 % des universités ont souligné que l'absence d'outils informatiques adaptés constituait l'un des principaux freins à la prévention de l'échec des étudiants en premier cycle.

En effet, le retard de déploiement au sein des universités d'un logiciel de scolarité performant, dont le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit définir les fonctionnalités, conduit à un cloisonnement des mesures de prévention proposées. Le déploiement de ce logiciel faciliterait le suivi des parcours individuels des étudiants en établissant un lien entre les directeurs d'études, les chargés d'orientation, voire les tuteurs, pour que le dossier universitaire de l'étudiant puisse être appréhendé dans toutes ses dimensions (pédagogique et vie étudiante). Il permettrait également de renforcer l'efficacité des contrats pédagogiques pour la

réussite étudiante (CPRE), conclus entre les étudiants et leur université au moment de leur inscription, qui sont censés permettre aux acteurs de suivre les parcours de formation et les mesures d'accompagnement décidées.

2. Une réflexion nécessaire sur l'assiduité des étudiants

Selon l'association France Universités, qui regroupe les présidents d'université, l'assiduité constitue un enjeu majeur de la réussite des étudiants. Son défaut peut en effet conduire au décrochage et/ou à une absence de présentation aux examens. Selon le sondage réalisé par la Cour, 18 % des étudiants attribuent leur redoublement ou leur réorientation à ce manque d'assiduité. Or, sa prise en compte reste très hétérogène au sein des universités. Elle n'est pas encore pleinement acceptée par la communauté universitaire. France Universités estime cependant que les universités ont la capacité soit de suivre l'assiduité en travaux dirigés (TD) ou en travaux pratiques (TP) de l'ensemble des étudiants (boursiers ou non boursiers) grâce à des applications numériques adaptées, soit d'aménager le temps d'étude pour mieux intégrer les contraintes qui conduisent certains étudiants à décrocher.

Certaines universités, telles que celle de Poitiers, se sont inscrites dans cette démarche en mettant en place un contrat d'aménagement des études. Celui-ci permet à des étudiants ayant un besoin particulier (salariés, étudiants-parents, sportifs de haut niveau, étudiants en situation de handicap, etc.) de bénéficier d'une adaptation de leur emploi du temps. Allant d'un simple assouplissement de la présence aux travaux dirigés à un étalement de la durée des études (par exemple la L1 en deux ans), ce contrat favorise leur chance de réussite.

De telles initiatives confirment la nécessité d'améliorer le suivi de l'assiduité des étudiants en licence, à tout le moins en première année afin de déterminer les conditions partagées de la mise en œuvre de dispositifs adaptés.

3. La nécessité d'une meilleure appréhension des coûts réels du parcours en licence générale

Une étude réalisée en 2021 par le Conseil d'analyse économique (CAE)¹⁹ plaçait la licence comme le diplôme le moins coûteux pour l'État. Le CAE en a alors estimé le coût à 3 730 € par étudiant et par an. Le ministère l'évalue pour sa part à 3 200 €²⁰.

Même si ces estimations du coût de la licence peuvent être jugées imparfaites, car elles ne tiennent compte que des coûts directs et de soutien direct à la formation²¹, elles montrent que le coût moyen de la licence est très inférieur à celui des autres formations évaluées selon les mêmes paramètres. Le coût annuel par étudiant de la licence professionnelle a ainsi été évalué à 6 541 € et celui

19. Gabrielle Fack, Elise Huillery, *Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace*, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 68, décembre 2021.

20. Source DGESIP, 15 mai 2024.

21. L'estimation du CAE ne tient compte que des coûts directs et de soutien direct à la formation en isolant les autres dépenses comme la restauration, l'hébergement, la médecine scolaire, etc.

du DUT à 9 747 €²². Ces écarts s'expliquent principalement par la diversité des taux d'encadrement (nombre d'enseignants pour 100 étudiants) et du nombre d'heures d'enseignement (3,5 enseignants pour 100 étudiants en licence, contre 8,9 en DUT). Aujourd'hui, 92 % des universités interrogées indiquent ne pas disposer d'un taux d'encadrement suffisant en licence pour assurer les volumes d'enseignement nécessaires. Par ailleurs, l'étude susmentionnée du CAE a mis en évidence une certaine corrélation positive entre le coût d'une formation et le taux de réussite. Si une licence coûte en moyenne moins de 4 000 € par étudiant et par an, avec un taux de réussite avoisinant les 30 %, les étudiants en DUT coûtent eux près de 10 000 € par an pour un taux de réussite de 70 %.

Ces résultats font donc apparaître un sous-investissement dans les licences, qui entraîne des coûts supplémentaires : réorientations, redoublements, étudiants formés mais non diplômés, abandons. Outre leur coût direct pour les finances publiques, ces situations d'échec génèrent des coûts indirects pour la société (étudiants en situation d'échec, difficultés à intégrer le marché du travail, salaires plus bas). Or, l'ensemble de ces coûts, dont la connaissance est essentielle pour juger de l'efficacité de l'investissement public dans le premier cycle de l'enseignement supérieur, est méconnu. En prenant en compte uniquement les coûts directs mesurables, le ministère a estimé à 160 M€ le coût pour 2022 des redoublements de néo-bacheliers inscrits en L1 (50 000 redoublants) et à 105 M€ le coût pour la même année des sorties sans diplômes d'étudiants néo-bacheliers inscrits en L1 (33 000 étudiants sortis de l'enseignement supérieur)²³, soit un total de 265 M€ pour la seule première année de licence.

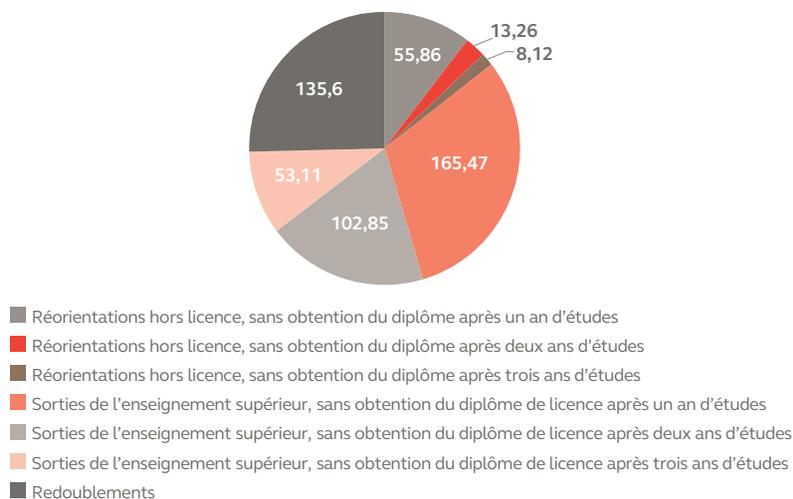
La Cour a évalué à 534 M€ le coût des redoublements et des sorties sans diplôme sur les trois années du premier cycle. Cette estimation, effectuée sur la cohorte des néo-bacheliers de 2018 en retenant l'hypothèse du CAE, selon laquelle le coût moyen annuel d'un étudiant en licence est de 3 730 €, ne tient pas compte des dépenses publiques non directement liées à la formation, comme la prise en charge de la restauration, de l'hébergement ou de la médecine scolaire.

22. [Conseil d'analyse économique, Les coûts des formations de l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités](#), Focus n° 074-2021, décembre 2021.

23. Source : DGESIP, 15 mai 2024.

GRAPHIQUE N° 2 | Estimation par la Cour du coût des redoublements et sorties sans diplôme de la cohorte de néo-bacheliers 2018 sur trois ans

Coût total pour la cohorte 2018 en M€



Source : Cour des comptes

Alors que les financements publics sont plus que jamais comptés, une amélioration de la connaissance des coûts réels des formations dispensées en premier cycle paraît s'imposer. En fin de compte, c'est en effet bien le coût du diplôme acquis par étudiant plutôt que seulement celui du coût par étudiant inscrit qui devrait guider les choix de la collectivité pour déterminer le juste niveau des moyens à accorder aux licences générales et l'équilibre nécessaire entre les moyens publics consacrés aux voies d'accès à ces enseignements, ceux qui sont consacrés aux enseignements proprement dits et aux conditions de vie étudiante, et ceux affectés à la correction des imperfections du système et à la prévention et à la remédiation des échecs. C'est à ce prix que pourra être enrayer la dégradation du taux de réussite en licence et évité que le premier cycle universitaire soit considéré par les étudiants comme un choix par défaut.

Conclusion et recommandations

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) visait à favoriser la réussite et à prévenir l'échec en premier cycle. Si un premier bilan²³ de sa mise en œuvre a souligné l'amélioration de la plateforme *Parcoursup* en termes de transparence d'accès au supérieur, ses deux autres volets, l'accompagnement et la transformation des parcours de formation, doivent être mieux appréhendés.

Les actions visant à la prévention de l'échec en licence font l'objet d'attentes particulièrement fortes de la part des étudiants et de leurs familles. Cette pression a conduit nombre d'universités à s'engager dans la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement vers la réussite. Pour les pouvoirs publics, au niveau national et territorial, comme dans les universités, l'enjeu est désormais bien identifié. Les ambitions sont affichées et certains progrès sont notables.

Cependant, la mesure de l'impact de cet ensemble d'actions nationales et d'initiatives locales est rendue difficile du fait de l'absence de visibilité globale et du manque d'évaluation de la plupart des dispositifs mis en œuvre. Le manque d'indicateurs partagés et d'outils adaptés au suivi des parcours des étudiants est patent et certains dispositifs, comme celui des « *oui-si* », donnent le sentiment d'être financés à l'aveugle. Les profils socio-économiques des étudiants, susceptibles d'expliquer les différences constatées dans la réussite au diplôme, ne sont par ailleurs pas assez pris en compte.

Les engagements pris par les universités en matière de lutte contre l'échec sont contraints par une allocation des moyens qui ne s'adosse pas suffisamment à la performance des établissements et par le caractère non pérenne des crédits du PIA et de France 2030 sur lesquels les projets correspondants sont en grande partie financés.

23. Rapport du Comité de suivi de la loi ORE, octobre 2019.

Alors que plus de 950 000 jeunes devraient se trouver en cycle de licence à la rentrée universitaire 2025, il est urgent de rechercher les moyens d'améliorer significativement leur réussite au diplôme, les progrès enregistrés depuis 2007 et, singulièrement depuis 2018, n'ayant pas permis de dépasser le taux de 40 % de diplômés en trois ans ou de 50 % en quatre ans. C'est au regard des possibilités concrètes d'adaptation des instruments mis en place pour la prévention de l'échec que la collectivité pourra se prononcer sur la viabilité à terme de ce maillon essentiel de l'enseignement supérieur.

Face à ces constats, la Cour adresse les recommandations suivantes au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

1. mieux identifier les causes de l'échec en premier cycle universitaire ;
2. rendre plus accessibles et lisibles tous les dispositifs d'accompagnement sur Parcoursup ;
3. mettre en place un suivi du parcours des étudiants ;
4. évaluer l'impact des projets PIA et France 2030 sur la réussite afin d'identifier les modèles les plus performants.

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre
chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche 190

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le secrétaire général pour l'investissement (SGPI)

Réponse commune de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

À titre liminaire, nous souhaitons remercier la Cour des comptes pour son travail qui permet d'aborder le sujet de la réussite des étudiants ayant entamé un parcours de licence générale à l'université. Ce rapport met en évidence la difficulté qui s'attache à la définition des notions d'échec et de réussite afin d'analyser les facteurs contribuant à la réussite du parcours d'études d'un étudiant. Par exemple, un redoublement ayant permis à un étudiant d'obtenir son diplôme national de licence peut être perçu, tout autant, comme une situation d'échec ou comme un dispositif ayant contribué à la réussite avec un coût supplémentaire. Nous tenons ainsi à souligner l'importance de s'attacher aux parcours des étudiants et partageons les recommandations faites par la Cour en vue d'évaluer l'efficacité de l'organisation des licences générales et d'identifier les facteurs pouvant l'améliorer.

La recommandation n° 1 préconise de « *mieux identifier les causes de l'échec en premier cycle universitaire* ».

La notion de réussite ne peut pas être réduite au seul critère de l'obtention d'un diplôme national de licence en trois ou quatre ans. Si ce critère présente l'avantage de constituer un indicateur statistiquement bien défini, il comporte cependant des biais tels que la typologie du baccalauréat, le domaine disciplinaire, l'origine socio-professionnelle des parents.

Plutôt que de tenter de discriminer des causes d'un échec qui peut occulter des réorientations ou des parcours choisis, le ministère chargé de l'enseignement supérieur cherche à apprécier la réussite en prenant en compte l'individualisation des parcours. À cette fin, différentes actions sont conduites, qui entrent en résonance avec la préconisation de la Cour visant à mieux identifier les causes de l'échec en premier cycle universitaire :

- analyser les profils des 15 % de jeunes qui ont quitté l'enseignement supérieur après une première année de licence et en préciser les causes ;
- analyser le profil des jeunes qui se sont réorientés après une première année de licence (environ 11 %), évaluer s'ils ont bénéficié d'un accompagnement à cette réorientation et étudier leur réussite dans la poursuite de leur parcours ;
- analyser le profil des jeunes ayant redoublé leur première année et étudier leur réussite dans la poursuite de leur parcours.

L'objectif est de permettre aux établissements de mettre en évidence les profils-types d'étudiants qu'ils accueillent, leur rapport particulier aux études et leurs parcours, en écho à la préoccupation de la Cour qui fait l'objet de la recommandation n° 3, en intégrant la question du genre. La Cour fait en effet état d'une différence genrée sensible du point de vue de la réussite / abandon, en relevant que « 50,5 % des femmes inscrites en L1 en 2019 ont obtenu leur licence en trois ou quatre ans contre 38,4 % seulement des étudiants masculins ». Il est indispensable de promouvoir un travail plus fin, plus d'autonomie et d'outils de pilotage, et de favoriser davantage le partenariat entre universités, rectorats et acteurs socio-économiques.

La recommandation n° 2 invite à « rendre plus accessibles et lisibles tous les dispositifs d'accompagnement sur Parcoursup ».

La plateforme nationale de candidature Parcoursup permet de présenter le paysage des formations qui recrutent post-baccalauréat. Pour la nouvelle campagne 2025, une rubrique « Ressources » a été créée pour rendre visibles directement sur la plateforme les différents dispositifs existants. Au sein de cette rubrique « Ressources », plusieurs outils sont proposés pour accompagner les lycéens et les étudiants dans la construction de leur projet d'orientation. Au nombre de ceux-ci figure notamment la plateforme déployée dans le cadre du programme Avenirs, qui vise à rassembler dans un même espace accessible à tous les élèves l'ensemble des actions et dispositifs en orientation nationaux, dont le module MonProjetSup, et au sein de chaque territoire ; pour en améliorer la visibilité et la cohérence. Les universités sont associées à cette démarche.

La recommandation n° 3 suggère de « mettre en place un suivi du parcours des étudiants ».

Il apparaît crucial que les établissements de formation et notamment ceux relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur poursuivent le développement de systèmes d'information permettant les remontées individuelles concernant leurs étudiants.

Ces processus sont déjà lancés de longue date, par exemple dans les cadres des projets Pégase, de la création de l'interface de programmation d'application (API) « Statut Étudiant » qui permettra à l'ensemble des services publics de s'assurer du statut étudiant de leurs usagers, ainsi que d'autres développements conduits menés par les éditeurs de logiciels de gestion.

Ces processus permettront une couverture plus large et des remontées plus fiables des informations individuelles concernant les inscrits et diplômés, en complément des services de gestion rendus aux bénéficiaires. À partir de ces remontées individuelles, centralisées par le service chargé des systèmes d'information et des études statistiques de l'enseignement supérieur (SIES) lors des opérations annuelles du système d'information sur le suivi de l'étudiant, et compte tenu de la qualité atteinte depuis 2020 par l'identifiant national étudiant (numéro INE), des suivis de cohortes pourront désormais être établis :

- pour la quasi-totalité des étudiants de l'enseignement supérieur et des formations fréquentées, soit 96 % environ du champ de l'enseignement supérieur ;
- à un rythme annuel, en combinant les informations relatives aux inscrits et diplômés ;
- en enrichissant ces données d'informations sur l'origine scolaire (baccalauréat notamment) et sociale (parents, genre, nationalité...) ;
- en ouvrant la possibilité de les rapprocher de toute autre base d'information individuelle permettant de faire état de certaines caractéristiques des étudiants (emploi, bourses, etc.). En particulier, de premiers projets d'analyse du continuum des parcours (3 ans avant / 3 ans après le baccalauréat) sont déjà initiés en partenariat avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère chargé de l'éducation nationale.

Cette démarche remplacera avantageusement la méthode des panels d'étudiants, qui portaient sur un échantillon restreint, à intervalles de plus de trois années.

La publication d'une première note d'information du SIES sur le devenir d'une cohorte d'étudiants durant leurs trois premières années dans l'enseignement supérieur après l'obtention du baccalauréat en 2019 est prévue à la mi-janvier 2025. Elle pourrait être suivie à la fin de l'année 2025 d'une analyse plus spécifique de cohortes d'étudiants entrant à l'université en première année de licence afin d'analyser leur devenir en termes de réussite dans leur parcours, de réorientation, de réussite et d'échec dans le diplôme, visé initialement ou non. Ces analyses pourraient ensuite être approfondies à l'échelle de filières ou de populations spécifiques en fonction des besoins.

La recommandation n° 4 invite à « *évaluer l'impact des projets PIA et France 2030 sur la réussite afin d'identifier les modèles les plus performants* ».

Les conventions État-opérateurs signées entre le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les opérateurs de France 2030 (Agence nationale de la recherche – ANR et Caisse des dépôts et consignations – CDC), pour les actions concernant le premier cycle de l'enseignement supérieur, chargent les opérateurs du suivi des projets financés et de l'information du comité de pilotage quant aux difficultés et aux réussites des projets via les rapports annuels transmis par les établissements porteurs de

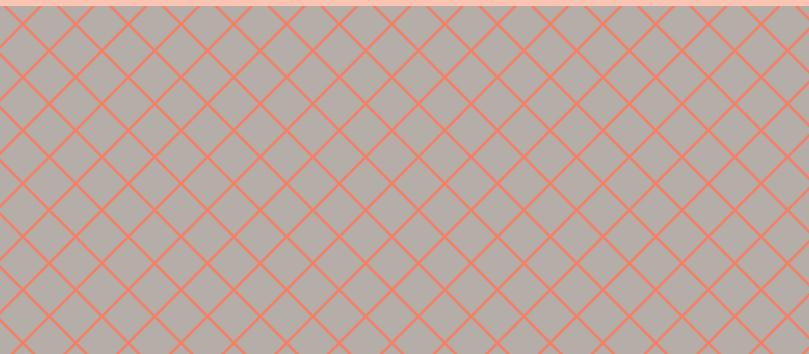
projets. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur participe également aux travaux organisés par la CDC et l'ANR en vue d'identifier les idées et solutions à partager et de prévenir les doublons éventuels.

Parmi les dispositifs qui sont de nature à réduire les risques d'échec en premier cycle, ceux dédiés à l'amélioration de l'orientation sont très pertinents. Deux actions financées dans le cadre du Programme d'investissement (PIA) 3 méritent d'être citées :

- l'action « *Territoires d'innovation pédagogique* » via 2 appels à projets (AAP) « *Dispositifs territoriaux pour l'orientation vers les études supérieures* » et « *MOOC et solutions numériques pour l'orientation vers les études supérieures* » ; ces AAP vise à développer des outils et des actions destinés à améliorer la transition « bac-3 / bac+3 », à aider les étudiants à s'orienter vers les filières les plus adaptées à leur projet et à leur profil, augmentant ainsi leurs chances de réussite ;
- l'action « *Nouveaux cursus à l'université* » (NCU), qui a permis d'enclencher une véritable dynamique sur l'ensemble du territoire et promeut l'objectif commun de l'orientation et des réussites. Actuellement, 32 projets sont en cours pour transformer significativement la formation en premier cycle. Afin d'améliorer la réussite en premier cycle, l'accent est mis plus spécifiquement sur la mise en place de parcours flexibles (individualisation et autonomisation), l'approche par compétences, la modulation des rythmes, le décloisonnement, l'orientation. Œuvrant en réseau, ces dispositifs visent à assurer un essaimage des actions les plus efficaces. Les animateurs du réseau déploient actuellement un « observatoire des réussites » ayant pour missions d'identifier les conceptions de « réussites », de faire émerger de nouveaux indicateurs reliant les conceptions de réussites et les profils étudiant, et de proposer des actions concrètes et adaptées pour favoriser les réussites en s'appuyant sur les apports de la recherche.

Les évaluations à mi-parcours réalisées par le jury chargé de la sélection initiale des projets peuvent donner lieu à la mise en avant de certains d'entre eux ainsi qu'à l'attribution d'une dotation complémentaire pour permettre la diffusion des réussites nées de ces projets.

Ces évaluations sont également l'occasion pour le jury d'alerter l'État sur les difficultés rencontrées en émettant des recommandations, en proposant un nouvel examen l'année suivante, voire, le cas échéant, l'arrêt du projet. L'État peut ainsi décider d'interrompre un projet qui ne serait pas opérant. Cela a notamment été le cas lors de l'évaluation intermédiaire de l'action NCU : 4 projets ont été arrêtés, sur la préconisation du jury, qui avait constaté des engagements non tenus ou des dysfonctionnements dans l'exécution. Parallèlement, lors de l'évaluation intermédiaire de l'action NCU, 2 projets ont bénéficié d'une dotation complémentaire pour permettre un déploiement à l'échelle nationale de deux dispositifs « particulièrement remarquables ».



4.

L'accès des jeunes des territoires ruraux à l'enseignement supérieur : l'exemple du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté

L'égal accès à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture est, depuis 1946, un principe à valeur constitutionnelle dans notre pays. C'est aussi un fondement du pacte républicain. La mise en œuvre effective de ce principe est d'autant plus nécessaire que l'ensemble des données disponibles montrent que le diplôme demeure le principal déterminant de la position et de la mobilité sociales des jeunes¹. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur

1. France Stratégie, *La géographie de l'ascension sociale*, note d'analyse n° 36, novembre 2015 ; *Les politiques publiques en faveur de la mobilité des jeunes*, rapport pour l'Assemblée nationale, octobre 2023.

des jeunes de 25 à 34 ans (49,4 %) est plus élevé en France que la moyenne des pays de l'organisation de coopération et de développement économique (45,6 %). Toutefois ce taux varie selon les régions et diminue à mesure que l'on s'éloigne des grandes métropoles, comme la Cour l'a déjà relevé².

L'enquête dont est issu le présent chapitre a été conduite pour mesurer si les jeunes issus des territoires ruraux disposent des mêmes chances d'accès à l'enseignement supérieur que les jeunes des espaces urbains.

Afin de répondre à cette question, la Cour et les chambres régionales des comptes Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté ont conduit des investigations dans quatre départements, la Haute-Marne, la Meuse, les Vosges et la Haute-Saône. Géographiquement proches, ces quatre départements sont néanmoins représentatifs de la situation que connaissent la plupart des territoires ruraux au niveau national.

Le champ de l'enquête

Les quatre départements ne sont pas constitués en totalité de territoires ruraux car leurs chefs-lieux (Chaumont, Bar-le-Duc, Épinal et Vesoul) sont au centre de petites agglomérations urbaines. Leur situation illustre toutefois certaines des difficultés de la ruralité et notamment une faible offre de formation de niveau supérieur.

Ces quatre départements présentent, outre une démographie en déclin, une densité de population inférieure à 50 habitants au km², excepté dans les Vosges (61,7 habitants au km²), alors que la densité moyenne s'élève à 120,4 habitants par km² en France métropolitaine (données Insee - 2021).

Selon les dernières données disponibles de l'Insee (2020), le taux de diplômés dans la population y est inférieur à la moyenne des deux régions dans lesquels ils sont situés. Il est aussi largement en retrait, de 10 à 13 points, de la moyenne de la France métropolitaine (31,9 %). Loin de se résorber, cet écart tend à s'aggraver : il a ainsi significativement augmenté depuis 2009, date à laquelle l'écart avec la moyenne nationale n'était que de 8 à 11 points.

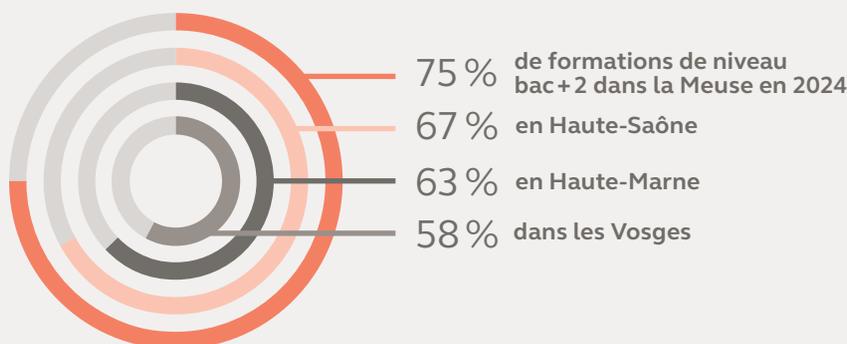
Les jeunes des territoires ruraux auxquels s'intéresse cette enquête sont les personnes de 18 à 25 ans résidant ou originaires de ces quatre départements.

2. Cour des comptes, *Universités et territoires*, rapport public thématique, février 2023.

Chiffres clés

autour de
20%

de diplômés de l'enseignement supérieur dans les territoires ruraux en 2020, contre près de 32 % en France métropolitaine : 18,6 % en Haute-Marne, 20,3 % dans la Meuse, 21,5 % dans les Vosges, 22 % en Haute-Saône.



16%

des jeunes de Haute-Saône étudient dans leur département. Ce taux est de 25 % dans la Meuse, 23 % dans les Vosges, 22 % en Haute-Marne, contre 46 % en Moselle et 57 % en Meurthe-et-Moselle (pôles universitaires lorrains)

50%

des jeunes de Haute-Marne étudient hors de leur académie. Ce taux est de 35 % dans les Vosges, 39 % dans la Meuse et de 22 % au niveau national

de **1 000 à 1 550 €**

c'est le coût, par mois, de la mobilité étudiante à la rentrée 2023, selon les villes



Source : enquête Unef - rentrée 2023 - présentation le 22 août 2023

Au terme de leurs investigations, et de la contradiction réalisée avec un large panel de parties prenantes, les juridictions financières soulignent la diversité des obstacles auxquels sont confrontés les jeunes issus des territoires ruraux pour accéder à des formations de niveau supérieur (I). Elles notent que les jeunes ruraux sont moins nombreux que les jeunes urbains à accéder à l'enseignement supérieur mais qu'ils y réussissent généralement mieux (II). Cette situation justifie de renforcer les dispositifs ayant pour objet de favoriser leur accès à l'enseignement supérieur (III).

I. Des jeunes ruraux confrontés à davantage d'obstacles que les jeunes urbains pour accéder à l'enseignement supérieur

Les difficultés d'accès des jeunes ruraux à l'enseignement supérieur résultent à la fois des caractéristiques des territoires où ils résident et de freins individuels.

A. Une offre d'enseignement de niveau supérieur moins développée, malgré la présence de quelques formations de pointe

Le premier obstacle rencontré par les jeunes ruraux dans leur parcours d'accès à l'enseignement supérieur est l'éloignement géographique des formations. En effet, l'offre de formation supérieure est marquée en France par une « spécialisation territoriale » entre, d'une part, les grandes agglomérations, qui concentrent les filières les plus prestigieuses ainsi que les cycles longs³ et, d'autre part, les espaces ruraux et les villes petites et moyennes, qui accueillent surtout des cycles courts et professionnalisants mais également quelques filières d'excellence.

1. Une offre de formation peu abondante et principalement orientée vers les cursus professionnels

Les formations postbac présentes dans les territoires ruraux ayant fait l'objet de l'enquête sont essentiellement organisées dans les lycées, publics ou privés sous contrat, préparant les brevets de technicien supérieur (BTS), ainsi que les centres de formation d'apprentis (CFA), pour la plupart portés par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat.

Le réseau des maisons familiales rurales (MFR) propose également aux jeunes des territoires les plus ruraux une alternative de proximité mais l'offre postbac y est plus marginale.

3. Marie Lauricella, *Jeunes rurales et enseignement supérieur : des choix sous contraintes*, Édubref, n° 16, 2023.

TABLEAU N° 1 | Établissements proposant une offre d'enseignement supérieur

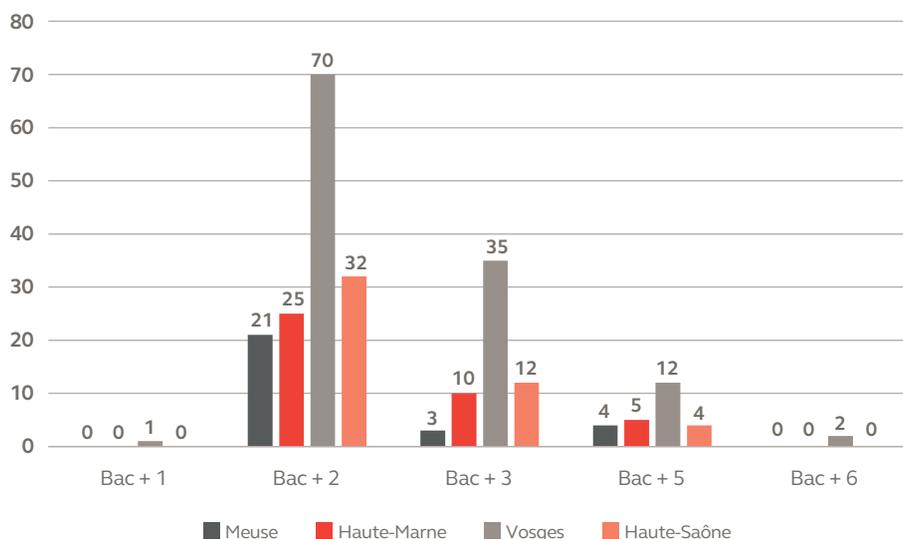
Principaux offreurs d'enseignement supérieur	Haute-Marne	Meuse	Haute-Saône	Vosges
Université (hors Inspé)	1	-	1	1
Instituts supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé)	1	1	1	1
Instituts de formation en soins infirmiers (Ifsi)	2	2	1	4
Antenne de l'institut régional du travail social (IRTS)	-	1	-	1
École de commerce	1	-	1	-
École d'ingénieurs hors université	-	-	-	-
École d'art hors université	-	-	-	1
Lycées	10	6	8	13
Maisons familiales rurales (MFR)	1	1	2	2
Centres de formation d'apprentis (CFA)	5	4	4	12
Campus connecté	1	1	-	-
Total	22	16	18	35

Source : données de l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (Oref), Parcoursup et données locales (collectivités)

L'offre universitaire est généralement peu présente dans les territoires ruraux étudiés, à l'exception des instituts supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) et des instituts de formation en soins infirmiers (Ifsi). Seul le département des Vosges propose une offre universitaire développée, avec la présence de sept composantes de l'université de Lorraine (facultés de droit, de sciences et de technologies, école nationale supérieure des technologies et industries du bois, etc.), à Épinal et à Saint-Dié-des-Vosges.

En conséquence, le nombre de diplômes proposés est faible : 28 dans la Meuse, 40 en Haute-Marne, 48 en Haute-Saône et 120 dans les Vosges. Peu étoffée, cette offre est essentiellement orientée vers des cursus courts et professionnalisants, notamment les BTS. Les formations de niveau bac + 2 prédominent dans les quatre départements : ils représentent 75 % des formations de niveau supérieur dans la Meuse, 67 % en Haute-Saône, 63 % en Haute-Marne et 58 % dans les Vosges.

GRAPHIQUE N° 1 | Nombre de formations par niveau de diplôme en 2023



Source : CRC BFC et GE d'après les données de l'Oref, Parcoursup et des données locales (collectivités)

Enfin, les domaines de formation sont concentrés sur un nombre limité de filières : l'économie-commerce-vente, l'industrie, le génie civil-construction et bâtiment et l'agriculture.

Ainsi, les cursus proposés sont limités à 10 domaines dans la Meuse et en Haute-Saône, à 12 domaines en Haute-Marne et à 20 domaines dans les Vosges, principalement dans les filières professionnelles ou technologiques. Comparativement, les jeunes du département voisin de la Meurthe-et-Moselle peuvent accéder, grâce au pôle universitaire nancéen, à des formations dans 28 grands domaines, portées par les facultés de lettres, de sciences humaines, de droit-économie-sciences politiques, de gestion-management, de sciences, de médecine et de sciences des activités physiques et sportives (Staps). Ils peuvent également suivre des cursus dans des écoles d'ingénieurs, des écoles de commerce, des instituts universitaires de technologie (IUT) et des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Cette offre s'ajoute à celle de BTS des lycées et des centres de formation d'apprentis présents dans le département.

L'offre de formation réduite qui caractérise les territoires ruraux s'accompagne d'une présence très limitée des services de vie étudiante : dans les quatre départements examinés, seules les villes d'Épinal et de Vesoul accueillent des restaurants universitaires.

2. Un déclin démographique peu propice au développement de l'offre

La situation démographique des quatre départements étudiés se caractérise par une baisse continue de la population depuis les années 1970. Entre 2009 et 2020, la Meuse, la Haute-Marne et les Vosges ont perdu de 5 à 7 % de leurs habitants. La diminution de la population de 15 à 29 ans a été encore plus prononcée. Bien que moins marquées, les évolutions s'inscrivent dans le même sens en Haute-Saône, où l'on observe une baisse de 2,2 % de la population et de 9 % du nombre de jeunes de 15 à 29 ans. Selon l'Insee, les quatre départements pourraient encore perdre entre un quart et un tiers de leur population de 15 à 29 ans d'ici 2070.

Ce déclin démographique constitue un frein majeur au développement de l'offre d'enseignement supérieur dans ces territoires. Il s'accompagne en outre d'un faible dynamisme économique qui réduit les possibilités d'insertion professionnelle des jeunes dans les départements où ils résident.

Cette situation conduit à une orientation précoce des jeunes vers les voies professionnelles et technologiques, plus prononcée que dans les départements limitrophes urbains. Ainsi, alors qu'en Meurthe-et-Moselle et en Moselle, la filière générale regroupait en 2023 un peu plus de 55 % des effectifs dans les lycées, elle n'en représentait que 52 % dans les Vosges et en Haute-Saône, 51 % en Haute-Marne et 49 % dans la Meuse.

3. Le développement de filières d'excellence et d'innovations territoriales

Quoique peu étoffée, l'offre de formation des territoires ruraux comporte quelques filières d'excellence. Il s'agit notamment du pôle technologique spécialisé de l'université technologique de Troyes (UTT) à Nogent (Haute-Marne) et de l'école nationale supérieure des technologies et industries du bois à Épinal (Vosges). Ces formations attirent des étudiants originaires d'autres départements et participent à l'attractivité du territoire.

Plusieurs initiatives visent en outre à favoriser le développement de l'offre locale en mobilisant le soutien des collectivités territoriales et du monde économique. C'est le cas, par exemple, du pôle Émilie du Châtelet à Chaumont, qui héberge déjà le Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et le campus connecté. L'agglomération et la ville de Chaumont projettent de transformer le pôle en laboratoire de l'enseignement et de l'apprentissage à distance, en y intégrant notamment les équipes de l'institut supérieur du professorat et de l'éducation.

L'université de Lorraine mène également une politique d'implantation territoriale dans des villes éloignées des métropoles (notamment à Épinal) avec le soutien des collectivités et acteurs locaux, afin d'y développer des campus de plein exercice, attractifs à la fois pour les étudiants et les équipes pédagogiques.

B. Des freins individuels à l'accès à l'enseignement supérieur

1. Un accès difficile à l'information sur l'offre de formation supérieure et la vie étudiante

La qualité de l'accès à l'information sur les métiers et les débouchés en matière d'insertion professionnelle, sur les formations existantes et sur la vie étudiante (aides et bourses, logement, transport, etc.), est déterminante pour permettre aux jeunes d'élaborer un projet d'études supérieures.

À cet égard, comme tous les lycéens, les jeunes des territoires ruraux ont à leur disposition les informations diffusées par les acteurs nationaux (Onisep, Parcoursup), régionaux (plateforme des collectivités régionales, site internet des chambres consulaires, des maisons familiales rurales, etc.) ou locaux (site des collectivités de proximité). Ces informations sont toutefois morcelées et ne sont pas toujours facilement accessibles. Ainsi, aucun site n'offre l'accès à l'ensemble des formations disponibles à l'échelle du département.

Dans les établissements scolaires, les jeunes peuvent bénéficier du dispositif « *Parcours Avenir* » qui a pour objet d'apprendre aux élèves du secondaire à s'orienter. Celui-ci est toutefois diversement mis en œuvre. Enfin, les autres relais informationnels comme les centres d'information et d'orientation (CIO), les Points Info Jeunes (PIJ) ou les missions locales présentent, dans les départements ruraux, un maillage clairsemé, et sont souvent plus difficilement accessibles qu'en territoire urbain.

L'orientation vue par des jeunes Meusiens et Haut-saônois

Dans le cadre de leur enquête, les juridictions financières ont réalisé un sondage auprès de lycéens. Il a permis de collecter les réponses de 75 élèves de terminale du lycée Poincaré de Bar-le-Duc et des maisons familiales rurales du département (taux de réponse 19 % sur un échantillon de 400 lycéens) ainsi que de 352 élèves de terminale du lycée agricole Munier et du lycée Belin de Vesoul.

Ces réponses permettent de comprendre comment les jeunes hiérarchisent les sources d'information dont ils disposent pour préparer leur orientation : les visites d'établissements d'enseignement supérieur (91 % pour la Meuse et 66 % pour la Haute-Saône), Parcoursup (respectivement 84 % et 80 %), les visites de salons étudiants ou de l'orientation (78 % et 69 %) et les sites internet des universités (77 % et 80 %). La plateforme Orient'Est de la région Grand Est est moins citée

(45 %), comme celles de la région Bourgogne-Franche-Comté, Cléor⁴ (19 %) et « *Explore demain* » (11 %).

Le recours limité aux enseignants et à l'équipe éducative (27 % pour la Meuse, 31 % pour la Haute-Saône) ou à un psychologue de l'Éducation nationale (respectivement 5 % et 12 %) dans l'accompagnement à la construction du projet d'orientation ressort également des réponses.

Un autre obstacle, relevé par les différents acteurs dans le Grand Est, est l'absence de forums généralistes sur l'enseignement supérieur dans les territoires ruraux. Les métropoles voisines (Nancy et Metz) accueillent le salon « *Oriaction* » de l'académie de Nancy-Metz ou le forum « *Cap sur l'enseignement supérieur* », porté par l'université de Lorraine. Toutefois, en raison de leur éloignement géographique, ces manifestations sont peu fréquentées par les jeunes ruraux. Il en va de même des journées portes ouvertes organisées par les grandes universités. Le coût du transport apparaît comme le frein principal. La région Grand Est peut participer au financement des déplacements mais sa contribution n'est pas systématique et ne couvre pas la totalité de leur coût. Il résulte de cet ensemble d'éléments que les jeunes issus des territoires ruraux disposent d'un accompagnement moindre, pour élaborer leur projet de poursuite d'études, que celui qui est proposé aux jeunes urbains.

2. Des caractéristiques socioéconomiques aggravant les difficultés d'accès des jeunes ruraux à l'enseignement supérieur

Dans son rapport susmentionné, publié en février 2023⁵, la Cour relevait que « *l'origine sociale des étudiants reste la cause principale des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur. En effet, parmi les jeunes âgés de 20 à 24 ans, 77 % des enfants de cadres, de professions intermédiaires ou d'indépendants étudient ou ont étudié dans le supérieur, contre 52 % des enfants d'ouvriers ou d'employés, soit 1,5 fois plus* ».

Ces obstacles socio-économiques se cumulent avec ceux liés au territoire. Ainsi, dans les quatre départements ruraux examinés dans le cadre de l'enquête, les populations disposent de ressources financières globalement plus modestes que la moyenne régionale et a *fortiori* nationale⁶ : les revenus médians en Haute-Marne (21 350 €), dans la Meuse (21 890 €) et dans les Vosges (21 550 €) sont tous inférieurs à celui de la région Grand Est (22 330 €) qui est lui-même moins élevé que le revenu médian national (25 720 €). Au sein de la région Bourgogne-Franche-Comté, la Haute-Saône est dans la même situation (21 860 €).

La capacité financière plus réduite des familles influence directement l'orientation postsecondaire en raison du coût d'un cursus en zone urbaine. Ainsi, la faible offre de transports en commun dans les territoires ruraux conduit 76 % des jeunes qui en

4. Clés pour l'évolution et l'orientation en région.

5. Cour des comptes, *Universités et territoires, rapport public thématique, février 2023*.

6. Données Insee, 2021.

sont issus⁷ à recourir à des véhicules individuels pour leurs déplacements. Au-delà des coûts qu'implique ce mode de transport (obtention du permis de conduire, achat d'un véhicule et dépenses de carburant), cet éloignement a des conséquences en termes de qualité de vie. Ainsi, les jeunes ruraux de 18 ans et plus issus de communes très peu denses passent en moyenne 2 h 37 dans les transports chaque jour, soit 42 minutes de plus que les jeunes urbains majeurs⁸.

Le choix d'une résidence sur le lieu des études se heurte aux mêmes obstacles financiers dans les cas où une place en internat ou en résidence universitaire n'a pu être trouvée. Le coût élevé de la vie (évalué entre 1 000 et 1 550 € par mois dans des villes comme Paris, Marseille, Lyon, Strasbourg, Nancy et Metz)⁹, l'éloignement familial, ainsi que la qualité de vie (temps de transport, conditions d'hébergement) sont alors autant de facteurs qui freinent l'accès des jeunes ruraux aux études supérieures.

3. Des freins culturels spécifiques aux jeunes des territoires ruraux

Un dernier frein, évoqué par l'ensemble des acteurs, est celui de l'autocensure de certains jeunes issus des territoires ruraux face aux études supérieures. Ce frein d'ordre psychologique résulterait de l'absence de modèle étudiant dans l'entourage familial ou amical et de la crainte de se retrouver isolé en ville ou d'être éloigné de son milieu¹⁰. Un sondage effectué en novembre 2023 par l'Institut *ViaVoice* pour six associations promouvant l'égalité des chances a ainsi montré qu'à 15-16 ans, seulement 18 % des jeunes ruraux issus des milieux les plus modestes pensent pouvoir intégrer une grande école, contre 37 % des jeunes urbains issus de la même catégorie sociale. Cette différence se retrouve dans les milieux les plus aisés, où ces proportions s'élèvent respectivement à 48 % et 56 % pour jeunes ruraux et les jeunes urbains¹¹.

Ce constat d'une forme d'autocensure d'une partie des jeunes ruraux au regard des études supérieures doit toutefois être examiné au regard de la diversité des modèles de réussite sociale. En effet, pour une part des jeunes ruraux, la réussite sociale n'est pas nécessairement associée à l'accès aux études supérieures et à la vie urbaine¹². Certains lui préfèrent une insertion sociale et professionnelle locale, valorisant davantage les emplois manuels ou techniques. Ce faisant, ils bénéficieront d'une accession facilitée à la propriété en raison d'un foncier moins onéreux qu'en ville et pourront maintenir les solidarités de proximité.

7. Enquête Institut *Terram* et *Chemins d'avenir, Jeunesse et mobilité : la fracture rurale, mai 2024*. Cette enquête souligne que « les transports en commun ne permettent pas de compenser l'éloignement : 53 % des jeunes ruraux déclarent être mal desservis par le réseau de bus, contre seulement 14 % chez les jeunes urbains, soit 39 points d'écart. Même estimation pour le train, avec 62 % des jeunes ruraux qui s'estiment mal desservis contre 24 % des jeunes urbains ».

8. *Ibid.*

9. *Rentrée 2023 : dans quelles villes les études coûtent-elles le moins cher ? (lefigaro.fr)*

10. Selon le sociologue Benoît Coquard, « pour « partir » faire des études supérieures, il faut être doté d'un certain nombre de ressources, matérielles et culturelles, qui permettent à la fois de s'aventurer loin de son espace connu et de maîtriser à minima ce qui se joue dans l'enseignement supérieur » ; Benoît Coquard, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin, La Découverte, 2022, p. 76.*

11. Donzelot Jules, *Pour un meilleur accès aux études supérieures, lançons une stratégie nationale avec des moyens financiers, Le Monde, 2024.*

12. Selon l'enquête *Jeunesse et mobilité*, lorsque l'on interroge les jeunes ruraux sur le lieu où ils souhaitent mener leur vie, il apparaît que la part de ceux qui désirent rester dans leur territoire (48 %) est quasiment égale à celle de ceux qui veulent le quitter (52 %).

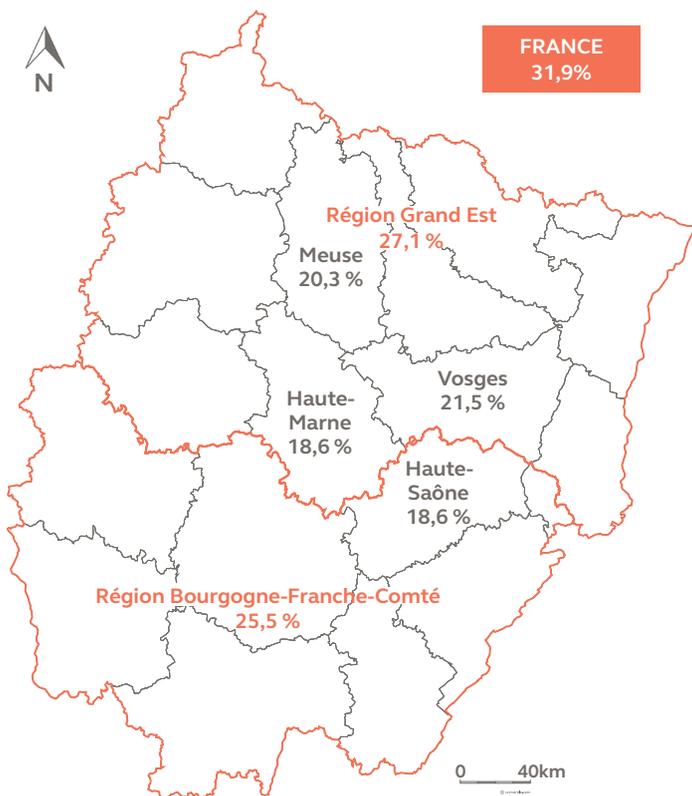
II. Un accès moins fréquent mais de meilleurs résultats dans l'enseignement supérieur

Bien que les jeunes des territoires ruraux accèdent moins aisément à l'enseignement supérieur que les jeunes des territoires urbains, leurs choix d'études sont relativement similaires. Par ailleurs, ils sont plus mobiles géographiquement et obtiennent souvent de meilleurs résultats à l'université.

A. Un accès plus réduit à l'enseignement supérieur

La part de la population ayant un diplôme de niveau supérieur est globalement inférieure dans les territoires ruraux à ce qu'elle est dans les territoires urbains. Dans la Meuse, en Haute-Marne et dans les Vosges, l'écart à la moyenne régionale est de 6,5 à 8,5 points. Il est plus réduit en Haute-Saône, où l'écart à la moyenne régionale est de 3,5 points seulement.

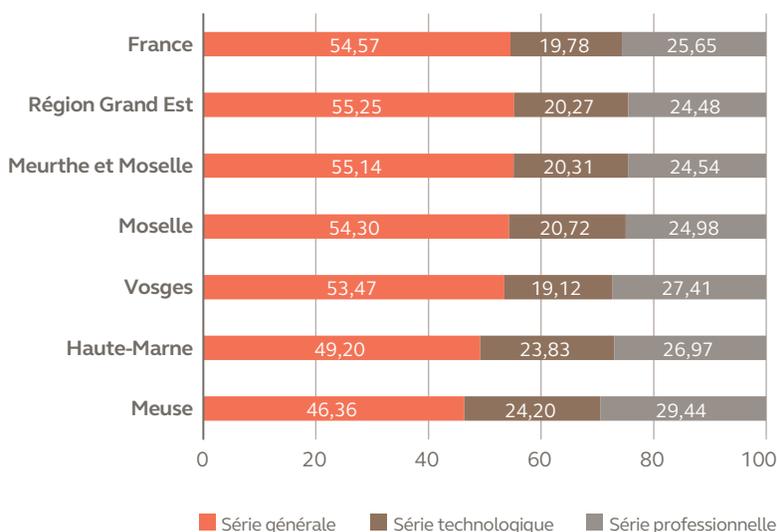
CARTE N° 1 | Taux de diplômés de l'enseignement supérieur



Source : Cour des comptes d'après Insee (données 2020)

Cette situation est à rapprocher de la situation démographique et économique de ces départements : vieillissants et peu dynamiques économiquement, ils attirent moins que d'autres territoires des diplômés du supérieur. En tout état de cause, l'écart ne s'explique pas par une performance différente des élèves au stade des études secondaires. En effet, les taux de réussite au brevet des collèges des élèves ruraux sont légèrement supérieurs aux taux nationaux¹³. Par ailleurs, les résultats au baccalauréat sont globalement identiques dans les territoires ruraux et les territoires urbains. Dans le Grand Est, les taux de réussite moyens au baccalauréat entre 2018 et 2023 étaient ainsi de 90 % en Haute-Marne, de 91 % dans la Meuse et de 93 % dans les Vosges, à comparer avec une moyenne régionale de 92 % et nationale de 91 %. En 2023, le taux de réussite toutes voies confondues des lycéens haut-saônois (91 %) était proche de la moyenne nationale (91 %) et de l'académie (92 %). En revanche, les bacheliers en voie générale étaient moins nombreux dans les territoires ruraux, au profit des voies technologique et professionnelle.

GRAPHIQUE N° 2 | Répartition des bacheliers en 2022 (en %)



Source : région académique Grand Est, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance pour les données France

Le taux de poursuite des études après le baccalauréat laisse en revanche apparaître des différences sensibles entre jeunes issus des territoires ruraux et urbains. En 2022, ce taux était inférieur dans les trois départements ruraux du Grand Est (89 % en Haute-Marne et dans la Meuse et 92 % dans les Vosges) par rapport au taux des départements de Meurthe-et-Moselle et de Moselle, où il se situait aux

13. Daniel Even et Bertrand Coly, *Place des jeunes dans les territoires ruraux, Avis du Conseil économique, social et environnemental, janvier 2017.*

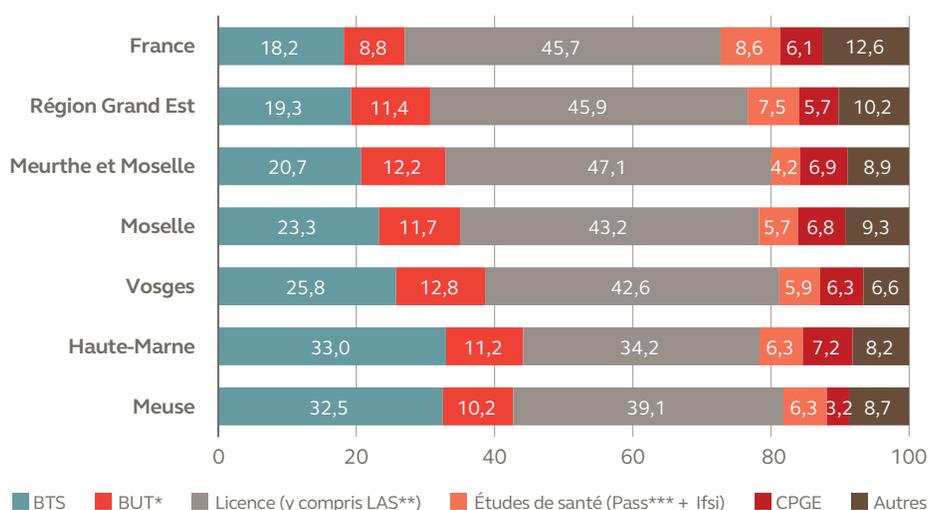
alentours de 93 %¹⁴. De même, en Haute-Saône, le taux de poursuite des études après le baccalauréat s'établissait à 70 %¹⁵, à un niveau inférieur à celui des autres départements de l'académie de Besançon : Jura (73 %), Doubs (78 %) et Territoire de Belfort (80 %).

Les raisons de ces écarts sont diverses. Ils peuvent s'expliquer par le fait que les vœux exprimés par les jeunes dans Parcoursup n'ont pas été satisfaits mais aussi par des raisons matérielles ou personnelles conduisant plus souvent les jeunes issus des territoires ruraux à renoncer aux études supérieures.

B. Des choix de filière globalement similaires entre jeunes ruraux et jeunes urbains

Au-delà de ces écarts d'accès à l'enseignement supérieur, les choix des néo-bacheliers par type de diplôme sont relativement identiques entre jeunes ruraux et jeunes urbains, excepté pour les licences et les BTS.

GRAPHIQUE N° 3 | Choix par type de diplôme dans la région Grand Est en 2022 (en %)



Source : région académique Grand Est d'après Parcoursup 2022 - *bachelor universitaire de technologie **licence accès santé ***parcours d'accès spécifique santé

14. Données région académique Grand Est.

15. Données région académique Bourgogne-Franche-Comté.

La licence, en tant que formation universitaire généraliste, reste le premier choix de tous les bacheliers du Grand Est. Cependant les jeunes des territoires ruraux sont moins nombreux à s'y inscrire. Leurs choix se reportent dès lors en majorité vers les BTS, qui ont l'avantage d'être proposées sur des sites plus proches de leur résidence et de permettre une formation courte et professionnalisante sur deux années. Les mêmes constats peuvent être faits en Haute-Saône, où la répartition des étudiants est similaire à celle observée dans les départements ruraux du Grand Est (46 % en licence, 36 % en BTS et IUT et 6 % en classes préparatoires aux grandes écoles).

Comme le soulignent certains travaux sociologiques¹⁶, les BTS constituent, notamment pour les jeunes ruraux, un premier accès à l'enseignement supérieur. Une part d'entre eux pourra ensuite se diriger vers un diplôme de niveau supérieur, à mesure que se lèveront les freins matériels, économiques ou symboliques leur permettant de poursuivre leur cursus.

Les classes préparatoires aux grandes écoles demeurent attractives pour les jeunes issus des territoires ruraux. Dans le Grand Est, les jeunes Vosgiens et encore plus les jeunes Haut-marnais y sont proportionnellement plus nombreux que dans l'ensemble de la région et aussi nombreux que dans les deux départements plus urbains de Meurthe-et-Moselle et de Moselle. De même, dans les sondages réalisés en Meuse et en Haute-Saône, 49 % des élèves du lycée meusien ont positionné une classe préparatoire en deuxième choix, juste après la licence générale (81 %). Celle-ci arrivait en troisième choix dans le sondage réalisé en Haute-Saône (22 %), juste derrière les bachelors universitaires de technologie (BUT, 25 %).

C. Des jeunes ruraux qui affichent des résultats plus favorables que les autres étudiants à l'université

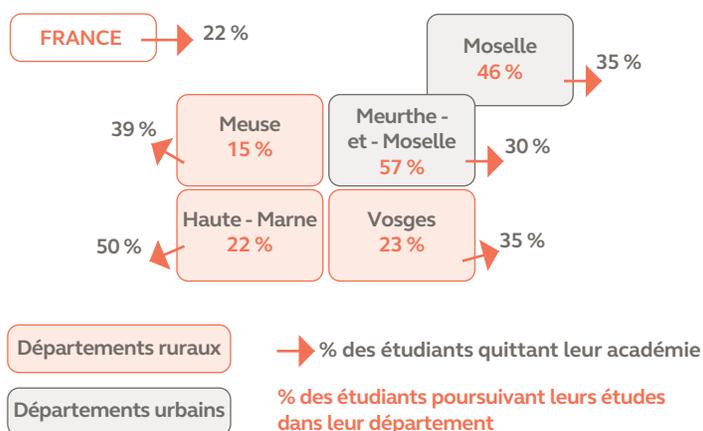
1. Des jeunes ruraux plus mobiles que les urbains

La faiblesse de l'offre de formation locale conduit les jeunes des territoires ruraux accédant à l'enseignement supérieur à quitter leur territoire bien plus souvent que les jeunes urbains. Ainsi, à la rentrée 2022, alors qu'au niveau national 22 % des néo-bacheliers quittaient leur académie à l'occasion de leur entrée dans l'enseignement supérieur¹⁷, ils étaient de 35 % à 50 % dans les trois départements ruraux du Grand Est.

16. Sophie Orange, *L'autre enseignement supérieur, les BTS et la gestion des aspirations scolaires*, Presses Universitaires de France, 2013.

17. Note d'information n° 2023-03, *La mobilité géographique à l'entrée dans l'enseignement supérieur*, systèmes d'information et études statistiques du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, mars 2023.

SCHÉMA N° 1 | La mobilité comparée entre étudiants de départements urbains et étudiants de départements ruraux en 2022 dans le Grand Est



Source : Cour des comptes d'après les données de la région académique Grand Est

Seuls 15 % à 23 % poursuivent leurs études dans leur département alors qu'ils sont 46 % en Moselle et 57 % en Meurthe-et-Moselle, les deux départements urbains de la région Grand Est. Les bacheliers de la Haute-Saône sont également mobiles puisque seuls 16 % d'entre eux restent dans leur département.

Cette mobilité s'effectue très majoritairement vers les pôles universitaires régionaux les plus proches. L'orientation à proximité immédiate concerne principalement les élèves issus des voies professionnelle et technologique qui poursuivent leurs études en BTS.

2. Des résultats supérieurs à la moyenne pour les étudiants issus des territoires ruraux

Les étudiants issus des territoires ruraux ont de meilleurs résultats aux examens. Ainsi, l'université de Lorraine a enregistré en 2022 des taux de réussite supérieurs à la moyenne pour les étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en Haute-Marne (100 % de réussite en licence professionnelle et en diplôme d'ingénieur, 96 % en master) et dans la Meuse (92 % de réussite en licence et 100 % en diplôme d'ingénieur). La même année, les étudiants de Meurthe-et-Moselle validaient leur licence à 88 %, leur licence professionnelle à 92 %, leur master à 96 % et leur diplôme d'ingénieur à 90 %.

Bien que l'accès à l'enseignement supérieur soit plus difficile pour les jeunes ruraux, ils semblent ainsi mieux y réussir que les jeunes urbains.

Témoignage d'Alixia (22 ans), diplômée d'un master de management public

« Je suis originaire de Mirecourt, dans les Vosges où j'ai fréquenté le lycée de ma ville sans avoir d'objectif professionnel clair. En terminale s'est posée la question des études supérieures : j'ai pu aller au salon Oriaction à Nancy mais c'est surtout l'initiative de ma professeure d'économie d'inviter d'anciens élèves, étudiants en première année de fac, qui m'a permis de faire mon choix. J'ai opté pour une licence économie/gestion à la faculté de droit. Cet accompagnement a été important car je suis la première à faire des études supérieures dans ma famille qui m'a soutenue dans ce parcours.

Grâce à ma bourse je me suis installée en cité U à Nancy, Paris étant inabordable. Les deux premières années ont été très difficiles : il y avait la pression de devoir réussir, la solitude de la vie étudiante et les conditions de logement pas toujours adaptées à ma santé. J'ai failli abandonner. Heureusement, les choses se sont arrangées en 3^{ème} année, à mon arrivée à l'IAE [institut d'administration des entreprises]. La structure était plus petite, le soutien pédagogique plus important et j'ai pu enfin nouer des amitiés. J'ai obtenu mon Master en 2024 et dans la foulée un contrat d'un an au CNRS.

Cette année, mon petit frère rentre lui aussi à l'université et mon expérience a permis de lui ouvrir la voie ».

III. Améliorer l'accès des jeunes ruraux à l'offre de formation

L'amélioration de l'accès des jeunes issus de territoires ruraux à l'enseignement supérieur repose sur la mobilisation de deux types d'instruments : le soutien au développement d'une offre de formation de proximité et les aides directes aux étudiants. Alors que le premier de ces leviers voit son impact limité par les moyens que les acteurs locaux peuvent y consacrer et la relative faiblesse des publics concernés, le second ne fait pas, dans les territoires étudiés, l'objet de mesures de nature à prendre en compte la situation spécifique des jeunes issus des territoires ruraux.

A. Mieux articuler l'action des collectivités locales avec les initiatives des établissements d'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur est, pour l'essentiel, une compétence de l'État. Toutefois, les collectivités locales et leurs groupements ont la possibilité de contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et de recherche implantés sur leur territoire, ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires¹⁸. L'exercice de cette compétence facultative repose sur des moyens limités, notamment en raison de la relative faiblesse des effectifs concernés. Il a toutefois permis de soutenir, avec des résultats variables, le maintien d'une offre de formation de proximité dans les territoires ruraux des deux régions étudiées.

Dans le Grand Est, la communauté d'agglomération d'Épinal (CAE) a ainsi soutenu un projet de développement d'une offre de formation de niveau supérieur d'une certaine ampleur. Aujourd'hui troisième pôle universitaire du sillon lorrain, cette agglomération accueille 2 700 étudiants¹⁹. Les formations dispensées concernent tant des cursus généralistes que des formations professionnelles et technologiques répondant plus directement aux besoins du tissu économique local. La CAE offre également un guichet unique en matière de vie étudiante (logement, restauration, santé, vie culturelle). Avec l'appui du département, elle consacre en moyenne 3 M€ par an à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante, dont 240 000 à 300 000 € pour le logement universitaire et 150 000 et 200 000 € de subventions aux deux restaurants universitaires. Cette mesure s'est appuyée sur la démarche volontariste d'un établissement d'enseignement supérieur, l'université de Lorraine, qui a souhaité développer une politique territoriale reposant sur plusieurs pôles.

L'exemple d'une politique territoriale portée par l'université : le cas de l'université de Lorraine

Depuis 2021, l'université de Lorraine développe une politique territoriale, s'appuyant notamment sur une « *conférence universitaire territoriale* ». Cette instance réunit l'ensemble des collectivités où l'université est implantée, c'est-à-dire la région Grand Est, le pôle métropolitain du Sillon Lorrain, les deux métropoles de Metz et de Nancy, les quatre départements ainsi que douze communautés d'agglomération et de communes, les collectivités locales partenaires et les instances de l'université.

En 2022, les actions de cette conférence ont été prolongées par la désignation d'un vice-président à la stratégie territoriale pilotant la mise en place de schémas de déploiement universitaire territoriaux sur les campus hors métropoles. Ces schémas visent à améliorer le taux d'accès aux

18. Article L. 216-11 du code de l'éducation.

19. Données CAE, moyenne sur la période 2017-2022.

études supérieures des jeunes Lorrains, notamment en facilitant l'entrée à l'université des jeunes vivant dans des zones rurales distantes des métropoles.

Menée en parallèle de la révision du schéma de la région, la stratégie territoriale de l'université n'a pas vocation à s'y substituer mais s'articule avec celles des collectivités locales concernées.

D'autres mesures de soutien ont concerné des effectifs de moindre ampleur. En Haute-Marne, le soutien à l'offre de formation dans le périmètre de la communauté d'agglomération de Chaumont a abouti à l'installation en 2011 du pôle technologique spécialisé de Nogent (formation de 300 ingénieurs sur 10 ans) et à l'implantation à Chaumont de la *South Champagne Business School*, qui délivre un diplôme bac + 3 en management. En l'absence de restaurant universitaire, la ville de Chaumont propose, quatre soirs par semaine, une offre de restauration à une quarantaine d'étudiants.

En Haute-Saône, le département et la région ont soutenu l'antenne universitaire de Vesoul en finançant d'importants travaux de rénovation du pôle universitaire depuis 2014 (2,7 M€ pour regrouper l'IUT et l'Inspé et 4,1 M€ (montant estimé) pour la future rénovation énergétique du site). De son côté, l'université de Franche-Comté a pris en charge les dépenses de fonctionnement du site à hauteur de 2,7 M€ sur la période 2018-2023. Le lycée Belin a créé pour sa part, avec notamment l'école nationale supérieure de mécanique et des microtechniques de Besançon, un parcours de formation allant jusqu'au diplôme d'ingénieur (31 étudiants aiguillés grâce à ce dispositif sur les 38 admis dans le parcours depuis 2020).

Les résultats ont été plus modestes dans la Meuse, où la principale alternative aux BTS repose sur l'existence d'un « campus connecté » à Bar-le-Duc. Celui-ci avait pour objet de proposer à des étudiants locaux de suivre une formation à distance. Ce campus n'a pas trouvé son public et ne compte aujourd'hui que deux étudiants. Il continue pourtant de bénéficier d'un soutien annuel de 50 000 € de la région Grand Est jusqu'en 2026.

B. Des aides directes aux étudiants, un effort à cibler pour mieux répondre aux spécificités des étudiants ruraux

Il n'existe pas, dans les territoires observés, d'aide spécifique prenant en compte les difficultés rencontrées par les jeunes ruraux pour suivre des études supérieures. En effet, les dispositifs identifiés s'adressent à l'ensemble des jeunes et relèvent de la typologie commune des aides proposées aux étudiants.

1. Des aides à la mobilité sociale et culturelle s'adressant à l'ensemble des jeunes

Dès le secondaire, différentes actions visent à favoriser une ouverture au-delà des espaces scolaire et social de proximité : politique active de voyages scolaires, visites de lycées urbains qui proposent des classes préparatoires, stages de troisième et de seconde. Des initiatives associent la culture comme le projet « *Ramassage des rêves et des peurs de l'orientation* » en Bourgogne-Franche-Comté.

Les universités de Lorraine et de Franche-Comté se mobilisent également en faveur de l'orientation pré-universitaire des élèves avec l'intervention d'étudiants auprès des lycéens²⁰, l'organisation de journées d'immersion²¹ ou encore l'utilisation d'un jeu en réalité virtuelle permettant de découvrir la vie étudiante et universitaire de l'université de Lorraine.

D'autres actions sont conduites afin d'améliorer l'égalité des chances dans l'accès à l'enseignement supérieur, en plus des « *Cordées de la réussite* »²² présentes sur tout le territoire. La fédération « Des territoires aux grandes écoles » intervient en Haute-Marne et en Haute-Saône via son antenne « De la Haute-Saône aux grandes écoles ». Elle propose des séances collectives ou du mentorat individuel afin de permettre à des lycéens issus de milieux ruraux d'intégrer des cursus sélectifs.

2. L'insuffisante prise en compte de l'éloignement géographique dans les dispositifs d'aide aux étudiants

Différentes aides peuvent être allouées aux étudiants en fonction de leur situation : bourses sur critères sociaux du Crous, bourses versées par les régions aux étudiants des formations sanitaires et sociales ou à ceux qui effectuent une mobilité internationale à partir de bac + 3. Des tarifs préférentiels sont également proposés aux jeunes de moins de 26 ans (voyages illimités ou occasionnels) sur le réseau TER. D'autres aides peuvent être octroyées par différents organismes (caisses d'allocations familiales, centres de formation d'apprentis, opérateurs de compétences²³, collectivités locales) pour le transport, le logement ou l'accompagnement à l'apprentissage. Le département de la Haute-Saône délivre depuis 1989 une « allocation familiale départementale étudiant » aux familles les plus démunies dont les jeunes souhaitent poursuivre leurs études. Modulée en fonction du quotient familial et de l'âge de l'étudiant, elle s'élève entre 250 € et 1 000 € par an. Sur la période 2018-2023, 5 349 étudiants en ont bénéficié pour un montant total de 2,5 M€.

20. Étudiants ambassadeurs à l'université de Lorraine (12 000 lycéens rencontrés pour un taux de satisfaction de 98 %) ou « *tutorat Besançon Santé* » pour présenter l'année de Pass-LAS.

21. En 2022-2023, accueil de 1 972 lycéens à l'université de Lorraine.

22. Dispositifs de développement de l'ambition scolaire et de lutte contre l'autocensure qui permet l'accompagnement des élèves de la 4^{ème} jusqu'à l'enseignement supérieur.

23. Organismes agréés par l'État, chargés d'accompagner la formation professionnelle et de financer l'apprentissage.

Ces aides ne tiennent que faiblement compte du critère d'éloignement géographique des étudiants. Ainsi, les bourses sur critères sociaux du Crous ne pondèrent ce critère qu'à hauteur de 2 points maximum sur un total de 17.

Le mode de calcul des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux

Sous réserve du respect des conditions d'éligibilité, le montant des bourses est calculé en fonction d'un barème de points de 0 à 17 et du revenu net global de la famille.

Le barème de points prend en compte, d'une part, la composition de la famille pour un maximum de 15 points (deux par enfant à charge autre que l'étudiant, quatre pour un autre enfant dans l'enseignement supérieur) et, d'autre part, la distance entre le lieu d'étude et le domicile pour un maximum de deux points (un point de 30 à 249 km, deux points à partir de 250 km).

La faiblesse ou l'absence de prise en compte de l'éloignement géographique dans l'attribution des aides tend à défavoriser les jeunes issus des zones rurales. Ainsi, en Haute-Saône, le montant moyen des bourses perçues par les jeunes issus des territoires ruraux est inférieur de 648 € à celui perçu par les étudiants boursiers urbains. En outre, l'existence de guichets multiples, l'éparpillement de la gestion des bourses entre plusieurs acteurs et la complexité de certaines procédures administratives peuvent entraîner un phénomène de non-recours aux droits par les jeunes et leur famille, notamment dans les territoires ruraux où l'accès à l'information sur ces dispositifs est le plus difficile.

Ces constats plaident pour simplifier la gestion des différentes aides en confiant leur paiement à un guichet unique et à en revoir les modalités d'attribution afin de mieux prendre en compte l'éloignement géographique qui représente aujourd'hui une part trop limitée dans le mode de calcul, alors qu'il demeure l'un des principaux freins rencontrés par les jeunes ruraux les plus modestes.

Conclusion et recommandations

L'accès des jeunes issus des territoires ruraux à l'enseignement supérieur est un enjeu majeur de cohésion sociale et territoriale. Or, cette problématique est aujourd'hui faiblement prise en compte par les politiques publiques.

Le développement local de l'offre de formation constitue un élément de la réponse aux besoins des jeunes des territoires ruraux. Toutefois celui-ci ne peut être que d'ampleur limitée au regard des effectifs concernés et restera, pour l'essentiel, concentré sur un petit nombre de cursus spécifiques. Dans ce contexte, l'amélioration de l'accès des jeunes ruraux passe par des mesures visant à favoriser leur mobilité vers les pôles de formation de leur choix. Cela suppose notamment une meilleure prise en compte de la distance géographique dans l'attribution des aides qui leur sont destinées, notamment les bourses sur critères sociaux, et une simplification pour les bénéficiaires des procédures d'obtention et de versement de ces aides auprès des différents financeurs.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. simplifier les modalités de versement des aides aux étudiants avec, le cas échéant, la création d'un guichet unique (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, centre national des œuvres universitaires et scolaires, départements et régions*) ;
2. renforcer le poids du critère d'éloignement géographique dans le calcul des bourses sur critères sociaux pour tenir compte du surcoût de la mobilité pour les jeunes des territoires les plus éloignés (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, centre national des œuvres universitaires et scolaires*).

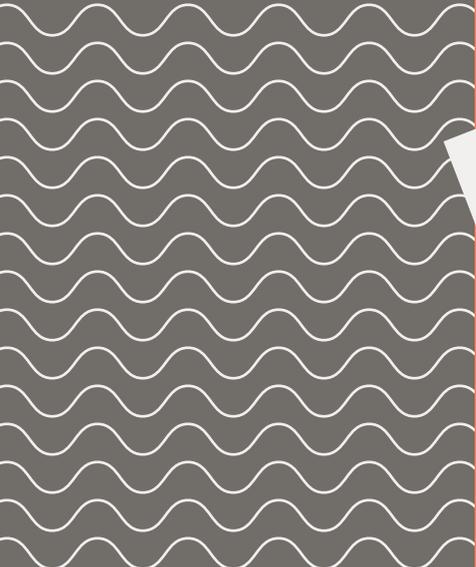
Réponse reçue à la date de la publication

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation

Madame la ministre de l'éducation nationale

Monsieur le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche



DEUXIÈME PARTIE

**L'aide à l'entrée
dans la vie active
et à l'autonomie**

En France, un peu plus d'un jeune de 15 à 24 ans sur dix n'est aujourd'hui ni en emploi, ni en études, ni en formation. Même s'il est en baisse, ce chiffre reste au-dessus de la moyenne européenne. De nombreux jeunes rencontrent des difficultés pour entrer sur le marché du travail, du fait d'une concurrence accrue ou d'un manque d'expérience professionnelle. Les emplois précaires constituent souvent leur première expérience professionnelle. Il est essentiel d'adapter l'offre de formation et l'orientation des jeunes pour répondre aux besoins actuels. Mais cela ne peut suffire pour améliorer leur entrée dans la vie active.

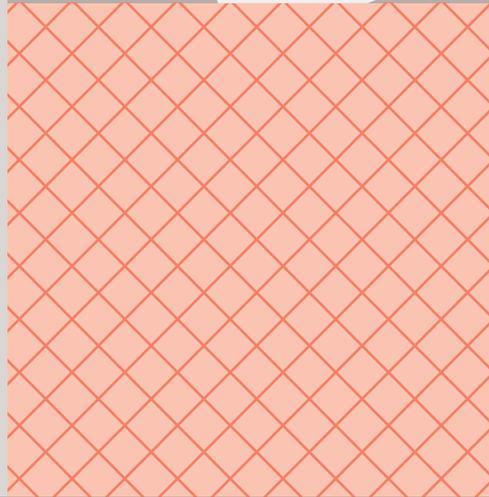
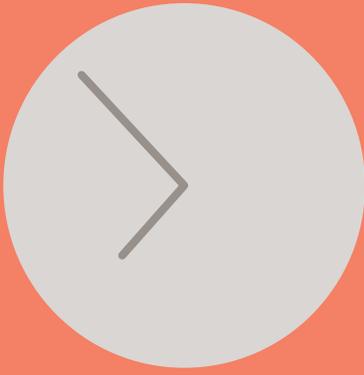
Le logement est le premier facteur qui conditionne leur capacité d'accès à la formation et à l'emploi et donc leur autonomie réelle. Beaucoup d'entre eux se trouvent dans l'incapacité de s'émanciper du foyer familial du fait de nombreux obstacles, parmi lesquels l'augmentation constante des loyers. Différentes solutions de logement en faveur des jeunes existent dans le parc locatif privé et social. Cependant, cette offre reste peu accessible à ceux en emploi précaire.

De plus, la recherche d'emploi implique une mobilité géographique parfois importante, qui peut poser des défis logistiques et financiers, particulièrement pour les jeunes situés dans les zones rurales ou périurbaines : pour ceux qui n'ont pas les moyens financiers d'acheter une voiture, l'offre de transports collectifs dans ces territoires reste insuffisante, les trajets domicile-études étant en revanche mieux couverts. Les enquêtes les plus récentes (Terram) montrent ainsi que 38 % des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement. Face à cet enjeu, les autorités

organisatrices de transport ont surtout fait le choix de soutenir la mobilité des jeunes à l'aide de réductions tarifaires (de 30 à 70 %), qui peuvent aller jusqu'à la gratuité. Mais le développement de l'offre de transports dans les territoires ruraux et périurbains reste insuffisant, ce qui entrave particulièrement la mobilité des jeunes.

Une partie des jeunes, notamment ceux qui sont issus de milieux défavorisés ou en situation de handicap, doit affronter des obstacles supplémentaires, qu'ils résultent de discriminations ou de barrières sociales. Il en va notamment, et de manière plus aiguë encore, pour les enfants victimes de violences et de négligences et confiés à l'aide sociale à l'enfance. Alors qu'ils sont déjà moins bien pris en charge médicalement que les autres et perdent ainsi vingt ans d'espérance de vie selon les études internationales les plus récentes (2021), du fait des séquelles de leurs traumatismes, beaucoup se retrouvent à la rue à leur majorité. Près de la moitié des sans-abris de 18 à 25 ans ont ainsi été confiés à l'aide sociale à l'enfance. Un meilleur accompagnement de ces jeunes majeurs, encore vulnérables, est donc déterminant pour prévenir cette situation dramatique. Les actions des départements, qui sont chargés de les accompagner, de même que celles des acteurs économiques dans leur ensemble, doivent encore gagner en ampleur.

S'engager pour ces jeunes, en leur offrant des passerelles vers plus de compétences et donc d'emploi, leur permettra de prendre toute leur part à la vie économique et sociale de notre pays.



1.

L'emploi des jeunes

L'insertion professionnelle étant l'une des conditions essentielles de l'accès à l'autonomie, l'emploi des jeunes fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. Ils sont en effet, davantage que les autres actifs, confrontés au risque de chômage, pour deux raisons :

- d'une part, les 15-24 ans déjà présents sur le marché du travail sont globalement moins diplômés que l'ensemble de la population ;
- d'autre part, le risque de chômage est plus élevé en phase d'insertion professionnelle.

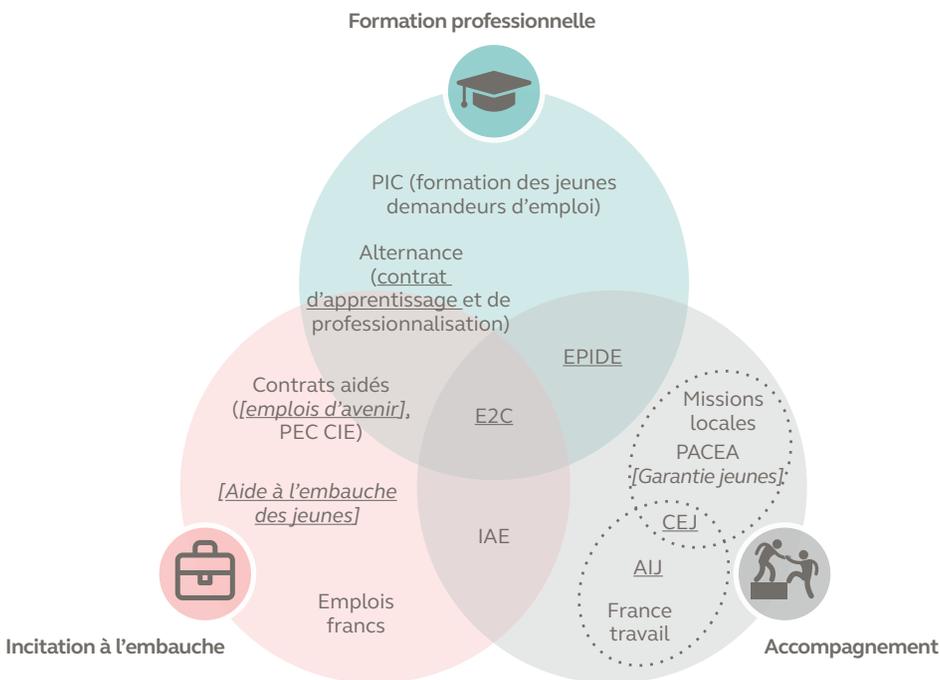
Les jeunes présentent donc des besoins spécifiques, notamment les plus éloignés de l'emploi : jeunes sans qualification ou titulaires de diplômes peu adaptés à la demande sur le marché du travail, et jeunes présentant des freins dits « périphériques » (accès au logement, mobilité, problèmes de santé, relations familiales dégradées). La première et la meilleure garantie d'accès des jeunes à l'emploi réside, en amont, dans l'efficacité du système de formation initiale et dans son adaptation aux besoins du marché du travail. Cette question ne relève pas du présent chapitre, qui se concentre sur les actions mises en œuvre,

en aval, par le ministère chargé du travail, pour accompagner vers l’emploi les jeunes sortis de formation initiale, avec ou sans diplôme.

Ces actions sont traversées par une tension entre la politique de l’emploi, dont les jeunes constituent une cible privilégiée, et la politique de la jeunesse, au sein de laquelle l’insertion professionnelle revêt une place essentielle mais non exclusive.

L’État met en œuvre une large palette d’instruments, ciblés ou non sur les jeunes. Ils peuvent être schématiquement regroupés en trois grandes catégories – qui se recoupent en partie¹ : l’accompagnement, la formation professionnelle et l’incitation financière à l’embauche (cf. schéma ci-dessous). La période récente est marquée par une priorité assumée en faveur des deux premières, au détriment de la dernière.

SCHÉMA N° 1 | Principaux dispositifs en faveur de l’emploi des jeunes



Source : Cour des comptes

Remarques : les dispositifs soulignés sont ceux qui ciblent spécifiquement les jeunes ; les [dispositifs mentionnés entre crochets] n’existent plus aujourd’hui.

PIC : plan d’investissement dans les compétences

EPIDE : établissement pour l’insertion dans l’emploi

E2C : écoles de la deuxième chance

PACEA : parcours contractualisé d’accompagnement vers l’emploi et l’autonomie

CEJ : contrat d’engagement jeune

AIJ : accompagnement individualisé des jeunes

IAE : insertion par l’activité économique

PEC : parcours emploi compétences (secteur non-marchand)

CIE : contrat initiative emploi (secteur marchand)

1. L’alternance relève à la fois de la formation et de l’incitation financière à l’embauche ; l’accompagnement peut inclure des périodes de formation, d’immersion professionnelle ou d’emploi aidé ; les contrats aidés comportent des obligations en matière d’accompagnement et de formation ; les écoles de la deuxième chance combinent accompagnement, formation et expérience professionnelle ; etc.

Aux côtés de l'État, les collectivités territoriales exercent des compétences qui contribuent, indirectement, à l'accès des jeunes à l'emploi, dans le domaine de la formation professionnelle et du développement économique pour les régions, ou dans celui de l'action sociale et de l'accompagnement pour les départements. Les communes et leurs groupements interviennent également à travers des dispositifs ciblés de soutien et d'accès aux droits.

Dans une note publiée en décembre 2021², la Cour identifiait quatre « enjeux structurels » majeurs pour cette politique publique :

- mieux orienter les jeunes vers les dispositifs adaptés à leurs besoins ;
- garantir la qualité et l'intensité de chacune des phases des parcours d'accompagnement qui leur sont proposés ;
- étendre la capacité du service public de l'emploi à s'adresser à tous les jeunes qui en ont besoin, y compris les « invisibles » ;
- améliorer la coordination des acteurs pour atteindre l'objectif d'un parcours « sans couture ».

Depuis la publication de cette note, la situation globale des jeunes sur le marché de l'emploi s'est améliorée et d'importantes réformes ont été conduites ou engagées : création du contrat d'engagement jeune (CEJ) le 1^{er} mars 2022, réforme des aides à l'alternance, et surtout adoption de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, qui modifie l'organisation et la gouvernance du service public de l'emploi.

Pour autant, les défis auxquels les pouvoirs publics sont confrontés demeurent en grande partie les mêmes. La progression de l'emploi des jeunes coïncide avec un effort majeur de l'État en leur faveur, sans que le lien de causalité entre les deux soit pleinement établi, ce qui invite à une clarification de la stratégie prenant mieux en compte la conjoncture économique (I). L'amélioration du repérage et de l'orientation des jeunes, du ciblage des moyens et des dispositifs, ainsi que de la coordination des acteurs restent les trois conditions essentielles de la construction de parcours sans rupture, adaptés aux besoins de chaque jeune (II).

2. Cour des comptes, *L'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail*, note sur les enjeux structurels pour la France, décembre 2021.

Chiffres clés

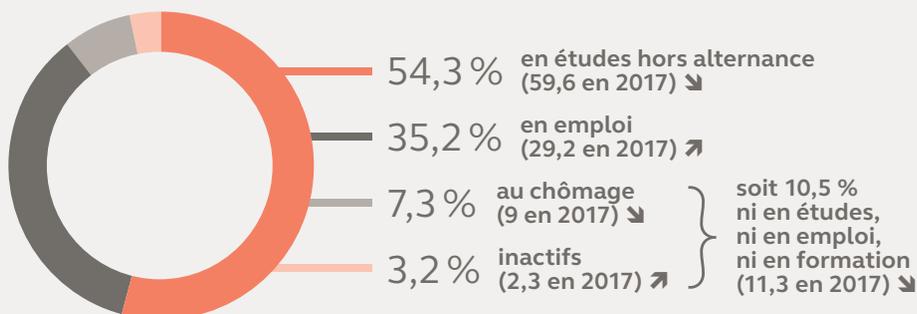
12,2 %

de taux de chômage chez les jeunes, soit 2,4 fois plus que celui de l'ensemble des actifs

7,3 Md€

de dépense liée aux dispositifs ciblés en 2023 (x 2,1 par rapport à 2017)

Source : calcul de la Cour des comptes sur la base des chiffres DGEFP et DB



Source : Insee

313 000

c'est le nombre d'entrées en contrat d'engagement jeune (CEJ)

Source : DGEFP

852 000

contrats d'apprentissage conclus en 2023 (contre 305 000 en 2017)

Source : DGEFP

Sauf mention contraire, les chiffres portent sur l'année 2023. Les « jeunes » sont les personnes âgées de 15 à 24 ans.

I. Face à l'amélioration tendancielle de l'emploi des jeunes, une stratégie à mettre à jour

La nette amélioration de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi observée depuis 2017 (A) résulte pour partie de l'effort financier massif consenti par l'État (B). Elle repose toutefois avant tout sur des raisons exogènes, ce qui devrait conduire l'État à mieux adapter sa stratégie à la conjoncture et à davantage cibler son effort (C).

A. Un accès des jeunes à l'emploi marqué par une amélioration tendancielle et des difficultés persistantes

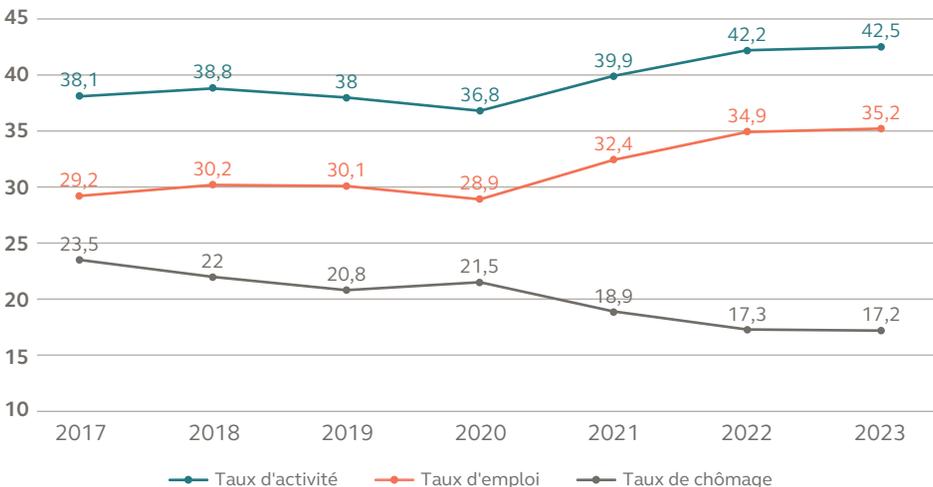
1. Une amélioration tendancielle depuis 2017

a) Le recul du chômage des jeunes

Entre 2017 et 2023, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté de six points, pour s'établir en 2023 à 35,2 %, son niveau le plus élevé depuis 1990.

Cette amélioration résulte à la fois d'une hausse du taux d'activité et d'une baisse du taux de chômage³. Elle marque une rupture par rapport à la tendance des quinze années précédentes : entre 2001 et 2016, le taux d'emploi avait diminué de trois points, sous l'effet d'une hausse quasi continue du taux de chômage.

GRAPHIQUE N° 1 | Taux d'activité, d'emploi et de chômage des jeunes de 15 à 24 ans (2017-2023)



Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), enquête Emploi

3. Le taux d'emploi correspond à la part des jeunes en emploi dans la population totale des jeunes, qu'ils soient ou non actifs ; le taux d'activité correspond à la part des actifs (en emploi ou au chômage) dans la population totale ; le taux de chômage correspond à la part des chômeurs dans la population active.

Cette amélioration tient, pour partie, au développement de l’alternance, qui entraîne mécaniquement une hausse du nombre d’actifs en emploi et donc une baisse du taux de chômage. L’essor de l’alternance explique aussi, à lui seul, plus de la moitié de la hausse du taux d’emploi des jeunes observée depuis 2017.

La crise sanitaire et les conséquences économiques qui en ont résulté ont temporairement interrompu cette amélioration tendancielle. L’impact de cette crise a toutefois été relativement contenu, notamment grâce aux mesures déployées au bénéfice des jeunes : le taux de chômage des 15-24 ans a retrouvé, dès 2021, un niveau nettement inférieur à celui de 2019.

Cette amélioration reflète celle de l’emploi en général. Entre 2017 et 2023, le chômage des jeunes a reculé quasi parallèlement à celui de l’ensemble de la population. En conséquence, le taux de chômage des jeunes reste deux fois et demi plus élevé que celui de l’ensemble de la population.

L’année 2023 marque une inflexion, liée au ralentissement global de l’économie française. Le taux de chômage des jeunes au premier trimestre 2024 (17,7 %) a augmenté d’un point en un an.

b) Des emplois plus qualifiés et plus durables

Depuis 2017, la part des jeunes relevant des cadres et professions intellectuelles (+ 2,2 points) ou des professions intermédiaires (+ 4,6 points) tend à progresser, tandis que celle des jeunes relevant des ouvriers qualifiés (- 1,1 point) et peu qualifiés (- 4,7 points) recule.

La part des contrats à durée déterminée (CDD) et de l’intérim dans l’emploi des jeunes diminue de huit points. Ce recul apparent de la précarité est principalement imputable à la progression de l’alternance (+ 6 points). Les jeunes restent cependant plus souvent en contrat court : en 2023, 6,6 % des jeunes en emploi sont en CDD de moins de trois mois, contre 2 % dans l’ensemble de la population.

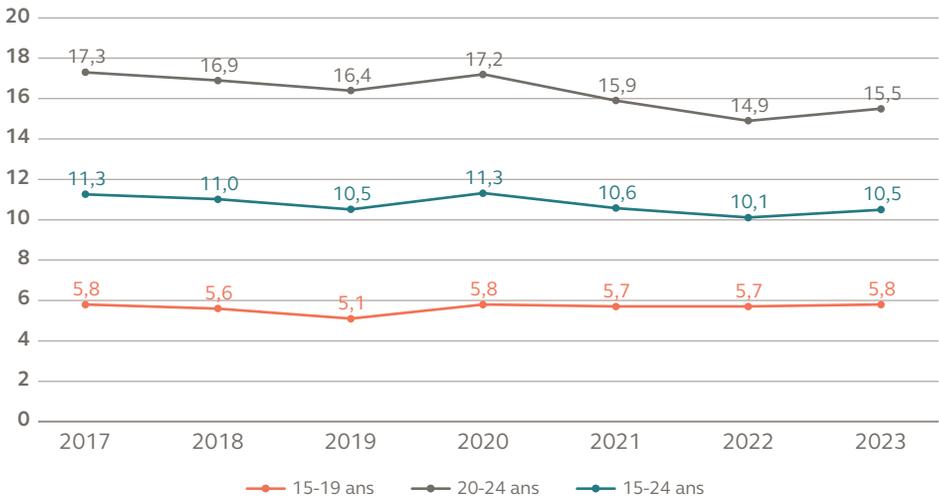
2. Des difficultés persistantes

a) Le maintien d’un nombre élevé de jeunes ni en emploi ni en formation

La part des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET pour « *neither in employment nor in education or training* ») diminue moins rapidement que le taux de chômage des jeunes : elle s’établit en 2023 à 10,5 % parmi les 15-24 ans, contre 11,3 % en 2017. La situation des 15-19 ans, notamment, demeure inchangée.

La persistance d’un nombre élevé de NEET (830 000 en 2023), malgré la baisse du taux de chômage des jeunes, n’est paradoxale qu’en apparence. D’une part, le nombre de jeunes chômeurs n’a que faiblement diminué depuis 2017, la baisse du taux s’expliquant surtout par la hausse du nombre des jeunes actifs. D’autre part, le nombre de jeunes inactifs qui ne sont pas en formation sans pour autant être considérés comme chômeurs au sens statistique a augmenté.

GRAPHIQUE N° 2 | Part des « NEET » dans les 15-24 ans



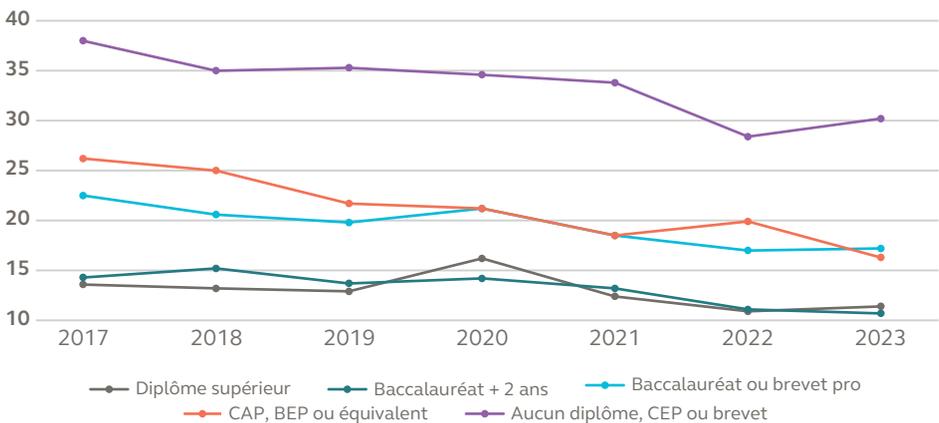
Source : Insee, « *Activité, emploi et chômage en 2022 et en séries longues* », 29 juin 2023

b) La persistance des inégalités devant l'emploi

L'accès à l'emploi demeure très dépendant du niveau de diplôme, même si les inégalités selon le niveau de diplôme se sont légèrement réduites au cours des dernières années.

Ces inégalités sont, pour une large part, le reflet indirect d'autres inégalités et en particulier de mécanismes de reproduction sociale. À l'inverse, à diplôme équivalent, les jeunes dont les parents sont employés ou ouvriers ont moins de chances d'accéder à un emploi de cadre que ceux dont les deux parents sont cadres⁴.

GRAPHIQUE N° 3 | Taux de chômage des 15-24 ans selon le diplôme



Source : Insee, enquête emploi 2022, séries longues sur le marché du travail

4. Cf. Dabet, Epiphane, Personnaz, *Parcours scolaires et insertion professionnelle : l'implacable effet de l'origine sociale*, Céreq Etudes, n° 51, 2023.

Les inégalités sont également territoriales : en 2023, dans l’Hexagone, le taux de chômage des 15-24 ans est supérieur à 20 % dans 18 départements ; dans les quatre départements ultramarins, il est compris entre 28 et 40 %. Ces inégalités concernent tout particulièrement les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Fin 2022, les résidents des QPV représentaient 15,7 % du nombre total des demandeurs d’emploi de moins de 26 ans⁵, alors que leur part dans la population totale de 15 à 24 ans est d’environ 10 %. La situation relative des jeunes des QPV s’est toutefois améliorée par rapport à celle des jeunes des quartiers environnants.

Le chômage des jeunes dans les outre-mer

En 2023, le taux de chômage des jeunes est compris, dans les départements ultramarins, entre 28 % (Martinique) et 40 % (Guadeloupe), alors que la moyenne est inférieure à 17 % dans l’Hexagone.

Ces difficultés d’accès des jeunes à l’emploi sont le reflet d’une situation globalement dégradée du marché de l’emploi : en outre-mer comme dans l’Hexagone, le taux de chômage des jeunes est plus de deux fois supérieur à celui de l’ensemble de la population.

TABLEAU N° 1 | Taux de chômage des jeunes en outre-mer (2023)

	15-24 ans	Ensemble	Ratio
Guadeloupe	40,1	18,6	2,2
Martinique	28,0	10,8	2,6
Guyane	31,9	14,0	2,3
La Réunion	39,3	19,0	2,1
France métropolitaine	16,8	7,1	2,4

Source : Insee, enquête Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2024

Enfin, le chômage touche en 2023 plus les jeunes hommes (18,1 %) que les jeunes femmes (16,1 %), alors que c’était l’inverse en 2017. Cela s’explique notamment par la progression de l’alternance, qui a proportionnellement davantage bénéficié aux jeunes femmes.

c) Des performances qui restent inférieures à celles des pays européens comparables

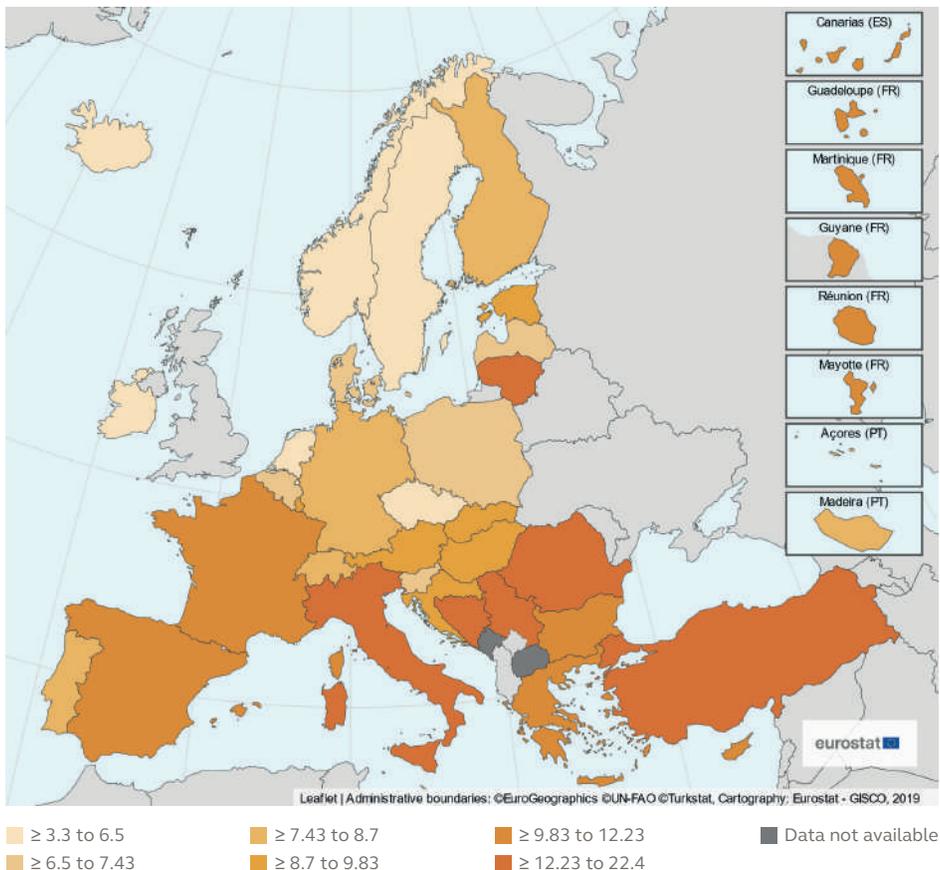
Depuis 2017, la situation s’améliore plus rapidement en France que dans la moyenne des autres pays de l’Union européenne : le taux de chômage des jeunes a reculé de plus de six points en France tandis que la moyenne européenne ne diminuait que de quatre points.

5. Insee, Données sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, fiche « insertion professionnelle 2023 ».

Toutefois, la France continue d'afficher, en matière d'emploi des jeunes, des performances moindres. En 2023, le taux de chômage des 15-24 ans est ainsi plus élevé en France (17,2 %) que dans l'ensemble de l'Union européenne (14,5 %). Il reste nettement plus haut qu'en Allemagne (5,9 %) ou au Danemark (11,5 %) ; il est en revanche moins élevé qu'en Espagne (28,7 %) ou en Suède (22,1 %).

De même, la part des NEET de 15 à 24 ans reste, en 2023, plus élevée en France (10,5 %) que dans l'Union européenne (9,2 %). Le taux français est comparable à celui de l'Espagne ; il est supérieur de moitié à celui de l'Allemagne ou de la Belgique, et s'élève à plus du double de celui de la Suède. Parmi nos voisins, seule l'Italie compte un taux plus élevé.

CARTE N° 1 | Taux des NEET parmi les 15-24 ans dans l'UE (2023)



Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail

B. Une forte progression des moyens consacrés à l’emploi des jeunes

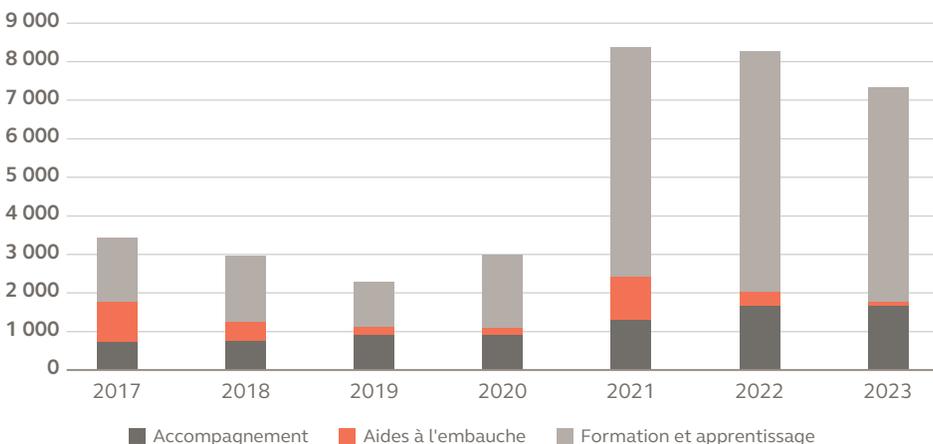
1. Un effort financier total non mesuré par l’État

L’effort financier en faveur de l’emploi des jeunes est difficile à mesurer précisément, même en se limitant aux dépenses de l’État. Faute d’outils adéquats, le ministère chargé de l’emploi n’est pas en mesure de suivre, en temps réel, la dépense totale en faveur de l’emploi des jeunes, qu’elle résulte des dispositifs ciblés ou de droit commun. Le rétablissement du « document de politique transversale » relatif aux politiques en faveur de la jeunesse⁶ nécessite que l’administration se dote des outils budgétaires permettant de suivre plus finement l’évolution des dépenses. Faute de données disponibles, la Cour a retracé la dépense de l’État en retenant un périmètre restreint, circonscrit aux seuls dispositifs qui ciblent spécifiquement les jeunes : dispositifs d’accompagnement centrés sur ces publics (missions locales, contrat d’engagement jeune, *Épide*, écoles de la deuxième chance, etc.), contrats aidés réservés aux jeunes, aides à l’embauche d’apprentis.

2. Un doublement des moyens ciblés sur l’emploi des jeunes depuis 2017

Sur ce périmètre restreint, qui ne rend pas compte de l’intégralité de l’effort financier de l’État, la dépense totale s’établit en 2023 à 7,3 Md€, soit plus du double de la dépense totale mesurée en 2017 (3,4 Md€).

GRAPHIQUE N° 4 | Évolution 2017-2023 de la dépense ciblée sur l’emploi des jeunes (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir des données budgétaires

6. Ce document, qui avait été supprimé en 2022, a été rétabli par un amendement parlementaire et devra être annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Cette hausse globale masque en réalité trois périodes distinctes, marquées par des fluctuations dont l'évolution des dépenses en faveur de l'alternance, à partir de 2021, explique une large part :

- la baisse de la dépense entre 2017 et 2019 (- 34 %) s'explique par la forte contraction des dépenses d'aide à l'embauche, consécutive à la réduction significative du recours aux contrats aidés ;
- entre 2019 et 2021, la dépense totale a été multipliée par près de quatre, sous l'effet des mesures massives mises en œuvre en réaction à la crise sanitaire dans le cadre du plan « *un jeune, une solution* » (1J1S)⁷ lancé à l'été 2020 ; l'Union européenne, dans le cadre de la « *facilité pour la reprise et la résilience* » (FRR), en a pris en charge une partie significative ;
- la dépense totale reflue à partir de 2022 sous l'effet de la contraction des dépenses d'aide à l'embauche ; en revanche, les dépenses d'accompagnement se maintiennent à un niveau deux fois supérieur à celui d'avant la crise sanitaire ; de même, les dépenses liées à l'alternance ne diminuent que faiblement, en dépit de la réforme des aides à l'embauche de 2023. Au total, la dépense de l'État en faveur de l'emploi des jeunes reste, en 2023, trois fois supérieure à celle de 2019.

C. Un lien de causalité incertain entre l'effort financier de l'État et l'amélioration de l'emploi des jeunes

1. La conjoncture économique, principal déterminant de l'accès des jeunes à l'emploi

Les jeunes sont plus exposés aux fluctuations conjoncturelles de l'emploi. En effet, en période de contraction, ce sont les premières victimes de la hausse du chômage, car ils subissent, plus que les autres actifs, le ralentissement des embauches et la non-reconduction des contrats courts. Cette corrélation, bien établie par la littérature économique⁸, n'est pas propre à la France.

Les évolutions récentes confirment que l'accès des jeunes à l'emploi dépend avant tout de la conjoncture économique. La crise sanitaire a touché davantage les jeunes malgré les mesures massives adoptées en leur faveur. Ce sont également les principales victimes du récent ralentissement de la croissance : en 2023, le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans a augmenté de 4,5 %, contre 0,4 % dans l'ensemble de la population.

Le taux de chômage des jeunes est ainsi étroitement corrélé au taux de chômage global, dont il amplifie les fluctuations. Les comparaisons territoriales et internationales confirment ce constat : les départements où le taux de chômage des jeunes est élevé sont aussi, généralement, ceux qui enregistrent un taux de chômage

7. Ce plan reposait à la fois sur des mesures nouvelles (aide exceptionnelle à l'embauche d'alternants, aide temporaire à l'embauche des jeunes) et sur l'amplification de dispositifs existants (contrats aidés, accompagnement).

8. Voir par exemple : Yannick Fondeur et Claude Minni, *L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail*, Économie et statistiques n° 378-379, 2004.

global important ; si, chez nombre de nos voisins, les jeunes sont moins exposés au chômage, c'est avant tout parce que le niveau global du chômage y est plus faible, et non parce que la situation relative des jeunes y serait meilleure.

2. Un impact des dispositifs encore mal connu

Le taux de sortie en emploi des jeunes bénéficiaires des dispositifs est, en règle générale, suivi et fait l'objet de plusieurs indicateurs de performance dans les documents budgétaires. Toutefois, ces données sont, à elles seules, peu éclairantes : elles ne disent rien de l'efficacité du dispositif, ignorent les effets d'aubaine ou de substitution et ne permettent pas de comparer les dispositifs entre eux. Peu homogènes, elles mesurent l'accès à un emploi ou une formation, tantôt dès l'entrée dans le dispositif, tantôt un mois ou six mois après la sortie du dispositif. Le ministère chargé de l'emploi indique qu'un travail d'harmonisation est en cours.

L'évaluation des dispositifs est trop rarement intégrée à leur conception, comme l'illustre la construction laborieuse de l'indicateur de performance relatif au contrat d'engagement jeune (CEJ), stabilisé deux ans après le déploiement du dispositif. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) fait, à cet égard, figure d'exception. Le recours à l'expérimentation préalable à la généralisation, comme pour la Garantie jeunes, reste aussi trop rare.

Certains dispositifs ont fait l'objet d'évaluations contrefactuelles, indispensables pour apprécier leur plus-value, en comparant les trajectoires des bénéficiaires et des non-bénéficiaires. Elles se heurtent toutefois à la dispersion et au manque de fiabilité des données administratives des opérateurs, que seul le croisement avec des sources plus robustes telles que la déclaration sociale nominative et la conduite d'enquêtes *ad hoc* permet de pallier. Du fait de la nécessité d'apprécier la situation des jeunes avec un recul suffisant par rapport à leur sortie du dispositif, les évaluations publiées portent sur des données souvent anciennes et, parfois, sur des dispositifs déjà modifiés voire abandonnés.

L'impact global, tenant compte des éventuels effets de substitution entre bénéficiaires et non-bénéficiaires, n'est quant à lui jamais évalué, sinon dans de rares travaux scientifiques. Il est donc impossible de dire si les mesures déployées ont un quelconque impact sur le niveau d'emploi des jeunes et si elles emportent des effets de substitution entre jeunes et non-jeunes sur le marché du travail.

En dépit de ces limites fortes, quelques enseignements généraux ressortent des évaluations récentes :

- les incitations financières à l'embauche ont un impact limité sur l'emploi des jeunes, compte tenu des effets d'aubaine et de substitution. Sur les contrats aidés, pourtant abondamment utilisés en réponse à la crise sanitaire, les évaluations disponibles sont anciennes et portent sur les dispositifs antérieurs à la réforme de 2018. Les évaluations de l'aide à l'embauche des jeunes créée par le plan *1J1S* et des emplois francs montrent que les incitations financières n'ont presque aucun effet sur le taux d'emploi des jeunes. Elles peuvent, en revanche, contribuer à la qualité de l'emploi en limitant le recours aux contrats précaires ;

- les dispositifs d'accompagnement produisent des résultats plus significatifs. Toutefois, il reste difficile de savoir si un accompagnement plus intensif, donc plus coûteux, aboutit à une meilleure insertion, compte tenu de l'hétérogénéité des indicateurs et des différences de caractéristiques entre les bénéficiaires de chaque dispositif. Une étude interne de France Travail suggère que l'efficacité d'un dispositif serait corrélée à sa spécialisation davantage qu'à son intensité : en neutralisant les différences de caractéristiques observables entre leurs bénéficiaires, le contrat d'engagement jeune et l'accompagnement individualisé des jeunes⁹ affichent un meilleur taux d'accès à l'emploi que l'accompagnement de droit commun ;
- plusieurs travaux montrent que les jeunes issus de l'apprentissage accèdent plus facilement à l'emploi et occupent des emplois de meilleure qualité que ceux issus de la formation initiale sous statut étudiant ; la formation des demandeurs d'emploi, quant à elle, semble avoir moins d'impact sur le retour à l'emploi des jeunes que sur celui des chômeurs plus âgés.

3. Une stratégie à formaliser

La politique en faveur de l'emploi des jeunes souffre d'une absence de stratégie d'ensemble. Le plan *1J1S*, conçu comme une réponse à la crise sanitaire, ne constitue plus une référence pertinente. Les pouvoirs publics devraient se doter d'un cadre stratégique rénové et régulièrement actualisé à l'aune de la conjoncture économique. Le CEJ et la nouvelle gouvernance issue de la loi pour le plein emploi en fournissent l'occasion.

Cela suppose d'abord de définir plus clairement l'objectif poursuivi. Dès lors que l'accès des jeunes à l'emploi dépend avant tout de la situation du marché du travail, les dispositifs ciblés sur les jeunes devraient avoir comme principal objectif de lutter contre les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent : la réduction de l'écart entre le taux de chômage des 15-24 ans et celui de l'ensemble des actifs et la diminution du taux de NEET pourraient constituer les objectifs transversaux.

La formalisation de la stratégie permettrait également de mieux distinguer, parmi les difficultés d'accès à l'emploi, celles qui sont spécifiques aux jeunes et justifient le recours à des outils ciblés, et celles qui sont le reflet de dysfonctionnements plus globaux, auxquelles les dispositifs de droit commun ont davantage vocation à répondre.

La sensibilité de l'emploi des jeunes à la conjoncture économique devrait, par ailleurs, inciter l'État à privilégier des politiques contracycliques. La baisse de la dépense entre 2017 et 2019 et l'effort financier massif consenti en 2020 et 2021 répondent à cette logique. En revanche, depuis 2022, le maintien de la dépense totale à un niveau nettement supérieur à celui antérieur à la crise contraste avec d'importantes tensions de recrutement, qui facilitent l'accès des jeunes à l'emploi.

9. Il s'agit du dispositif d'accompagnement intensif réservé aux jeunes, déployé depuis 2014 par Pôle Emploi/France Travail. L'AIJ s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans inscrits comme demandeurs d'emploi, qui rencontrent des difficultés récurrentes pour intégrer durablement l'entreprise ou pour lesquels un risque de chômage de longue durée est précocement détecté.

Certes, la persistance de difficultés structurelles justifie le maintien d'un effort significatif : plus un jeune est éloigné de l'emploi, plus la dépense qu'il faut consentir pour l'y insérer est élevée ; lorsque la conjoncture est favorable, les jeunes qui restent à l'écart de l'emploi sont ceux qui requièrent un accompagnement plus poussé. En outre, des à-coups trop brutaux dans la mise en œuvre des dispositifs empêchent le déploiement d'une action de long terme.

Pour autant, les dispositifs doivent être adaptés à la conjoncture, tant dans leur volume que dans leur nature, comme cela a été fait au niveau européen. L'amélioration globale de l'emploi des jeunes observée depuis 2021 devrait conduire les pouvoirs publics à ajuster la dépense globale et, surtout, à cibler davantage leurs efforts vers les publics les plus éloignés de l'emploi, moins susceptibles de bénéficier de l'amélioration de la conjoncture.

II. Construire des parcours sans rupture et adaptés aux besoins de chaque jeune

Tendre vers un tel objectif suppose d'améliorer les méthodes de repérage et d'orientation (A), de cibler davantage les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin (B) et de renforcer la coordination des acteurs (C).

A. Améliorer le repérage et l'orientation des jeunes

1. Des outils de diagnostic et des critères d'orientation perfectibles

La palette des dispositifs, particulièrement complexe, manque de lisibilité, en partie du fait de la dispersion des acteurs. Ainsi, les missions locales et France Travail s'appuient chacun sur des dispositifs propres, tels que le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) pour les premières et l'accompagnement individualisé des jeunes (AIJ) pour le second. La création du contrat d'engagement jeune, en 2022, a permis pour la première fois de les doter d'un dispositif commun ; toutefois, elle ne s'est pas accompagnée d'une refonte des dispositifs préexistants et l'offre globale demeure complexe.

Le contrat d'engagement jeune (CEJ)

La *Garantie Jeunes*, expérimentée à partir de 2013 puis généralisée en 2017, était un dispositif d'accompagnement mis en œuvre exclusivement par les missions locales et s'inscrivait dans le Pacea, dont elle constituait une modalité. Elle prenait la forme d'activités collectives et d'entretiens individuels. Sa durée était de 9 à 12 mois, renouvelable jusqu'à 18 mois. Elle était assortie d'une aide financière mensuelle de 497,50 € maximum, modulable selon la situation financière du bénéficiaire.

Lancé en mars 2022, le CEJ se substitue à la *Garantie Jeunes*, mais peut quant à lui être proposé non seulement par les missions locales mais également par Pôle Emploi. Il propose un accompagnement individuel et intensif à des jeunes de 16 à 25 ans, ni étudiants ni en formation, et présentant des difficultés d'accès à l'emploi durable ainsi qu'un risque élevé d'exclusion professionnelle. Ses critères d'éligibilité ont été assouplis par rapport à ceux de la *Garantie jeunes*. La motivation du jeune et l'appréciation de ses besoins restent les critères principaux d'orientation.

D'une durée pouvant aller jusqu'à 12 mois, il se matérialise par une obligation de réaliser 15 à 20 heures d'activités par semaine visant à une insertion rapide dans l'emploi (ateliers collectifs, immersions professionnelles, formations, démarches autonomes supervisées telles que la préparation de CV, etc.). En contrepartie, le jeune peut bénéficier, en fonction de ses ressources ou celles de son foyer, d'une allocation pouvant aller jusqu'à 552,29 € par mois.

La multiplicité des dispositifs peut certes permettre d'adapter finement la réponse aux besoins de chaque jeune et de la faire évoluer dans le temps. Encore faut-il pour cela que les conseillers chargés de les accompagner puissent s'appuyer sur des outils de diagnostic robustes et sur des critères d'orientation pertinents, complémentaires des règles d'éligibilité fixées par les textes.

Or ces outils et critères font encore aujourd'hui défaut, malgré les efforts déployés au niveau national et local. Certains opérateurs se sont dotés de supports méthodologiques destinés à aider les conseillers ; c'est notamment le cas de France Travail et de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide). Cependant, les outils d'aide à la décision ne sont pas unifiés entre les réseaux et leur appropriation par les conseillers chargés de l'orientation reste inégale. Il en résulte des choix d'orientation hétérogènes, susceptibles d'être influencés par des considérations sans rapport avec les besoins réels du jeune.

L'harmonisation des allocations associées aux différents dispositifs mis en œuvre depuis 2022 a limité les effets de concurrence entre dispositifs : elle constitue un progrès bienvenu.

En revanche, les biais liés aux cibles en volume fixées au plan national et réparties territorialement demeurent : les opérateurs peuvent être incités à orienter un jeune vers les dispositifs dont ils redoutent de ne pas atteindre la cible fixée, *a fortiori* lorsque l'atteinte de cet objectif conditionne une partie de leur financement. La montée en charge du CEJ s'est par exemple opérée au détriment de l'AIJ (France Travail) et du Pacea (missions locales), dispositifs préexistants et de moindre intensité¹⁰ : il est possible qu'une partie des jeunes orientés vers le CEJ l'aient été moins parce qu'ils avaient réellement besoin d'un accompagnement intensif que parce que les prescripteurs étaient soucieux d'atteindre leurs objectifs.

10. Entre fin 2021 et fin 2023, le nombre de bénéficiaires de l'AIJ et du Pacea (hors *Garantie Jeunes*) a diminué respectivement de 43 000 et de 111 000 en deux ans, soit une baisse totale presque équivalente à l'effectif total du CEJ (186 000 fin 2023).

De même, il est moins aisé de « remplir les quotas » définis nationalement et d'afficher des « taux de sortie positive » élevés avec des jeunes plus éloignés de l'emploi, ce qui risque de les reléguer au second plan en termes d'accompagnement.

La recommandation¹¹ formulée par la Cour en 2022 a donc été mise en œuvre s'agissant de l'harmonisation des allocations mais reste d'actualité en ce qui concerne l'élaboration de méthodes de diagnostic et de critères d'orientation communs. La constitution du « réseau pour l'emploi » (cf. *infra*), qui vise notamment la mise en œuvre de méthodes communes, pourrait y contribuer. Un référentiel commun de diagnostic socio-professionnel et des critères d'orientation partagés ont ainsi été adoptés le 21 juillet 2024 par le nouveau Comité national pour l'emploi.

2. Des démarches de repérage des « invisibles » à inscrire dans la durée

Les politiques d'insertion sont confrontées à la difficulté de repérer et d'atteindre les publics dits « invisibles », qui ne franchissent pas ou plus le seuil du service public de l'emploi. Les jeunes éloignés de l'emploi, et notamment ceux qui cumulent des difficultés multiples, sont particulièrement sujets à cette « invisibilisation ».

Leur repérage et leur remobilisation figurent parmi les missions des opérateurs du service public de l'emploi et en particulier des missions locales ou de l'Épide, qui développent des actions en ce sens. Toutefois, conscients des difficultés de ces opérateurs à « aller vers » les jeunes en rupture, les pouvoirs publics ont choisi de s'appuyer sur le secteur associatif. Ils ont, à cette fin, lancé plusieurs appels à projets successifs, d'abord en 2019, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), puis en 2022 et 2023, au titre du volet « Jeunes en rupture » du CEJ : les structures lauréates doivent repérer les jeunes en rupture, les remobiliser pour les amener vers le CEJ et les accompagner, conjointement avec la mission locale, pendant et après le parcours en CEJ. Or ces appels à projets souffrent de plusieurs limites¹² :

- des calendriers resserrés qui n'ont pas toujours permis de réaliser des diagnostics territoriaux détaillés, de construire des projets innovants, ni de constituer des consortiums solides ;
- des incertitudes entourant les notions de « jeune en rupture » et de « co-accompagnement », qui traduisent une forme de concurrence entre les structures lauréates et les missions locales ;
- des problèmes de coordination entre les nombreux acteurs de « l'aller-vers », confinant parfois à un embouteillage et provoquant, chez certains, une forme de lassitude ;

11. « Orienter les jeunes vers les dispositifs en fonction d'un diagnostic et de critères communs à l'ensemble des opérateurs, et poursuivre l'harmonisation de l'indemnisation des bénéficiaires, de manière à limiter la concurrence entre dispositifs » Cour des comptes, Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées, rapport public annuel, chapitre 3, Le plan #1jeune1solution, recommandation n° 1, pp. 135 et s., mars 2022.

12. Cf. par exemple : Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), Le CEJ – 2^{ème} rapport d'étape, février 2024.

- des difficultés à inscrire les jeunes repérés, souvent défiants à l'égard des institutions et peu confiants en leurs possibilités, dans le cadre exigeant du CEJ.

Le repérage et la remobilisation des « invisibles » doivent désormais dépasser le stade expérimental et s'inscrire dans une démarche plus structurelle et plus lisible, indispensable à la conduite d'un travail de long terme et partenarial entre le service public de l'emploi et les associations de quartier. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi en fournit la possibilité, en consacrant une nouvelle catégorie d'organismes spécialisés dans « l'aller-vers »¹³ ; l'État pourra conclure des conventions pluriannuelles avec ces organismes qui seront associés au réseau pour l'emploi.

B. Cibler les moyens sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi

Plus l'économie tend vers le plein emploi, plus l'effort de l'État devrait être ciblé sur les jeunes confrontés aux difficultés les plus lourdes, ayant besoin d'un accompagnement intensif et d'incitations financières efficaces. Or ce ciblage n'est aujourd'hui pas pleinement assuré.

1. Des méthodes de fixation des cibles et de répartition des moyens à améliorer

La Cour avait recommandé, en 2022, de mieux proportionner les cibles d'entrées assignées à chaque dispositif à la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires¹⁴. Cette recommandation reste pleinement pertinente.

Au niveau national, la détermination des cibles ne repose pas toujours sur une évaluation rigoureuse des besoins. Les objectifs d'entrées en CEJ ont, par exemple, reposé sur la reconduction, pour les missions locales, de la cible d'entrées en *Garantie jeunes* (doublée à l'occasion du Plan 1J1S), à laquelle s'est ajoutée, pour France Travail, une cible arbitrairement fixée à la moitié de celle des missions locales, soit un total de 300 000 entrées. Ces objectifs ambitieux, définis alors que la conjoncture économique était favorable, n'ont reposé ni sur un diagnostic formalisé ni sur une évaluation du nombre de jeunes éloignés de l'emploi et ayant besoin d'un accompagnement intensif, dont le nombre de NEET ne fournit qu'une indication partielle. Une réduction de l'objectif (- 15 000 entrées côté France Travail) a été amorcée en 2024, mais les données provisoires disponibles laissent entrevoir un dépassement de la cible, imputable aux missions locales.

13. Article L. 5311-6 du code du travail.

14. Cour des comptes, Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées, rapport public annuel, chapitre 3, Le plan #1jeune1solution, recommandation n° 4, pp. 135 et s., mars 2022.

Au niveau territorial, les cibles sont réparties selon une méthode propre à chaque dispositif et à chaque acteur. Ces règles de répartition ne garantissent ni une allocation optimale des ressources ni une cohérence d'ensemble de la stratégie en faveur de l'emploi des jeunes. Ainsi :

- s'agissant des moyens alloués aux missions locales, après la tentative avortée de mise en place d'un financement à la performance, les règles de répartition antérieures ont été rétablies dès 2021. Elles souffrent d'importants effets d'inertie¹⁵ qui aboutissent à reconduire, pour l'essentiel, la répartition de l'année précédente et ne permettent ni de corriger les déséquilibres territoriaux ni de prendre en compte la performance de chaque mission locale, comme le prévoit pourtant la loi¹⁶ ;
- en ce qui concerne la formation des demandeurs d'emploi, les objectifs d'entrée en formation des jeunes demandeurs d'emploi n'ont été déclinés territorialement que de manière éphémère, dans le cadre du plan 1J1S. La contractualisation avec les régions gagnerait pourtant à être assise sur un diagnostic partagé avec les opérateurs prescripteurs de formation.

De manière générale, le pilotage par l'offre reposant sur des cibles en volume pour chaque dispositif devrait progressivement céder la place à un pilotage par les besoins et les résultats. Les opérateurs pourraient ainsi disposer d'une plus grande latitude dans le choix des moyens, en contrepartie d'une évaluation plus systématique de leur performance, prise en compte dans les financements alloués. Cela implique toutefois de prévenir les effets pervers en construisant une méthode robuste, évaluant la performance en fonction des réalités locales du marché de l'emploi ainsi que de la distance à l'emploi des publics suivis, dont la mesure est délicate (cf. *infra*).

2. Un accompagnement à mieux adapter aux besoins et à la motivation de chaque jeune

La montée en puissance du CEJ, au détriment des autres modes d'accompagnement (AIJ, Pacea), traduit la priorité donnée par les pouvoirs publics à l'accompagnement intensif des jeunes sans emploi. Ce choix est conforme au constat que, lorsque la situation du marché de l'emploi s'améliore, les jeunes confrontés à des difficultés lourdes restent à l'écart de l'emploi. Encore faut-il s'assurer de l'adéquation de l'accompagnement aux besoins et aux motivations de chaque jeune.

À cet égard, l'analyse des caractéristiques des bénéficiaires confirme l'existence d'une corrélation entre l'intensité de l'accompagnement et l'éloignement par rapport à l'emploi, tel qu'il est généralement apprécié à travers les indicateurs d'âge, de niveau de qualification ou de lieu de résidence. Ces chiffres ne donnent qu'une indication partielle : la distance à l'emploi dépend aussi de facteurs moins facilement mesurables tels que la confiance en soi, la motivation ou la maturité du projet professionnel.

15. Au niveau national, l'enveloppe globale de fonctionnement est répartie entre les régions à 90 % en fonction du poids historique de chaque région et à seulement 10 % selon des indicateurs de contexte et d'activité, tandis que la part liée au CEJ est répartie en fonction des entrées en CEJ observées l'année précédente. Au niveau régional, les services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi répartissent comme ils l'entendent ces enveloppes régionales entre les missions locales de leur ressort, mais la rigidité de la répartition nationale limite leurs marges de manœuvre.

16. Article L. 5314-2 du code du travail.

TABLEAU N° 2 | Caractéristiques des bénéficiaires des dispositifs d'accompagnement

	Pacea (ML)	dont GJ	CEJ (ML)	CEJ (FT)	AIJ (FT)	Renforcé (FT)	Epide	E2C
Période concernée	2019-2021		03/2022 - 12/2023		03/2022 - 09/2023		2023	2023
% des < 21 ans	70 %	81 %	74 %	55 %	n.d.	n.d.	76 %	80 %
% des diplômés de niv. 3 ou <	65 %	73 %	66 %	49 %	26 %	49 %	92 %	89 %
% des résidents QPV	18 %	22 %	21 %	13 %	11 %	13 %	33 %	28 %
% des résidents ZRR	n.d.	n.d.	13 %	14 %	13 %	14 %	n.d.	n.d.

Sources : Dares (Pacea, GJ et CEJ), DGEFP (Epide et E2C) et France Travail (AIJ et Renforcé). QPV : quartiers prioritaires de la politique de la ville. ZRR : zones de revitalisation rurale.

Le ciblage des dispositifs les plus intensifs—Épide et écoles de la deuxième chance (E2C)—sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, notamment les mineurs, a été renforcé. À l'inverse, la substitution du CEJ à la Garantie jeunes en 2022 s'est traduite par une dilution du ciblage : les bénéficiaires du CEJ, et en particulier ceux suivi par France Travail, sont, en moyenne, moins éloignés de l'emploi que ceux de la Garantie Jeunes au regard des critères rappelés ci-dessus. Il n'est pas certain que tous les bénéficiaires du CEJ aient besoin d'un accompagnement aussi intensif.

En outre, l'individualisation des parcours peut encore progresser. En effet, la règle des 15 heures d'activités hebdomadaires, fixée dans la circulaire relative au CEJ et reprise dans la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, ne doit pas constituer un cadre rigide qui briderait inutilement les conseillers et qui ne tiendrait compte ni des besoins effectifs du jeune ni de la réalité de l'offre disponible localement. Au demeurant, cette règle n'est aujourd'hui respectée que dans deux cas sur trois, et pour une large part grâce aux démarches autonomes, comptabilisées de manière forfaitaire et contrôlées de manière inégale. France Travail souligne que cette durée constitue un repère mais « n'est pas une fin en soi ».

Ces constats devraient inviter les pouvoirs publics à une réflexion sur le devenir du CEJ, que l'évaluation conduite par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) pourra alimenter. Il s'agit à la fois d'asseoir le dimensionnement du dispositif sur un diagnostic précis et de renforcer l'individualisation des parcours en fonction des besoins des jeunes. La réduction du volume, assortie d'un recentrage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, et la modulation de la règle des 15 heures pourraient à cet égard être envisagées.

3. Un recentrage des contrats aidés sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi à poursuivre

Les évaluations disponibles montrent que les incitations financières à l'embauche s'accompagnent d'effets d'aubaine importants et n'ont qu'un impact limité sur le niveau global de l'emploi des jeunes. Elles doivent donc être réservées aux jeunes les plus éloignés de l'emploi.

La dégradation de la conjoncture consécutive à la crise sanitaire a pu justifier un recours plus massif et moins discriminé à ces incitations :

- l'aide à l'embauche des jeunes (AEJ) était ainsi délibérément peu ciblée puisqu'elle bénéficiait à toute embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) ou CDD de plus de trois mois d'un jeune payé jusqu'à deux fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ;
- la hausse des enveloppes de contrats aidés s'est traduite par une dilution du ciblage de ces dispositifs, au sein desquels la part des diplômés du supérieur s'est accrue transitoirement.

La sortie progressive du plan 1J1S, avec l'extinction de l'AEJ et la réduction des contrats aidés, conduit à un recentrage des incitations financières sur les publics les plus éloignés de l'emploi, qu'il convient de poursuivre.

La place de l'accompagnement et de la formation dans les contrats aidés, qui conditionne leur efficacité et justifie le soutien financier de l'État, doit être renforcée. Les actions de formation prévues par la quasi-totalité des contrats ne semblent pas systématiquement mises en œuvre¹⁷ et débouchent rarement sur l'acquisition d'une qualification. Le renforcement des exigences qualitatives qui guide la stratégie de l'État depuis 2018 reste donc inachevé et doit être poursuivi.

Les jeunes sont par ailleurs d'importants bénéficiaires de certaines incitations financières de droit commun : emplois francs¹⁸, insertion par l'activité économique (IAE), aide à la création ou à la reprise d'entreprise (Acre)¹⁹. Le recours à l'IAE a été encouragé par le plan 1J1S et la part des jeunes a augmenté pour atteindre 25 % en 2022. Compte tenu des performances de ce dispositif en matière d'accès à l'emploi durable et des caractéristiques des publics qu'il vise, marqués par des difficultés d'insertion sociale et professionnelle lourdes, un resserrement des conditions d'accès des jeunes à l'IAE, aujourd'hui très souples, mériterait d'être étudié.

17. En 2019, seuls 70 % des salariés sortis d'un parcours emploi compétences (secteur non marchand) déclaraient avoir suivi une formation ; ce taux a chuté sous l'effet de la crise sanitaire (52 % en 2021).

18. La part élevée des jeunes parmi les bénéficiaires (23 %) s'explique avant tout par la démographie des QPV.

19. Le nombre total des bénéficiaires de l'Acre diminue depuis 2020, mais la part des jeunes est en hausse et dépasse les 30 % en 2022.

4. Un effort en faveur de la formation professionnelle à mieux cibler

a) L'absence de ciblage des aides à l'alternance

L'aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis²⁰, instaurée en réponse à la crise sanitaire et prolongée jusqu'à la fin 2022, a massivement contribué à l'augmentation du nombre d'entrées en apprentissage, qui a doublé entre 2019 et 2021.

Sous l'effet de cette incitation financière renforcée et élargie, la part des jeunes préparant un diplôme de niveau supérieur dans le total des entrées en apprentissage a fortement augmenté, passant de 41 % en 2018 à 62 % en 2023. Les trois quarts de la progression de l'apprentissage entre 2018 et 2022 sont imputables à l'enseignement supérieur.

Comme la Cour l'a déjà souligné²¹, du point de vue de la politique de l'emploi, l'incitation financière à l'embauche est justifiée par la plus-value que l'apprentissage apporte en termes d'insertion professionnelle des jeunes. Le financement des études supérieures constitue par ailleurs un objectif légitime mais relève d'une autre politique publique et peut s'appuyer sur d'autres instruments (tels que les bourses).

Or, d'après les études disponibles, la contribution de l'apprentissage à l'insertion professionnelle est plus forte à l'égard des jeunes les moins qualifiés, sur lesquels les aides à l'embauche devraient donc être recentrées. La réforme des aides introduite au 1^{er} janvier 2023 constitue un premier pas dans cette direction : l'unification du montant des aides bénéficie aux apprentis les plus jeunes, qui préparent, en moyenne, les diplômes les moins élevés. Il conviendrait d'aller plus loin en ciblant l'incitation financière sur les jeunes les moins diplômés, pour lesquels la valeur ajoutée de l'apprentissage est documentée.

Une telle réforme contribuerait en outre à améliorer la soutenabilité budgétaire du financement de l'apprentissage. Elle pourrait certes fragiliser l'atteinte de l'objectif d'un million de nouveaux apprentis en 2027. La volonté d'atteindre cet objectif ne devrait cependant pas exonérer les pouvoirs publics d'une réflexion sur l'efficacité de la dépense²².

b) Le manque de traçabilité des fonds du PIC

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi relève de la compétence des régions ; l'État intervient donc de manière subsidiaire. Son rôle s'est toutefois renforcé depuis la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) présenté en 2017.

20. À partir de juillet 2020, une aide exceptionnelle s'est ainsi substituée, pour la première année du contrat, à l'aide unique instaurée en 2019 ; d'un montant plus élevé (5 000 € pour un mineur, 8 000 € pour un majeur, contre 4 125 € pour l'aide unique), elle était assortie de conditions d'éligibilité assouplies, s'agissant en particulier du niveau du diplôme préparé (jusqu'au master et non plus au seul bac), ainsi que de la taille de l'entreprise (l'aide n'étant plus réservée aux PME).

21. Cour des comptes, *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.

22. Cour des comptes, rapport public thématique, *Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, novembre 2024

Les jeunes de moins de 26 ans peu diplômés (niveau infra-bac) constituaient, avec les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés, l'une des deux cibles initiales du PIC. L'ambition était de former un million de jeunes demandeurs d'emploi en cinq ans.

La contractualisation sur laquelle repose le volet régional du PIC ne permet ni d'évaluer précisément l'effet-levier de l'effort de l'État sur celui des régions²³, ni d'isoler la part des dépenses additionnelles ayant bénéficié aux jeunes peu diplômés. Cependant, sur la période 2017-2022, la part des jeunes demandeurs d'emploi qui accèdent à une formation a augmenté, tout particulièrement s'agissant des moins diplômés²⁴.

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi ayant conforté le principe d'une intervention additionnelle de l'État, un nouveau cycle contractuel, en cours de négociation, couvrira la période 2024-2027. Bien que doté de moyens inférieurs, il sera ciblé sur un public élargi : en particulier, les jeunes seront éligibles jusqu'au niveau bac+2. Moins ciblé, l'effort de l'État sera en revanche plus traçable : les pactes comporteront des objectifs chiffrés sur la part des publics cibles dans les entrées en formation, dont l'atteinte déclencherà une partie des financements de l'État.

C. Coordonner les acteurs de l'emploi des jeunes : l'objectif d'un parcours sans rupture

1. Des parcours encore entravés par une coordination inaboutie

a) Missions locales et France Travail : entre complémentarité et concurrence

L'accompagnement des jeunes vers l'emploi repose principalement sur deux réseaux qui présentent des caractéristiques très différentes, en termes de gouvernance, de modalités de financement, de maillage territorial, d'outils ou de culture professionnelle et managériale :

- le réseau des 437 missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, créé en 1982, dont le rôle ne se limite pas à l'accompagnement vers l'emploi et comprend une dimension sociale (santé, logement, mobilité, culture, citoyenneté, etc.) ; les financements alloués par l'État aux missions locales ont fortement augmenté (+ 58 % entre 2018 et 2022) et s'élevaient en 2022 à 765 M€ (hors France Travail), soit 70 % de leurs ressources totales l'opérateur Pôle Emploi, devenu France Travail en 2024, dont les missions sont exclusivement tournées vers l'emploi mais ne concernent pas spécifiquement les jeunes ; les moyens qui leur sont consacrés sont en hausse (+ 54 % depuis 2020) : en 2023, Pôle Emploi consacrait environ 4 700 ETP à l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, dont une part croissante de conseillers spécialisés.

23. Au total, entre 2019 et 2022, les régions auraient consenti un effort additionnel cumulé de 3,4 Md€, ce qui correspond à une hausse d'environ 56 % par rapport aux dépenses socles (6 Md€), à comparer à la dépense totale de l'État au titre du volet régional du PIC (7,4 Md€ engagés et 4,8 Md€ décaissés).

24. Cf. comité scientifique d'évaluation du PIC, [4^{ème} rapport d'évaluation](#), décembre 2023. Le taux d'accès à la formation des jeunes de moins de 26 ans (mesuré sur 12 mois à compter de la date d'inscription comme demandeur d'emploi) est passé de moins de 10 % pour ceux inscrits début 2017 à près de 12 % pour ceux inscrits fin 2021. Il est supérieure à celui des 26-50 ans (10 %) et des plus de 50 ans (7 %).

Le partenariat noué entre ces deux réseaux vise à affirmer leur complémentarité et promouvoir leur coopération : schématiquement, France Travail est chargé d'aider les jeunes rencontrant principalement des difficultés d'accès à l'emploi tandis que les missions locales accompagnent ceux qui cumulent des problèmes d'insertion sociale et professionnelle (« freins périphériques »).

Ce partenariat présente un bilan mitigé, du fait d'un pilotage national trop lâche et de projets locaux de coopération trop généraux, peu opérationnels et pas toujours connus des conseillers. Le mécanisme de « délégation de parcours » est lourd, complexe et peu fluide. La qualité de la relation entre les deux réseaux dépend avant tout de la qualité des relations interpersonnelles au plan local.

La création du CEJ, qui a permis de doter les deux réseaux, pour la première fois, d'un outil commun, les a, certes, conduits à intensifier leurs relations au plan local comme national. Toutefois, elle a pu être vécue par les missions locales comme le signe d'une immixtion de Pôle Emploi dans un champ qui leur était auparavant réservé. Une partie des acteurs interrogés estime qu'elle a fragilisé la dynamique commune instaurée dans le cadre du plan 1J1S et a exacerbé la concurrence entre les deux réseaux, comme en témoigne la diminution du nombre des délégations de parcours.

Ces tensions semblent s'être manifestées surtout lors des premiers mois de déploiement du CEJ. Elles s'expliquent par la relative imprécision des critères d'orientation fixés dans la circulaire, les modalités de répartition territoriale des cibles qui n'ont pas permis l'élaboration de stratégies communes, et le cloisonnement des systèmes d'information qui entrave le partage des données et des indicateurs.

b) Des passerelles entre dispositifs encore trop peu développées

La notion de « solution structurante »²⁵ a été créée en même temps que le CEJ afin de mieux articuler les nombreux dispositifs d'insertion et de formation mis en œuvre en dehors des missions locales et de France Travail au sein d'un parcours d'ensemble dont le CEJ constitue le cadre global. En permettant aux deux réseaux d'orienter les jeunes qu'ils accompagnent vers des solutions externes, sans perdre le lien avec eux, ce mécanisme de parcours sans rupture vise à remédier aux effets de concurrence. Il donne aujourd'hui de premiers résultats. En particulier, l'orientation des jeunes vers certains opérateurs spécialisés (Épide et E2C notamment), qui était en déclin, connaît un certain regain.

25. Il s'agit d'un parcours ou d'un contrat mis en œuvre par d'autres organismes à visée d'insertion ou de formation (art. R. 5131-16 du code du travail). Un arrêté du 9 mars 2022 en fixe la liste, qui comprend : des actions de formation et des dispositifs préparatoires à l'entrée en formation (Prépa Compétences, Prépa Apprentissage) ; des dispositifs d'accompagnement intensif spécifique externe (EPIDE, écoles de la deuxième chance, service militaire adapté et service militaire volontaire, « Promo 16-18 », etc.) ; des missions d'utilité sociale (service civique et service national universel) ; des périodes d'emploi aidé (contrat unique d'insertion, CDD conclus avec une structure d'insertion par l'activité économique–IAE).

Cependant, la mobilisation des solutions structurantes demeure timide. En octobre 2023, seuls 19 % des jeunes en CEJ en bénéficiaient. Cette proportion est plus élevée en missions locales (22 %) qu'à Pôle Emploi (13 %), dont les publics, moins éloignés de l'emploi, sont moins concernés.

La construction d'un « parcours global et sans rupture » demeure donc un défi. La création du concept de « solution structurante » constitue une première réponse intéressante mais insuffisante, dès lors que le CEJ n'a pas vocation, à ce stade, à constituer le cadre unique et systématique de l'accompagnement de tous les jeunes sans emploi.

c) La coordination difficile entre acheteurs et prescripteurs de formations

La coordination entre l'État et les régions constitue un enjeu crucial, compte tenu du rôle de chef de file reconnu aux régions en matière de formation professionnelle et d'orientation, ainsi que de leur contribution importante au financement des missions locales.

En particulier, la déconnexion partielle entre les prescripteurs et les acheteurs d'actions de formation est parfois source de tensions. Les formations suivies par les jeunes en recherche d'emploi sont généralement prescrites par France Travail ou par les missions locales ; elles sont commanditées (achetées et financées) soit par la région, soit par France Travail.

Certaines régions reprochent aux missions locales de ne pas orienter suffisamment les jeunes vers l'offre régionale de formation, ce qui fragiliserait l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre du PIC. La région Île-de-France a ainsi décidé, en 2023, de conditionner 90 % de ses subventions aux missions locales au nombre de jeunes orientés vers les dispositifs régionaux, avant de mettre en place, en 2024, un financement par appels à projets ouvert également aux structures associatives et privées.

De leur côté, les missions locales soulignent qu'une partie des jeunes qu'elles accompagnent ne sont pas prêts à s'engager dans une formation longue et déplorent que les actions de formation qu'elles prescrivent ne soient pas toujours mises en œuvre. Elles sont, par ailleurs, fortement mobilisées par l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés sur leurs propres dispositifs et peuvent être incitées à les privilégier au détriment de la prescription d'actions de formation.

Les relations entre les régions et France Travail, qui est à la fois prescripteur et acheteur, sont très variables : cinq régions n'autorisent pas France Travail à acheter des formations collectives et trois n'ont pas souhaité déléguer à l'opérateur une part des financements additionnels du PIC. Dans les deux régions qui n'ont pas conclu de pacte régional avec l'État, c'est France Travail qui porte le PIC à leur place. Certaines régions reprochent à France Travail de privilégier son propre catalogue de formations, au détriment de l'offre régionale.

La coordination entre acheteurs et prescripteurs demeure donc insuffisante. Son renforcement constitue l'un des enjeux majeurs du deuxième cycle du PIC et de la nouvelle gouvernance instaurée par la loi pour le plein emploi.

2. La loi pour le plein emploi : ambitions et conditions de réussite

La question de la coordination des acteurs de l'insertion professionnelle, soulevée à plusieurs reprises par la Cour²⁶, est au cœur de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi²⁷.

Plutôt qu'une fusion complète des réseaux, un temps envisagée, ou qu'une redistribution des compétences, telle qu'esquissée par la Cour en décembre 2021, cette loi vise une amélioration de la coordination entre les acteurs, dont la complémentarité est réaffirmée ; elle s'inscrit, en ce qui concerne les jeunes, dans la continuité de la création du CEJ.

Principales dispositions de la loi pour le plein emploi

- Création du « réseau pour l'emploi », constitué de l'État et des collectivités territoriales compétentes, de l'opérateur France Travail et « d'opérateurs spécialisés » (dont les missions locales). Les membres du réseau « coordonnent l'exercice de leurs compétences et favorisent la complémentarité de leurs actions ».
- Transformation de l'opérateur Pôle Emploi, devenu France Travail au 1^{er} janvier 2024, chargé de la construction, pour le compte du réseau, d'un « patrimoine commun » : locaux partagés, systèmes d'information, outils numériques, tableaux de bord, référentiels méthodologiques.
- Création, au niveau national et à chaque échelon territorial pertinent, des « comités pour l'emploi », instances associant l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux, ainsi que les organismes du champ de l'emploi et de l'insertion et les associations représentatives des usagers. Le comité national pour l'emploi définit un socle commun de services et établit méthodologies et référentiels, ainsi que les indicateurs de pilotage, de suivi et d'évaluation. Les comités régionaux, départementaux et locaux doivent simplifier la gouvernance territoriale en se substituant aux multiples instances territoriales existantes.
- Inscription généralisée, auprès de France Travail, des personnes en recherche d'emploi ou rencontrant des difficultés d'insertion. Cette règle concerne tout particulièrement les jeunes sans emploi : près de la moitié des jeunes suivis en mission locale ne sont pas inscrits à France Travail.
- Réforme de l'orientation des personnes accompagnées, à travers la notion d'« organisme référent ».

26. Cour des comptes, [L'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail](#), note sur les enjeux structurels pour la France, décembre 2021.

27. L'entrée en vigueur des différents volets de la loi est progressive. Schématiquement, les dispositions relatives aux acteurs et à la gouvernance sont entrées en vigueur au cours de l'année 2024, tandis que celles relatives aux parcours et aux dispositifs le sont au 1^{er} janvier 2025.

Cette réforme va dans le sens d'une meilleure coordination, dont les jeunes sans emploi devraient bénéficier. Sa réussite demeure toutefois subordonnée à plusieurs conditions :

- la définition de la ligne de partage entre France Travail et les missions locales constitue un enjeu crucial. Elle devra être suffisamment précise pour éviter de placer les deux réseaux en situation de concurrence, tout en ménageant des marges de manœuvre pour s'adapter aux spécificités de chaque territoire, et tenir compte du maillage territorial respectif des deux réseaux, de leurs offres de services et de leurs capacités d'accueil ;
- la professionnalisation de la phase de diagnostic et d'orientation nécessite une réflexion sur les critères qui permettent de mesurer la « distance à l'emploi ». Il faut toutefois garder à l'esprit que celle-ci n'est pas toujours réductible à des indicateurs chiffrés : elle ne dépend pas seulement du niveau de diplôme mais aussi de sa nature, et de facteurs moins objectivables comme la motivation, la confiance en soi, l'environnement familial ou la maturité du projet professionnel ;
- l'amélioration de la coordination au sein du service public de l'emploi suppose de poursuivre et approfondir les efforts de structuration du réseau des missions locales, par nature décentralisé. Les initiatives entreprises depuis 2019 pour garantir la qualité et l'homogénéité de l'offre de services, à travers le soutien aux têtes de réseau nationales et régionales et les démarches de labellisation et d'appui conseil, méritent d'être amplifiées ;
- la clarification du rôle de chaque acteur devrait déboucher, à terme, sur une rationalisation des dispositifs. En particulier, l'offre d'accompagnement, qui repose sur six dispositifs différents, dont trois propres aux jeunes, gagnerait à être simplifiée. L'indispensable individualisation des parcours devrait reposer, plutôt que sur la création d'une multitude de dispositifs visant à répondre à chaque besoin spécifique, sur une souplesse laissée aux opérateurs dans la mise en œuvre des dispositifs, en contrepartie d'une exigence accrue quant aux résultats obtenus ;
- les liens entre le service public de l'emploi et le système éducatif, en amont, et les entreprises, en aval, doivent être resserrés. Les initiatives visant à sensibiliser les jeunes en formation initiale aux enjeux de l'entrée sur le marché du travail et à les informer de l'offre de service dont ils peuvent bénéficier, à l'instar du dispositif *Avenir Pro* déployé dans un nombre croissant de lycées professionnels, méritent d'être encouragées. Le recours à l'immersion professionnelle, qui permet aux jeunes éloignés de l'emploi de se confronter à la réalité du marché du travail et de mûrir leur projet, implique une mobilisation accrue des entreprises, en particulier dans les territoires où le service public de l'emploi peine à trouver des employeurs disponibles pour accueillir des jeunes en difficulté.

Conclusion et recommandations

La loi relative au plein emploi crée les conditions d'une gouvernance clarifiée et d'un pilotage efficace des politiques en faveur de l'emploi des jeunes. Pour réussir pleinement, cette réforme de l'organisation du service public de l'emploi doit cependant s'accompagner d'une rationalisation des dispositifs, d'une professionnalisation des méthodes de diagnostic et d'une clarification des critères d'orientation.

Elle doit surtout être conjuguée à une mise à jour de la stratégie de l'État ; le niveau historiquement faible du chômage des jeunes devrait conduire les pouvoirs publics à recentrer leurs efforts sur les publics les plus éloignés de l'emploi.

Il s'agit, en définitive, de passer d'une logique d'offre, fondée sur un éventail complexe de dispositifs et un pilotage par les cibles quantitatives définies au plan national et réparties territorialement, à une logique de résultats, davantage orientée vers les besoins, laissant plus de marges de manœuvre aux opérateurs de terrain et permettant de mieux individualiser les parcours, tout en établissant un lien clair entre performance du dispositif et distance des jeunes à l'emploi.

La Cour adresse au ministre du travail et de l'emploi les recommandations suivantes :

1. formaliser le cadre stratégique de la politique en faveur de l'emploi des jeunes, en organisant son caractère contracyclique et son ciblage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, en articulant mieux les dispositifs ciblés et de droit commun, et en fixant des objectifs globaux ;

2. à l'issue de l'évaluation du contrat d'engagement jeune, étudier la pertinence d'une réduction du nombre de contrats assortie d'un recentrage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi et celle d'un assouplissement de la règle des 15 heures pour adapter l'intensité de l'accompagnement aux besoins de chaque jeune ;
3. moduler l'aide à l'embauche d'apprentis en fonction du niveau du diplôme préparé.

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre du travail et de l'emploi 251

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur général de France Travail
Monsieur le président de l'Union nationale des missions locales

Réponse de la ministre du travail et de l'emploi

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre relatif à l'emploi des jeunes et destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes. J'en ai pris connaissance avec un vif intérêt.

L'emploi des jeunes compte parmi mes priorités, avec l'emploi des seniors, l'adaptation de la formation professionnelle aux enjeux du marché du travail et l'égalité professionnelle.

La Cour rappelle que le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté de 6 points entre 2017 et 2023 pour s'établir à 35,2 %, son niveau le plus élevé depuis 1990. Les derniers chiffres de l'Insee indiquent toutefois qu'il est orienté à la baisse depuis deux trimestres. Le taux de chômage des jeunes, déjà nettement supérieur à celui du reste de la population, a augmenté de 1,8 points au troisième trimestre 2024, à 19,7 %. Par ailleurs la part des NEET (*Neither in education, nor in employment or training*) reste élevée, à 10,5 % en 2023, soit 830 000 jeunes, selon les chiffres de la Cour.

Ce trop grand nombre de jeunes éloignés du marché du travail ou de la formation est une perte pour notre économie et un risque pour notre cohésion sociale.

Je prends note des recommandations de la Cour relatives à une clarification du cadre stratégique de la politique en faveur des jeunes, à une meilleure articulation des dispositifs, et à la mise en place d'un pilotage par les résultats associés à une souplesse laissée aux opérateurs dans la mise en œuvre des dispositifs. Je partage entièrement ces orientations et mon action s'appuiera sur ces recommandations.

En matière de cadre stratégique, nous devons poursuivre et intensifier les efforts menés ces dernières années. Il est primordial de continuer à dynamiser les parcours d'insertion à toutes les étapes, en mesurant les effets des dispositifs en matière d'accès à l'emploi durable, et en concentrant les efforts et moyens sur les dispositifs qui, au regard de leur coût, fonctionnent le mieux. Il s'agit notamment

de travailler dès le lycée et le début des études supérieures sur l'accompagnement des « décrocheurs » et jeunes sans perspective satisfaisante de formation ou d'emploi, et c'est la raison pour laquelle le dispositif Avenir Pro mis en œuvre par France Travail et les missions locales, qui produit des résultats très prometteurs en matière d'accès à l'emploi, pour un coût maîtrisé, sera généralisé en 2025. Il s'agit aussi de mieux articuler les dispositifs en les tournant résolument vers l'entreprise et l'emploi. Le contrat d'engagement jeune (CEJ) doit ainsi jouer pleinement son rôle de catalyseur vers l'emploi et l'apprentissage ou, lorsqu'elles sont un préalable nécessaire, vers les solutions « structurantes » que peuvent être les centres EPIDE, les écoles de la deuxième chance ou encore le service civique.

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi met en place les instances de pilotage territoriale, les processus, les outils et les indicateurs partagés qui favoriseront l'articulation des acteurs et la poursuite de ces objectifs.

Pour le reste, je souhaite, à la lecture de vos recommandations, vous adresser les observations suivantes

I. Formaliser le cadre stratégique de la politique en faveur de l'emploi des jeunes, en organisant son caractère contracyclique et son ciblage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, en articulant mieux les dispositifs ciblés et de droit commun, et en fixant des objectifs globaux

Le CEJ pose un premier cadre d'articulation entre les différents dispositifs existants ciblés et de droit commun, avec un objectif clair : l'accès à l'emploi durable des jeunes qui en sont éloignés.

Il s'agit d'un dispositif inédit, commun aux missions locales et à France Travail, qui constitue dorénavant le cadre de droit commun de l'accompagnement intensif des jeunes. L'ensemble des actions de nature à accompagner le jeune dans son insertion peuvent s'y inscrire, quel que soit l'acteur qui les porte (école de la seconde chance, EPIDE). Son déploiement a ainsi nécessité une coordination accrue entre les missions locales et France Travail, mais aussi plus largement entre tous les acteurs qui interviennent dans le parcours des jeunes. Le rôle « d'assembler » des conseillers d'un parcours articulé et global a été renforcé, et nous devons veiller à ce qu'il le soit encore davantage.

Par ailleurs, les nouveaux opérateurs prévus par les dispositions issues de l'article 7 de la loi pour le plein emploi ont pour objet de conforter et pérenniser les démarches de repérage et « d'aller-vers » les « invisibles ». Il s'agit de repérer et remobiliser ces personnes puis de les accompagner vers l'emploi ou dans un premier temps vers le service public de l'emploi. Le déploiement de ces actions, dès la fin de l'année 2024¹ doit participer à la diminution du nombre de NEET. Est ainsi répondue à la recommandation de la Cour de dépasser le « stade expérimental » en la matière, pour « s'inscrire dans une démarche plus structurelle et plus lisible J ».

Ces outils permettent de poser les fondements d'un cadre stratégique, fondé sur la complémentarité et la coordination des actions des divers acteurs. Il se renforce avec la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi qui mobilise l'ensemble des

acteurs du service public de l'emploi de manière harmonisée et coordonnée dans un cadre de gouvernance rénové. À ce titre, la recommandation faite par la Cour d'une « *élaboration de méthodes de diagnostic et de critères d'orientation communs* » est en cours de mise en œuvre, le Comité national pour l'emploi ayant adopté, le 21 juillet 2024, des critères communs d'orientation et un référentiel de diagnostic.

Conformément à votre recommandation, ce cadre stratégique pourra faire l'objet d'une meilleure formalisation d'ici le début de l'année 2025.

II. À l'issue de l'évaluation du contrat d'engagement jeune (CEJ), étudier la pertinence d'une réduction du nombre de contrats assortie d'un recentrage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi et celle d'un assouplissement de la règle des 15 heures pour adapter l'intensité de l'accompagnement aux besoins de chaque jeune

La Cour, tout en rappelant la persistance de difficultés justifiant le maintien d'un effort financier significatif et la nécessité d'éviter des « à-coups » trop brutaux, préconise que les dispositifs soient adaptés à la conjoncture, dans leur volumétrie et leur nature, et que les efforts soient ciblés vers les publics les plus éloignés de l'emploi, qui sont les moins susceptibles de bénéficier de l'amélioration de la conjoncture.

Comme rappelé plus haut le chômage des jeunes reste élevé, de même que le nombre de NEET, et le taux d'emploi des jeunes ne progresse plus.

Par ailleurs la crise sanitaire, au-delà de ses effets immédiats sur la trajectoire scolaire et d'insertion socioprofessionnelle des jeunes, a entraîné des conséquences de long terme, en particulier à l'égard des jeunes les plus fragiles et en matière de santé mentale} qui perdurent encore aujourd'hui.

C'est notamment au regard de ces effets que le CEJ a été ouvert aux jeunes travailleurs précaires, non éloignés de l'emploi stricto sensu mais, pour certains, ne parviennent pas pour certains à s'insérer dans l'emploi durable.

Je rappelle par ailleurs qu'en 2023, près de 700/0 des jeunes en CEJ sont âgés de moins de 21 ans, 18.6 % résident en QPV et 12,7 % en ZRR. 89 % d'entre eux ont un niveau de diplôme bac ou *infra* bac. 46 % des jeunes en CEJ en 2023 n'avaient ainsi aucun diplôme. Même avec l'adjonction des publics jeunes suivis par France Travail, légèrement plus âgés et diplômés que ceux suivis par les missions locales, le CEJ a bien atteint sa cible. Ce constat est confirmé par une récente étude de la DARES (Qui sont les bénéficiaires du Contrat engagement jeunes DARES Analyses, n° 46, juillet 2024).

Ces éléments peuvent amener à s'interroger sur la recommandation de la Cour d'« *étudier la pertinence d'une réduction de la volumétrie* » du CEJ.

Je prends note toutefois de la préconisation de la Cour de sortir d'une logique de cible quantitative tout en laissant une relative souplesse aux opérateurs. À ce titre les modalités de financement des missions locales au titre du CEJ, encore liées aujourd'hui au nombre d'entrées dans le dispositif, pourront être interrogées pour être rendues plus cohérentes avec ces objectifs de qualité, qu'il s'agisse de profil des jeunes ou de sortie en emploi notamment,

Concernant la règle des 15h, je rappelle qu'une grande diversité d'activités peuvent être convenues entre le jeune et son conseiller et comptabilisées dans le plan d'action du CEJ, dès lors qu'elles participent à l'accompagnement. À titre d'exemple, il peut être proposé à un jeune qui n'est pas encore prêt à suivre une formation ou une courte expérience d'immersion professionnelle, de commencer son accompagnement par des activités sportives ou culturelles. Les baromètres réalisés par les opérateurs auprès des jeunes ont montré qu'ils étaient globalement très satisfaits de l'accompagnement proposé.

De fait le principe des 15h, inscrit par ailleurs dans la loi pour le plein emploi, emporte une exigence pour les jeunes intéressés mais aussi et d'abord pour les conseillers en charge de l'accompagnement. Il leur revient de s'approprier toutes les ressources utiles pour faire varier et évoluer leurs plans d'action, en fonction des individus de leurs ressources, objectifs et expériences. C'est au demeurant ce qui a justifié l'augmentation significative des moyens dédiés à cet accompagnement depuis 2019.

La non-atteinte d'un volume horaire de 15h une semaine donnée n'emporte aucune conséquence mécanique pour le jeune, et c'est bien le manquement à des engagements qui peuvent justifier, sur la base d'une appréciation du conseiller et d'un échange avec le jeune, une sanction portant par exemple sur son allocation.

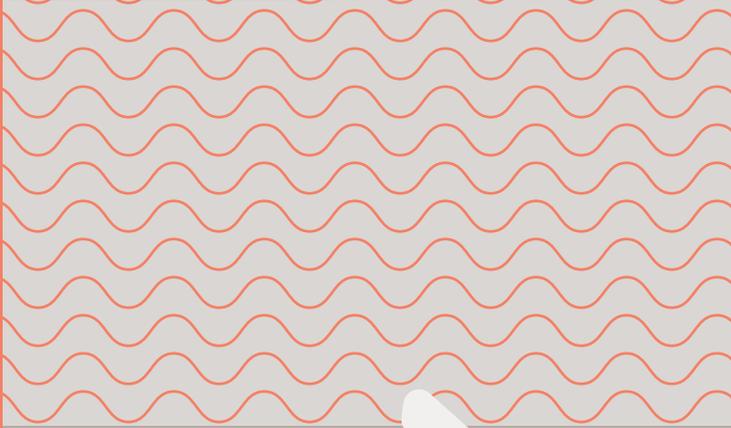
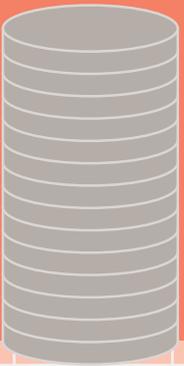
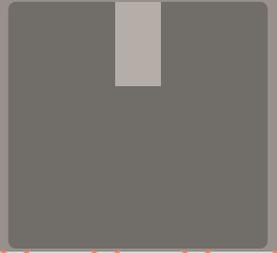
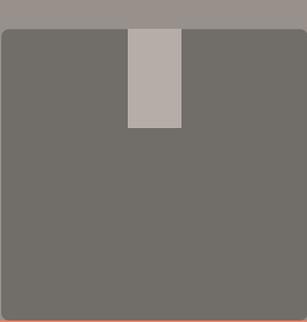
Ainsi c'est d'abord dans cette souplesse} gage d'individualisation des parcours et de modulation de l'intensité, que doit résider la capacité de l'outil CEJ à répondre à son objectif et à s'adapter aux évolutions conjoncturelles.

III. Moduler l'aide à l'embauche d'apprentis en fonction du niveau de diplôme préparé

Je rappelle la plus-value de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur à la fois pour l'insertion des apprentis, la qualité des emplois occupés et l'accès aux études supérieures pour certains jeunes, l'apprentissage étant gratuit et rémunéré, ainsi que pour l'image de l'apprentissage. Une étude de l'APEC l'a récemment souligné

Une étude récente du centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) démontre aussi l'intérêt particulier de l'apprentissage pour les jeunes résidents en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), confirmant l'impact du dispositif pour permettre la mobilité sociale.

Sur ce point, le rapport de France Stratégie sur le plan « 1 jeune 1 solution » évoqué par la Cour souligne notamment que l'aide exceptionnelle « a davantage bénéficié aux plus petites entreprises en leur permettant de recourir davantage aux apprentis les plus qualifiés par rapport à l'année 2019 ». Cette évolution semble pertinente afin de permettre à ces entreprises de développer leurs profils de recrutement et se doter des compétences nécessaires pour leur développement. Des réflexions sont en cours pour la faire évoluer afin que cet investissement soit optimisé, mais les critères de recentrage méritent d'être soigneusement soupesés, afin notamment de ne pas pénaliser les petites et moyennes entreprises dans leur accès aux compétences.



2.

L'accès des jeunes au logement

S'installer dans un logement autonome intervient en général entre 18 ans, âge des premiers départs pour cause d'études ou de formation, et 30 ans, limite retenue en France par les dispositifs relatifs au logement des jeunes. S'interroger sur l'accès des jeunes au logement suppose de connaître leurs besoins et attentes et l'offre qui leur est proposée. Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure est formalisée une politique publique du logement en faveur des jeunes, sachant que les dispositifs déployés visent à développer des logements qui leur soient réservés tout en facilitant leur accès au parc de droit commun.

La présente enquête a été conduite auprès des principaux acteurs nationaux chargés des politiques du logement, de la jeunesse ou de l'enseignement supérieur : administrations, opérateurs (notamment la caisse nationale des allocations familiales) et réseaux associatifs. Elle a bénéficié d'un sondage effectué par l'institut CSA Research au printemps 2024, auprès de 1 011 jeunes. Conduite concomitamment à une évaluation de politique publique sur les dispositifs publics de soutien au logement des étudiants, elle est nourrie des éléments recueillis dans ce cadre, pour certains lors d'études de terrain.

Elle s'appuie enfin sur les travaux antérieurs ou en cours de la Cour pour éclairer certains points, comme le rapport sur la contemporanéisation des aides personnelles au logement (APL)¹.

Les jeunes présentent des spécificités, en matière de mobilité et de niveau de revenus, qui les rendent sensibles aux tensions immobilières. Dès lors, des mesures publiques de soutien au logement des jeunes ont été développées, notamment pour les étudiants, qui bénéficient d'un parc réservé et de dispositifs *ad hoc* en matière d'aide financière (I). La politique du logement peine à prendre en compte les jeunes dans leur globalité et les dispositifs nationaux d'accès au parc de droit commun obtiennent des résultats mitigés. *A contrario*, des formules d'accompagnement par des tiers vers et dans le logement, porteuses d'innovations, ne concernent que des publics spécifiques, notamment les jeunes très précaires. Les réponses sont moins à rechercher dans un traitement homogène de tous les jeunes que dans la capacité à coordonner localement les actions pour offrir une solution adaptée aux parcours individuels des jeunes et assurer la cohérence des initiatives (II).

1. Cour des comptes, *La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement*, observations définitives, janvier 2025.

Chiffres clés

23,4 ans

c'est l'âge médian
de décohabitation
en France



21 ans

c'est l'âge à partir
duquel les étudiants
deviennent minoritaires

Source : Insee, France, portrait social, édition 2023

385 000

places en résidences
universitaires, 68 000 dans
les réseaux de logements
pour les jeunes actifs

2,7 millions

de jeunes touchent les aides
personnelles au logement,
pour un montant de 4,4 Md€



1,2 million

de Garanties Visale octroyées
entre 2016 et 2023, dont 92 % à
des moins de 30 ans

518 576

jeunes ont touché l'aide
mobili-jeunes entre 2018
et 2022

Source : Action Logement, chiffre
transmis dans le cadre de l'enquête

Les 15-29 ans comptent pour

21,7 %

dans les zones
denses

12,2 %

dans les zones
peu denses

I. Les spécificités de la jeunesse en matière de logement essentiellement prises en compte pour les étudiants

L'entrée dans l'âge adulte se caractérise par un ensemble de modifications destinées à aboutir à l'autonomie sociale et l'indépendance économique. L'autonomie résidentielle en constitue un pan, étroitement corrélé aux enjeux de formation, de mobilité et d'entrée sur le marché du travail. Être jeune, en matière de logement, renvoie moins à une classe d'âge qu'à une période, plus ou moins longue et linéaire selon les individus, qui conduit à l'installation pérenne dans un logement autonome. Des allers-retours et des logements successifs peuvent émailler cette période. Elle s'articule, statistiquement, entre 18 ans et les premières mobilités liées à l'enseignement supérieur, la formation ou l'emploi et 30 ans, où les jeunes commencent à accéder à la propriété.

La politique publique ne fixe pas d'objectif en matière de décohabitation, mais vise à accompagner les jeunes qui le souhaitent dans leur projet personnel, en faisant en sorte que le logement ne soit pas un obstacle à cet accomplissement.

Selon Eurostat, l'âge médian de décohabitation², en France, stable depuis dix ans, était de 23,4 ans en 2022. Ce niveau, inférieur à la moyenne européenne (26,5 ans), place la France au carrefour entre les pays du Nord (21 ans) et ceux du Sud (30 ans et plus). L'âge médian de décohabitation traduit, au-delà de différences culturelles ou sociales, le choix de politiques publiques plus ou moins orientées en faveur des familles ou, au contraire, en faveur de la prise d'autonomie individuelle.

Comparaison des pays européens selon les modes de traitement de la jeunesse

La sociologue Cécile Van de Velde³ propose une classification des pays européens selon leurs modes de « défamilialisation » des jeunes. Cette classification reflète les façons variées d'articuler, au sein des politiques publiques, solidarités familiales, aides publiques et recours au marché du travail. Les pays nordiques (Danemark, Norvège, Suède et Finlande) se distinguent par une indépendance précoce. Les trajectoires sont discontinues, avec une fin tardive des études et un recours fréquent à l'emploi pendant la formation ; ces parcours sont favorisés par un système d'aide individuelle dès la majorité. Au Royaume-Uni, la responsabilisation individuelle est aussi privilégiée, mais les études, auto-financées par l'emprunt, le soutien parental et des emplois précaires, sont plus courtes.

2. On appelle décohabitation le départ du logement parental ou familial pour un logement autonome.

3. Cécile Van de Velde, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, 2008.

À l'inverse, les pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Grèce et Portugal) se caractérisent par une logique d'appartenance familiale légitimant le maintien au foyer. Les difficultés économiques retardent l'indépendance et conduisent à de nombreux allers-retours entre études, chômage et emploi.

Le modèle français combine des mesures dites « familialisantes » (allocations familiales, bourses tenant compte des revenus parentaux), avec des aides directes favorisant l'indépendance (les aides personnelles au logement-APL). Les itinéraires étudiants débutent dès la fin du lycée et sont relativement courts et linéaires.

L'âge médian de décohabitation en France masque toutefois de profondes différences au sein de la jeunesse : le genre⁴, les types d'activité, les revenus et le niveau des loyers selon les territoires sont autant de variables explicatives de l'âge de la décohabitation.

A. La demande en logement des jeunes : une apparente homogénéité

La jeunesse se caractérise par sa mobilité et par des revenus plus faibles et instables que les autres classes d'âge. À la recherche de logements urbains de petite surface, les jeunes sont particulièrement sensibles aux tensions immobilières.

1. Des impératifs de mobilité liés aux parcours de formation ou d'entrée sur le marché du travail

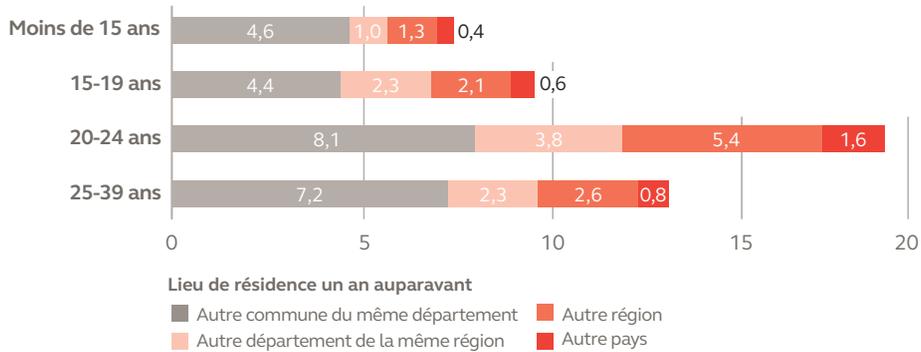
Les jeunes sont plus mobiles que le reste de la population⁵ : parmi les 20-24 ans, près d'un jeune sur cinq a changé de commune de résidence au cours de l'année 2018, souvent pour aller vers une zone plus dense. La mobilité interrégionale est deux fois plus forte à cet âge que pour les classes d'âge immédiatement inférieures et supérieures.

4. Les femmes décohabitent statistiquement plus tôt que les hommes, avec 10 points de différence chez les moins de 25 ans comme les 25-29 ans (Insee 2018).

5. Observatoire des territoires, *Territoires et transitions, enjeux démographiques*, décembre 2021.

GRAPHIQUE N° 1 | Ratio de mobilité par classe d'âge en 2018

Part de la population ayant changé de lieu de résidence au cours de la dernière année en %, en 2018, selon la classe d'âge



Source : Observatoire des territoires, décembre 2021

La mobilité liée aux études est accentuée par les évolutions de l'enseignement supérieur : la « semestrialisation » de l'année universitaire s'accompagne de stages ou de césure ; les plateformes « *Parcoursup* » et « *Mon Master* » incitent à la mobilité interrégionale ; l'apprentissage se développe⁶, et induit des déplacements entre lieu de formation et entreprise d'accueil. La mobilité des jeunes actifs, quant à elle, va de pair avec leur difficile insertion dans le marché du travail, qui se traduit plus souvent par des contrats de courte durée ou saisonniers. La décohabitation des jeunes varie ainsi en fonction des capacités des territoires à proposer des lieux de formation, d'activité et des réseaux de transport publics.

Cette mobilité entraîne le besoin de trouver rapidement un logement, plutôt meublé et souvent pour de courtes durées, voire de disposer de deux logements s'agissant des alternants.

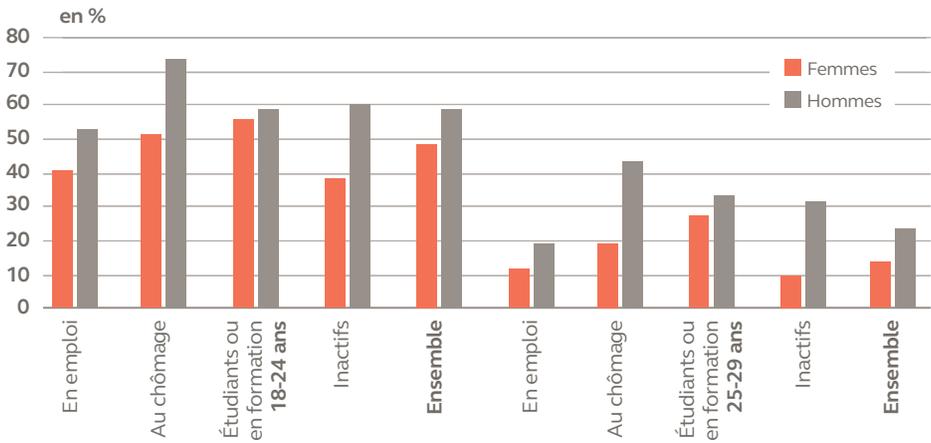
2. Des ressources peu compatibles avec le montant des loyers

La capacité des jeunes à prendre leur indépendance résidentielle est fortement liée à leur activité, qu'il s'agisse de la durée de leurs études, leur accès plus ou moins rapide à l'emploi ou leur type de contrat de travail⁷. Les plus diplômés accèdent plus vite à l'autonomie, y compris grâce à un soutien financier familial, tandis que 48 % des jeunes en situation de non-emploi résident toujours chez leurs parents cinq ans après la fin de leurs études, contre 28 % pour ceux en emploi. Les jeunes en contrat à durée indéterminée décohabitent plus que ceux en contrat à durée déterminée.

6. Le nombre d'apprentis du supérieur a été multiplié par 10 depuis 2000. Il est passé à 580 000 en 2022 (Insee, *Chiffres clés 2023*).

7. Insee, A Robert et E Sulzer, *Quitter le domicile parental : un processus très lié au parcours scolaire et professionnel*, 2020.

GRAPHIQUE N° 2 | Taux de cohabitants selon les types d'activité parmi les 18-29 ans en 2018



Source : (Insee) Références, édition 2022, 1.4 Jeunes adultes de 18 à 29 ans (données issues du recensement de la population 2018)

Note : personnes considérées comme enfants dans la famille, c'est à dire qu'elles ne sont ni en couple, ni parents d'un enfant vivant dans le logement.

Une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) sur le niveau de vie des jeunes adultes a mis en évidence un différentiel de taux de pauvreté monétaire de 25 points entre jeunes de 18 à 24 ans cohabitants et décohabitants. Cet écart s'explique en partie par le poids du logement dans le budget des jeunes décohabitants⁸ et par les économies d'échelle liées à la famille pour les cohabitants. La Drees souligne toutefois l'importance du milieu social d'origine, qui appelle à nuancer la moindre pauvreté monétaire des jeunes cohabitants en fonction des caractéristiques familiales. La détermination des ressources des jeunes est en effet complexe, compte tenu des transferts familiaux, difficiles à retracer et qui sont importants pour une partie des jeunes, notamment les étudiants.

Parmi les jeunes de 18 à 24 ans habitant un logement autonome, ceux sans emploi sont les plus vulnérables, du fait de l'inconstance de leurs revenus et de faibles aides sociales. Si les étudiants décohabitants constituent également un public vulnérable, la Drees précise qu'ils relativisent leurs difficultés, perçues comme transitoires. Le sentiment de privation s'accroît pour les jeunes sortis d'études lorsque leur situation professionnelle ne leur garantit pas des revenus stables, alors que le soutien parental s'estompe.

L'ouverture des droits au revenu de solidarité active (RSA) à 25 ans permet aux jeunes concernés de bénéficier d'une allocation pérenne. Elle représente ainsi un facteur différenciant pour les conditions d'accès au logement des plus de 25 ans par rapport aux plus jeunes.

8. Selon la dernière étude de l'observatoire de la vie étudiante sur les conditions de vie des étudiants en 2023, le loyer représente 56 % de leurs dépenses mensuelles.

TABLEAU N° 1 | Taux de pauvreté monétaire des 18-24 ans par statut résidentiel et professionnel, en 2014 (en %)

	France entière (hors Mayotte)			France métropolitaine		
	Co-habitant	Déco-habitant	Ensemble	Co-habitant	Déco-habitant	Ensemble
En études	19,0	40,2	29,5	17,5	39,9	28,7
Sortis d'études	20,0	26,4	22,3	18,1	25,6	20,8
Dont en emploi	8,2	14,0	10,7	7,3	14,0	10,1
Dont au chômage / NEET	32,9	56,4	38,8	30,5	54,7	36,7
Ensemble	19,5	34,6	26,0	17,8	34,2	24,9

Source : les dossiers de la Drees, Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans, février 2023 (données issues de la dernière enquête Drees-Insee sur les ressources des jeunes 2014)

Les caractéristiques des territoires sont enfin essentielles pour expliquer les phénomènes de décohabitation.

Une plus faible décohabitation des jeunes Franciliens

Selon l'Institut Paris région⁹, l'âge médian de décohabitation des jeunes Franciliens nés en Île-de-France (IDF) était en 2017¹⁰, de 24,8 ans. Il était supérieur de plus de 18 mois à la moyenne nationale et de plus d'une année par rapport à 2006. En 2017, près de la moitié des 18-34 ans nés en Île-de-France vivaient chez leurs parents, alors qu'ils n'étaient qu'un tiers dans les autres régions. Depuis 2006, leur part a augmenté de cinq points alors qu'elle est stable dans les autres régions. Ces écarts s'observent tant parmi les étudiants (dont 82 % vivent chez leurs parents en Île-de-France, contre 57 % en province), que parmi les jeunes au chômage (60 % contre 47 %) ou en emploi (32 % contre 22 %).

Ces taux témoignent à la fois de la plus grande facilité des Franciliens à poursuivre leurs études en restant chez leurs parents, compte tenu de l'offre de formation et de transports, et de leur plus grande difficulté à accéder à un logement indépendant, même quand ils travaillent, à cause du niveau des loyers.

9. Institut Paris Région, Les jeunes Franciliens quittent de plus en plus tard le domicile parental, *Les Franciliens, territoires et modes de vie*, septembre 2021.

10. Date des dernières données disponibles.

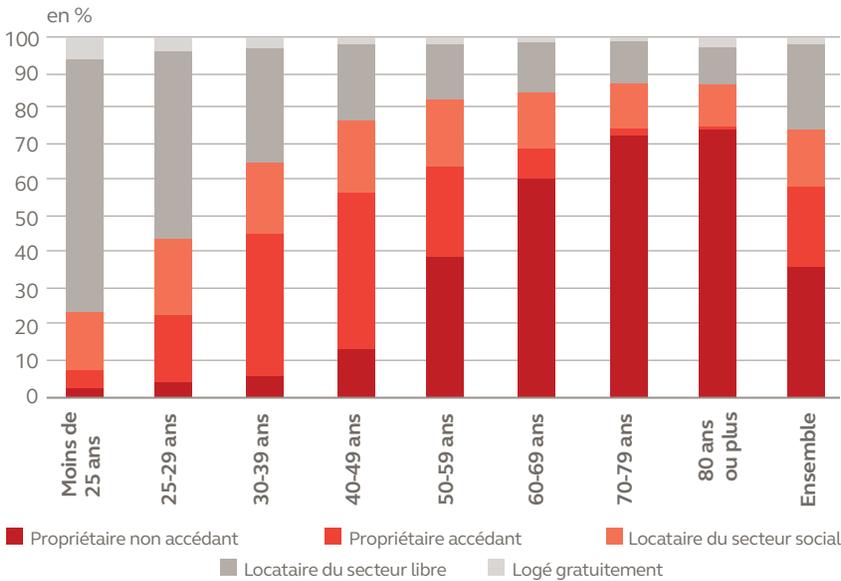
3. Une sensibilité aux difficultés d'accès au logement

- a) Des jeunes essentiellement urbains et locataires, très largement dans le parc privé

L'attractivité des métropoles en matière d'enseignement supérieur et d'emploi, explique la plus forte concentration des jeunes. Alors que les 15-29 ans représentaient 17,5 % de la population en 2018¹¹, ils comptaient pour 21,7 % de la population dans les zones denses et 12,2 % dans les zones peu denses.

Les jeunes recourent plus à la location que les personnes relevant des autres tranches d'âge¹², ce qui correspond à leur besoin de logement de courte durée et à leur capacité financière limitée. Alors que le parc locatif privé ne représente qu'un quart des résidences principales pour la population totale, 70 % des moins de 25 ans y logent, et 50 % des 25-29 ans.

GRAPHIQUE N° 3 | Répartition des ménages par statut d'occupation selon l'âge de la personne de référence en 2020



Source : Insee, France, portrait social, édition 2023 (données issues de l'enquête Logement 2020 conduite par le CGDD-SDES)

En regard, le logement social n'est pas particulièrement propice à l'accueil des jeunes décohabitants. Alors que 16 % de l'ensemble des ménages sont locataires du secteur social¹³, ce taux est de 13 % pour les moins de 30 ans et même 11 %

11. Insee, chiffres clés de la jeunesse 2023.

12. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, enquête Logement 2020.

13. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, enquête Logement 2020.

pour 18-24 ans, en dépit de revenus plus faibles et malgré un taux d'acceptation des demandes plus important¹⁴. Le parc social accueille ainsi plus facilement les 25-30 ans, notamment en couple ou avec enfants, que les plus jeunes.

Selon l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (UNCLLAJ), cette situation s'explique notamment par une offre, liée à la production de nouveaux logements comme au taux de rotation, moins forte qu'avant¹⁵. L'Union sociale pour l'habitat (USH)¹⁶ souligne que la part des jeunes dans ce parc diminue, corrélativement au vieillissement de la population.

b) Une forte sensibilité aux tensions sur le marché du logement

Résidant dans les zones urbaines, disposant de faibles revenus et à la recherche de petits logements pour de courtes durées, les moins de 30 ans sont particulièrement sensibles aux tensions immobilières, d'autant plus qu'ils ne sont pas les seuls candidats pour l'obtention de tels logements. Le développement des locations meublées de courte durée à usage touristique ou saisonnier accentue cette concurrence sur certains territoires.

La mobilité des jeunes les conduit à subir les hausses de loyer à chaque changement de bail. Ainsi, dans l'agglomération parisienne, le loyer des personnes ayant récemment déménagé est supérieur de 22 % à celui des ménages occupant leur logement depuis plus de dix ans¹⁷. S'y ajoute l'effet relatif aux petites surfaces : les personnes s'étant récemment installées dans un studio payent un loyer au mètre carré supérieur de 21 % au loyer moyen de l'ensemble des personnes ayant récemment emménagé dans un nouveau logement.

Le sondage mené pour la Cour des comptes auprès de 1 011 jeunes de 15 à 25 ans fait état de difficultés à trouver un logement pour 60 % d'entre eux. Les principales sont le niveau des loyers (68 % des difficultés rencontrées), l'absence d'offre disponible (38 %) et le refus des propriétaires (37 %), les garanties demandées par ces-derniers jouant un rôle sélectif important.

Habitant largement le parc locatif privé, les jeunes ont enfin statistiquement plus de risques de résider dans une passoire énergétique¹⁸. Ils sont dès lors particulièrement exposés au risque de tension accentuée lié au retrait du parc locatif des logements qui ne seraient pas rénovés dans les délais prévus par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

14. Les moins de 30 ans représentent 29 % des attributaires pour 21 % des demandeurs.

15. UNCLLAJ, *Jeunesse en transition, jeunesse en installation : quel recours au logement social ?*, décembre 2021.

16. KPMG pour USH, *Le logement des jeunes : analyse des besoins et panorama des réponses existantes dans le parc social*.

17. Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, janvier 2020.

18. Selon l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), le taux de passoires énergétiques dans le parc locatif privé s'établit à 19,8 % (*Les passoires énergétiques du parc locatif privé au 1^{er} janvier 2022*, mai 2023). Selon l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols), ce taux est de 6 % pour le parc locatif social *La rénovation des passoires thermiques dans le parc social*, février 2024.

B. Les étudiants, principal public ciblé par les politiques du logement en faveur des jeunes

La question du logement des étudiants est posée dans le débat public depuis le milieu du vingtième siècle. Les coups de projecteurs médiatiques à chaque rentrée universitaire et les associations étudiantes, structurées, favorisent la prise de conscience par les pouvoirs publics des difficultés rencontrées par ce public.

L'acuité de cette question suit les évolutions démographiques, la population étudiante ayant sextuplé depuis 1960. Initialement envisagé comme une offre de services complémentaire à l'enseignement supérieur, réservé à quelques centaines de milliers de jeunes, le logement des étudiants est devenu, avec près de trois millions de personnes concernées, une véritable sous-catégorie de la politique du logement.

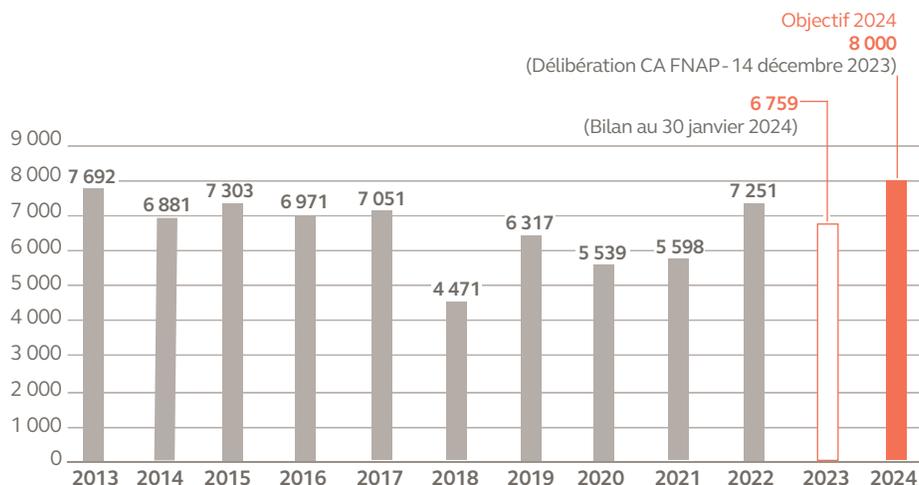
Il fait désormais l'objet d'actions bien identifiées, avec un parc immobilier spécifique, un opérateur principal et des leviers de solvabilisation.

1. Les résidences universitaires, piliers du logement étudiant

La politique publique s'est longtemps concentrée sur la construction de logements destinés aux étudiants, par le développement des cités universitaires des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), puis en mobilisant également les bailleurs sociaux.

Depuis le début des années 2010, le logement étudiant à vocation sociale fait l'objet d'objectifs de production à travers des plans gouvernementaux : plan « 40 000 » en 2012 (objectif atteint avec 40 391 places créées entre 2013 et 2017, dont la moitié en Île-de-France), plan « 60 000 » en 2017, avec un bilan en janvier 2022 de 32 000 logements construits ou réhabilités. Le nouvel objectif, annoncé à l'automne 2023, prévoit sur cette base 35 000 places à construire d'ici 2027.

GRAPHIQUE N° 4 | Nombre de logements sociaux étudiants financés (13 régions métropolitaines) de 2013 à 2022



Source : ministère chargé du logement, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

À la rentrée 2022, selon la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), le nombre de logements disponibles dans les résidences universitaires était estimé à 385 000, soit une capacité d'accueil de 12 % des étudiants et de 20 % des décohabitants. Ils se répartissent dans trois parcs, les deux premiers (Crous et bailleurs sociaux), à vocation sociale, représentant 62 % des logements :

- 175 000 logements gérés par les Crous : ce parc, le plus connu des étudiants, est pour près de la moitié constitué de logements appartenant aux Crous ; sa réhabilitation mobilise d'importants crédits (209 M€ de crédits de paiement exécutés en 2023 et financés par des emprunts, 108 M€ de crédits de l'État et 17,6 M€ des collectivités locales) ; l'autre moitié appartient aux bailleurs sociaux, qui en confient la gestion aux Crous ;
- 70 000 logements sociaux¹⁹, propriétés des bailleurs sociaux et gérés en direct ou confiés à d'autres gestionnaires : cette offre est moins connue, notamment parce que la communication institutionnelle à l'égard des étudiants, confiée au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), se concentre sur son propre parc²⁰ ; elle présente pourtant des caractéristiques proches de ce-dernier ;
- 140 000 résidences privées à loyers libres, gérées par des organismes privés²¹ ont connu un important essor à compter des années 1990 à la faveur du déploiement d'outils d'incitation à l'investissement des particuliers, dont le

19. Donnée DHUP, transmise dans le cadre de la présente enquête.

20. À l'exception du guide *En route vers la vie étudiante*, élaboré directement par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et distribué aux lycéens depuis 2023.

21. Ex : Studea, du groupe Nexity, Logifac, Les Estudines, du groupe Réside Études...

dispositif « *Censi-Bouvard* », créé en 2009²² ; depuis sa disparition fin 2022, il n'existe plus d'incitation fiscale à l'investissement des particuliers en faveur de logements destinés aux étudiants.

S'ajoutent les 30 840 places d'internat recensées par la direction générale de l'enseignement scolaire auprès des conseils régionaux qui, au sein des lycées, accueillent des étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles et des brevets de techniciens supérieurs (BTS).

2. Un interlocuteur clé : le réseau des œuvres universitaires et scolaires (Crous)

Les étudiants bénéficient dès la fin du lycée d'une orientation vers les Crous s'agissant des questions liées à la vie étudiante. Bien que l'efficacité du réseau soit régulièrement remise en question²³, il demeure un opérateur identifié et incontournable pour les étudiants au titre de sa mission d'information générale.

Le rôle des Crous est essentiel s'agissant du logement : ils attribuent les logements des résidences universitaires qu'ils gèrent, ils délivrent le statut de boursier, qui ouvre des droits, via l'instruction du dossier social étudiant ; ils versent ces mêmes bourses qui solvabilisent en partie les étudiants.

En 2022-2023, 665 000 étudiants ont été reconnus boursiers sur critère sociaux de l'enseignement supérieur. Ils représentent 35 % des étudiants éligibles et 22 % du total des étudiants²⁴. Ce statut a plusieurs impacts sur l'accès au logement. Les boursiers sont prioritaires pour l'attribution des logements appartenant aux Crous. Ils représentaient ainsi 54 % des résidents au 15 novembre 2023²⁵, contre 5 % d'étudiants non-boursiers et non en mobilité internationale. Le statut de boursier a également un impact plus favorable sur le calcul des aides personnelles au logement (APL), fondé sur un forfait de ressources différencié qui conduit à une aide plus élevée que pour les non-boursiers.

Les bourses sur critère sociaux sont principalement déterminées en fonction des revenus des parents et ne prennent pas en compte le fait que l'étudiant décohabite ou non. Néanmoins, l'éloignement du domicile familial, qui accroît la probabilité d'une décohabitation, entre dans le calcul des points de charge²⁶ qui influent sur le niveau de la bourse. À ce titre, elles sont identifiées par la DGESIP comme un levier d'accompagnement des étudiants vers le logement, d'autant que les bourses les plus élevées sont une source de solvabilisation (5 965 € annuel en 2022 pour le niveau le plus élevé, attribué à 56 000 étudiants). Le montant total des bourses sur critère sociaux versées a atteint 2,07 Md€ en 2022-2023.

22. Crédit d'impôt sur le revenu des particuliers pour l'investissement dans des résidences services à destination des étudiants, des personnes âgées ou handicapées.

23. Inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Le réseau Crous-Crous, : point forts, points faibles et évolution possible du modèle*, avril 2023.

24. Les étudiants venant en France en mobilité internationale et les étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement privé non habilités à recevoir des boursiers ne sont pas éligibles aux bourses sur critères sociaux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

25. Donnée fournie par le Crous.

26. Les points sont attribués selon la distance entre le lieu d'étude et la résidence familiale : de 30 à 249 kilomètres : 1 point ; de 250 à 3 499 kilomètres : 2 points ; et, s'agissant de l'outre-mer, 3 ou 4 points.

3. Des aides personnelles au logement favorables pour les étudiants

À l'instar de tous les résidents en France, les jeunes peuvent bénéficier des aides personnelles au logement, pour la prise en charge partielle de leur loyer : tout jeune titulaire d'un bail peut y prétendre, dès lors qu'il remplit les conditions applicables, notamment quant à son niveau de ressources.

Les aides personnelles au logement (APL) sont le premier soutien public aux jeunes en matière de logement : 2,7 millions de jeunes de 18 à 30 ans, soit le quart des allocataires, en bénéficiaient en 2023²⁷ pour un montant de 4,4 Md€. Les étudiants et les alternants représentent 60 % des attributaires de moins de 30 ans, pourcentage supérieur à leur part dans cette catégorie d'âge.

Si les APL ne sont pas spécifiques aux étudiants, certaines des modalités de mise en œuvre de ces aides leur sont particulières :

- les revenus des parents ne sont pas pris en compte dans le calcul des APL, même si l'étudiant est rattaché au foyer fiscal de ses parents, et en dépit d'un éventuel soutien financier²⁸. La Cour a souligné à cet égard que les aides au logement des étudiants n'ont pas le même caractère redistributif que celui qu'ont acquis les aides au logement en général²⁹, qui sont, quant à elles, conditionnées aux revenus perçus ;
- depuis la réforme des APL en janvier 2021, les revenus des étudiants sont réputés égaux à un montant forfaitaire³⁰, y compris pour les étudiants salariés. Ces revenus forfaitaires étant réputés stables dans l'année, l'aide ne fait pas l'objet d'un recalcul trimestriel, contrairement aux autres attributaires.

II. Pour l'ensemble des jeunes, un soutien fragmenté à mieux coordonner

Au-delà de la situation des étudiants, les jeunes ne font pas l'objet d'une politique d'accès au logement univoque. Le ministère chargé du logement déploie certes au bénéfice des moins de 30 ans les leviers de la politique du logement mais leurs effets sont limités. La question du logement des jeunes est compartimentée en différents silos administratifs ; elle est intégrée à des objectifs plus larges ou, au contraire, ne cible que des publics spécifiques. Si l'accompagnement des parcours individuels n'est envisageable que pour les jeunes les plus précaires, un effort de coordination territoriale mérite d'être mené.

27. En tant que responsable de dossier ou conjoint de responsable de dossier. L'ensemble des données relatives aux APL sont issues de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

28. À l'exception, depuis 2016, des étudiants rattachés au foyer fiscal de parents soumis à l'impôt sur la fortune immobilière, et qui sont dès lors exclus des aides.

29. Cour des comptes, *Les aides personnelles au logement*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2015.

30. 8 00 € en 2024 pour les étudiants non boursiers dans le locatif ordinaire.

A. Des outils de la politique du logement au succès inégal

La politique du logement identifie les moins de 30 ans comme un public cible en faveur duquel elle souhaite développer un parc spécifique, mobiliser le parc social et fluidifier l'accès au parc locatif privé.

1. Un intérêt discontinu pour le « parc jeune »

Les jeunes en cours d'intégration sur le marché du travail ont bénéficié d'un investissement de moindre ampleur que les étudiants pour la construction d'un parc propre. Selon une estimation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable, les deux réseaux consacrés aux jeunes actifs - foyers de jeunes travailleurs (FJT, aussi appelés Habitats Jeunes) et résidences sociales jeunes actifs (RSJA)³¹ - offraient près de 62 000 places en 2022³². Cette capacité, portée à 68 000 places selon des travaux récents de l'Union sociale pour l'habitat (USH) et de l'Unaf³³, est quatre fois inférieure à celle des résidences universitaires à vocation sociale, alors que les jeunes non étudiants sont majoritaires au-delà de 21 ans.

Même ces réseaux connaissent des difficultés (*cf. infra*). Ils représentent des solutions adaptées au besoin de logement temporaire des apprentis, qui représentent 34 % des jeunes logés dans le réseau Habitat Jeunes³⁴, dont ils constituent l'un des publics cibles et prioritaires : le contrat d'occupation est d'une durée d'un mois renouvelable ; l'APL qui y est attachée (dite « foyer », par opposition à l'aide « locative ») n'est pas soumise au mois de carence entre la demande et le versement de l'aide.

En parallèle du « plan 60 000 » de 2017 visant les logements étudiants, le gouvernement a lancé le « plan 20 000 » en faveur des jeunes non étudiants. Au-delà des financements de droit commun du logement social, ce plan a bénéficié d'une mobilisation de la participation de l'employeur à l'effort de construction (la « PEEC ») avec l'engagement d'un cofinancement sous forme de prêts par Action Logement Service, un plan d'investissement volontaire d'Action Logement avec le versement de 65 M€ de subventions, et la mobilisation directe d'Action Logement Immobilier pour construire 5 000 de ces logements.

Cette mobilisation a permis de retrouver, en 2021 et 2022, un niveau de logements sociaux jeunes financés de plus de 3 800 par an, après un point bas de 1 500 nouveaux logements en 2018. En l'absence de nouvel objectif gouvernemental, la convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement ne comporte toutefois plus de cible de production ou de financement de « logements dédiés » aux jeunes.

31. Les FJT ont le statut d'établissement et service social et médico-social contrairement aux RSJA. Financés par la Cnaf, ils doivent accueillir prioritairement des jeunes actifs de moins de 25 ans.

32. Inspection générale de l'environnement et du développement durable, *Évaluation et pistes d'évolution pour les foyers de jeunes travailleurs*, 29 avril 2022.

33. Union professionnelle du logement accompagné. Donnée issue de la réponse de l'USH à la Cour.

34. Réseau des 287 adhérents à l'Union nationale pour l'habitat autonome des jeunes, qui regroupaient 45 300 logements et accueillaient 210 000 jeunes en 2022.

2. Une mobilisation du logement social de droit commun aux effets encore limités

Des initiatives ont été prises depuis une quinzaine d'années pour favoriser l'accès des jeunes au parc social, le ministère de la transition écologique et l'USH³⁵ s'associant pour promouvoir ces dispositifs. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion³⁶ a ouvert aux moins de 30 ans la faculté de colocation dans le parc social. Étendue à tout type de colocataires en 2018³⁷, la colocation reste très marginale, en raison notamment des réticences des bailleurs face à l'absence de solidarité des colocataires et à un coût de gestion et un risque de vacance des logements accrus. Au 1^{er} janvier 2022, 6 500 colocataires résidaient dans 3 300 logements sociaux³⁸, soit 0,06 % du parc.

L'article 109 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN), a par ailleurs ouvert la possibilité de réserver une partie du parc social aux jeunes de moins de 30 ans³⁹. Le développement de ces logements est lent, les bailleurs y ayant recours principalement lors d'opérations neuves et peu pour le parc existant. De 2020 à 2023, quelque 3 000 autorisations ont ainsi été délivrées, alors que la nécessité d'une autorisation préfectorale et la complexité en matière de récupération des charges rendent le dispositif contraignant.

Au-delà de ces initiatives, l'USH et l'UNCLLAJ⁴⁰ soulignent que le faible nombre de logement de petites et moyennes surfaces dans le parc, la longueur des procédures d'attribution et l'image du parc social sont des obstacles majeurs à l'accueil des jeunes. Proposer des stratégies de marque ciblées, communiquer de manière numérique et avec réactivité concourrait à répondre aux attentes de ce public. C'est l'initiative prise par exemple par Vosgelis et le groupe Estoria avec la marque « *Jump* », ainsi qu'Action Logement Immobilier qui, en Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, commercialise sous la marque « *Yellome* » des résidences universitaires pour les jeunes actifs ou pour les alternants sans spécifier qu'il s'agit de logements sociaux.

3. La facilitation de l'accès au parc locatif privé

Par nature, les leviers d'actions sur le marché privé sont moins directs. Compte tenu de leur forte proportion à habiter le parc locatif privé, les jeunes sont l'un des publics visés par les dispositifs destinés à garantir l'ouverture du marché locatif et à maîtriser les loyers dans les zones tendues, comme l'encadrement des loyers ou la réglementation sur les meublés touristiques de courte durée, dont l'évaluation de l'efficacité reste à effectuer.

35. Élaboration d'une « feuille de route en faveur du logement des jeunes » de l'USH en 2022.

36. Dite « loi Molle ».

37. Par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN).

38. Agence nationale de contrôle du logement social, *3 300 logements en colocation dans le parc social au 1^{er} janvier 2022*, septembre 2022.

39. Le bail, d'un an renouvelable, ne donne pas droit au maintien dans les lieux.

40. USH, *Le logement des jeunes : analyse des besoins et panorama des réponses existantes dans le parc social*, juin 2024 et UNCLLAJ, *Jeunesse en transition, jeunesse en installation : quel recours au logement social ?* décembre 2021.

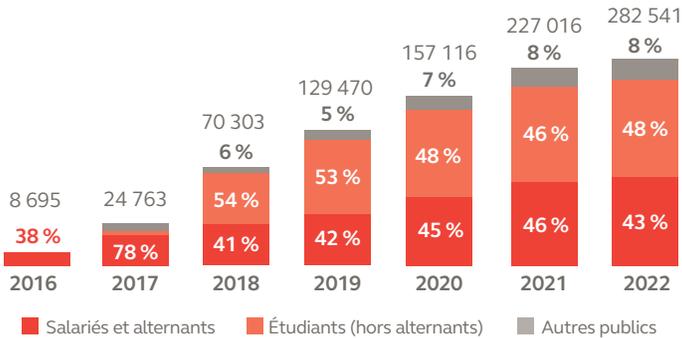
Plusieurs initiatives d'inégale importance concernent spécifiquement les jeunes, certaines pour améliorer l'attractivité de leur profil vis-à-vis des propriétaires, d'autres pour les aider dans leur mobilité.

a) Une garantie et un cautionnement facilités

Face aux difficultés des jeunes à fournir les garanties demandées lors de la signature d'un bail, Action Logement a développé depuis 2016 et au-delà des seuls salariés, la garantie Visa pour le logement et l'emploi (Visale). Caution locative accordée gratuitement, elle garantit le paiement du loyer et des charges en cas de défaillance du locataire. Ce dernier doit ensuite rembourser les sommes ainsi avancées. Depuis 2018, tous les jeunes de 18 à 30 ans peuvent en bénéficier, alors qu'elle est attribuée sous conditions au-delà de 31 ans⁴¹.

Entre 2016 et 2023, 1,2 million de garanties Visale ont été octroyées, dont 92 % à des jeunes de moins de 30 ans, et un peu plus de la moitié aux étudiants. Ces derniers sont les premiers contributeurs à la croissance du dispositif, en particulier via les contrats souscrits pour les logements Crous (103 000 en 2023, soit le tiers des contrats Visale émis⁴²).

GRAPHIQUE N° 5 | Évolution du nombre de contrats Visale émis par an et de la part de chaque public de 2016 à 2022



Source : convention quinquennale entre l'État et Action logement, [dossier de presse](#), 16 juin 2023

Parmi les bénéficiaires du dispositif, les jeunes présentent le taux d'impayés le moins élevé (6 %, taux qui tombe à 4,9 % pour les étudiants) mais le taux de recouvrement le plus faible (14,9 %). Ces impayés représentent un coût moyen de 202 € par contrat (366 € pour les salariés de plus de 30 ans) et une dette cumulée de 87,7 M€ entre 2016 et 2023 (29,7 M€ pour les plus de 30 ans). Pour la période 2023-2027, une enveloppe de 520 M€, financée par la participation de l'employeur à l'effort de construction via Action Logement, est prévue pour couvrir les versements de trésorerie correspondant à la sinistralité anticipée des contrats en cours.

41. Comme avoir un salaire mensuel net inférieur ou égal à 1 500 € ou être en mobilité professionnelle.

42. Note d'analyse Visale de 2023 T4 de l'APAGL/Action Logement.

La garantie Visale, dont la notoriété est en hausse grâce aux actions de communication, est confrontée au refus de certains bailleurs, qui l'associent à un public fragile ou qui ont déjà souscrit une garantie des loyers impayés conduisant à exclure les candidatures adossées à une garantie Visale. Les 318 000 contrats Visale émis en 2023 représentaient néanmoins 8 % des transactions locatives de l'année⁴³. Avec 74 % des contrats émis en zone tendue et 79 % de contrats qui n'auraient pas été conclus sans cette garantie⁴⁴, le dispositif a prouvé son utilité. Son évaluation complète par Action Logement, en 2024, devait préciser ce bilan s'agissant en particulier de son utilité sociale et de son efficience.

Avec 15 750 bénéficiaires en 2023, les jeunes représentent également 42 % des bénéficiaires du LocaPass, prêt à taux zéro octroyé par Action logement pour le dépôt de garantie exigé à la location. Ce dispositif, destiné à tous les salariés du secteur privé non agricole, est en effet également ouvert à certains jeunes⁴⁵.

b) Le développement d'outils d'accompagnement à la mobilité

Le bail mobilité, créée par la loi ELAN, cherche à répondre au besoin des étudiants, des jeunes en formation et des personnes en mobilité professionnelle, à qui il est réservé. Ce contrat de location de logements meublés, limité à 10 mois non renouvelable, propose des conditions simplifiées de gestion pour introduire la souplesse attendue pour les locations de courte durée. Dans la mesure où il n'est pas soumis à déclaration, il est impossible de connaître le nombre de baux mobilité signés.

Action Logement a par ailleurs créé en 2018 l'aide Mobili-Jeune, réservée aux alternants de moins de 30 ans, touchant moins de 80 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), et qui ont dû changer de résidence principale ou prendre un double logement. Elle propose, pendant deux fois onze mois maximum, une subvention venant compléter les APL⁴⁶. Elle a bénéficié entre 2018 et 2022 à 518 576 jeunes, soit 28,6 % des apprentis préparant un diplôme du supérieur sur cette période.

B. Une action publique morcelée, à coordonner sur chaque territoire

Les trajectoires des jeunes sont plurielles et la politique en faveur de la jeunesse n'est pas conçue comme un tout. Ce constat vaut pour leur accès au logement.

Au-delà des initiatives décrites ci-dessus, le logement des jeunes intéresse souvent l'action publique lorsqu'il s'inscrit dans une logique d'insertion sociale ou professionnelle. Il fait ainsi partie des préoccupations d'acteurs divers, dans le cadre de la politique de l'emploi ou de la lutte contre la pauvreté notamment. Cela conduit à un émiettement des démarches entre dispositifs « *jeunes actifs* », « *jeunes alternant* », « *jeunes précaires* », ou autres statuts, sans coordination systématique entre eux.

43. Note d'analyse Visale de l'APAGL/Action Logement susmentionnée, à partir d'une étude LocService.

44. Évaluation du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, 2020.

45. Les jeunes de moins de 30 ans en alternance ou en recherche d'emploi ainsi que certains étudiants salariés.

46. Entre 10 et 100 €.

Porteuse d'éventuelles innovations, au cœur desquelles se trouvent les dispositifs de logement accompagné, cette fragmentation est source de complexité. Elle appelle une coordination locale.

1. Le logement accompagné : expérimentations résidentielles et formule privilégiée pour les plus précaires

L'instabilité en matière de ressources et de situation vis-à-vis de l'emploi, qui caractérise une partie de la jeunesse, complique l'accès et le maintien dans le logement. Face à ce constat, les acteurs associatifs s'emparent des formes nouvelles d'habitat et jouent un rôle de tiers de confiance. Le besoin d'accompagnement lié au logement est prégnant pour les jeunes les plus précaires, qui font l'objet d'initiatives au titre d'un « accompagnement global » et individualisé.

a) L'intermédiation : créer la confiance et promouvoir des formes innovantes d'habitat

Pour répondre aux hésitations des bailleurs face à des profils jugés « à risque », et afin de favoriser la stabilité dans le logement, les acteurs du logement accompagné des jeunes se positionnent comme tiers de confiance *via* divers outils : intermédiation locative, bail accompagné et bail glissant principalement⁴⁷.

De nouvelles formes d'habitats solidaires ont aussi été créées pour répondre pour partie au besoin de logements abordables des jeunes. La loi ELAN a ainsi apporté un cadre juridique à la cohabitation intergénérationnelle. Elle permet « à des personnes de soixante ans et plus de louer ou de sous-louer à des personnes de moins de trente ans une partie du logement dont elles sont propriétaires ou locataires »⁴⁸. La démarche est encadrée par une structure souvent associative, et suppose une « *contrepartie financière modeste*⁴⁹ » de la part du jeune.

Cette cohabitation intergénérationnelle et les autres formules de logement intermédié que sont les colocations à projets solidaires ou « *kaps* »⁵⁰ ou les maisons intergénérationnelles, sont des dispositifs de niche, peu développés malgré la mobilisation des acteurs (1 100 colocataires solidaires en 2022-2023 et moins de 2 600 colocations intergénérationnelles entre 2018 et 2021)⁵¹. Outre qu'ils nécessitent un encadrement humain important, pour apparier les binômes et faire vivre les projets, ils ne constituent pas un mode d'habitat plébiscité.

47. L'intermédiation locative permet d'instituer un tiers de confiance, agréé par les services de l'État, entre le propriétaire privé et l'occupant du logement. Le bail accompagné est mis en place pour les moins de 30 ans par les CLLAJ, qui se portent garants. Le bail glissant permet le passage de la sous-location à la location directe, le plus souvent dans le cadre de conventions entre le bailleur social et l'organisme d'insertion.

48. Art. L. 118-1 du code de l'action sociale et des familles.

49. Art. L. 631-17 du code de la construction et de l'habitation.

50. Porté par le réseau de l'association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV), les *kaps* permettent à des jeunes de moins de 30 ans de vivre en colocation à loyer modéré dans un quartier populaire, en ayant un engagement dans un projet collectif.

51. Source AFEV pour les colocations solidaires et, pour les colocations intergénérationnelles, le réseau Cohabilis, *Le potentiel économique de la cohabitation intergénérationnelle Solidaire, Caractéristiques des publics concernés et effets socioéconomiques*, mai 2022.

b) Les jeunes précaires : le logement comme outil d'un accompagnement global et individualisé

Face à des jeunes dont les difficultés sont multiples et nécessitent, au-delà du logement, un accompagnement au titre de l'insertion sociale, de l'emploi ou de la santé, des dispositifs souvent expérimentaux sont mis en place à l'échelle nationale. Le logement y apparaît comme un outil de stabilisation :

- le programme ALEJ (accès au logement et à l'emploi des jeunes), déployé en Haute-Garonne en 2020 puis dans l'Hérault et en Seine-Saint-Denis a été conçu par la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal) en partenariat avec l'agence du service civique pour permettre à des jeunes vivant en habitat informel⁵² de s'engager dans une mission de service civique tout en bénéficiant d'un accompagnement renforcé, d'une durée de 12 mois minimum (44 000 € de financement par cohorte de dix jeunes et par an) ;
- le volet jeune du programme « *un chez-soi d'abord* », destiné aux 18-21 ans sans logement et souffrant de troubles psychiques sévères, propose un accompagnement plus intensif que le programme classique, de trois ans renouvelable. Aux deux sites expérimentaux de 55 places à Toulouse et Lille (pour un budget total de 3 212 000 € de 2020 à 2023) doivent s'ajouter 12 nouveaux sites au vu des résultats positifs de l'évaluation⁵³ ;
- le volet « *jeunes en rupture* » du contrat d'engagement jeunes (CEJ), destiné aux jeunes cumulant des difficultés dont l'absence de logement stable, a été doté de 10 M€ en 2022 puis 2023 pour l'accompagnement vers et dans le logement⁵⁴. Il repose sur un co- accompagnement par l'opérateur chargé du CEJ et par un autre acteur au titre du logement (64 % des projets retenus), de la mobilité ou de la santé. Son déploiement s'est accompagné de la nomination de 77 référents dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui assurent l'interface entre les professionnels de l'insertion par l'emploi et les solutions d'hébergement (3,8 M€ en 2023 et 2,2 M€ en 2022).

À ces expérimentations nationales s'ajoutent de nombreux exemples locaux où le logement est soit la porte d'entrée, soit un outil clé de l'accompagnement global des jeunes en difficulté. C'est le cas du dispositif « *Autonomise-Toit !* », déployé dans l'Indre-et-Loire, et dont l'objectif est de mettre fin à la juxtaposition, peu lisible, de dispositifs de logement accompagné dont les critères et les calendriers d'attribution obéraient le passage fluide d'une solution à l'autre, accroissant d'autant le risque de rupture de parcours. Ce programme témoigne de l'intérêt d'une approche globale qui s'adapte au jeune, comme des difficultés de proposer ce service pour l'ensemble des situations rencontrées.

52. Les jeunes ciblés par le programme sont les jeunes nationaux, réfugiés ou ressortissants intracommunautaires, mal-logés, vivant en squat, en bidonville ou sans domicile-fixe.

53. Après l'entrée dans le dispositif, l'accès à un logement intervient dans le délai d'un mois en moyenne, avec un taux de maintien dans un logement de 80 % à 24 mois et un passage en bail direct pour 12 % des jeunes. Dhal, *Un chez soi d'abord Jeunes : expérimentation et effet*, rapport final, juillet 2023.

54. S'y ajoutent les crédits destinés à l'accompagnement à l'insertion professionnelle.

Le dispositif local « *Autonomise-Toit !* »

« *Autonomise-Toit !* » a été créé en 2021 sous l'impulsion du conseil départemental d'Indre-et-Loire, afin de fusionner six dispositifs segmentés et peu lisibles, relevant tous du logement accompagné des jeunes⁵⁵. À fin mars 2024, 335 jeunes avaient été accompagnés. Destiné aux jeunes de 16 à 25 ans ayant besoin de consolider leur autonomie, il met en œuvre le principe du Logement d'abord, avec une priorité donnée à l'accompagnement à la recherche et à l'installation dans un logement. S'y ajoute un accompagnement dans des domaines variés (emploi, santé, etc.), qui repose sur la coordination des acteurs par un référent unique. Le caractère plus ou moins soutenu de l'accompagnement s'adapte à la situation du jeune au fil du temps, à l'initiative de son référent. L'évaluation du dispositif fait état d'un coût moyen inférieur à la superposition des six dispositifs précédents (200 € par jeune et par mois contre 360 € avant fusion), et d'un fort taux de réussite : 84 % des jeunes sont stabilisés dans un logement autonome de droit commun à la sortie du dispositif, alors qu'ils sont 81 % en situation précaire ou d'hébergement transitoire à leur entrée.

« *Autonomise-Toit !* » signale qu'elle bute toutefois sur la difficulté à trouver des petits logements abordables et qu'elle présente en conséquence un délai d'attente important au regard de la situation précaire des jeunes (sept mois en moyenne fin 2023 pour les jeunes non locataires). Par ailleurs, le dispositif n'est qu'un maillon de la chaîne allant de l'hébergement au droit commun, puisqu'il vise les jeunes capables d'occuper un logement en autonomie et inscrits dans un parcours professionnel ou susceptibles de l'être à court terme (57 % sont en formation à l'entrée dans le dispositif). Il ne peut accueillir les jeunes à la rue et très marginalisés, pour lesquels un accompagnement plus lourd et coûteux est nécessaire.

2. Les limites de l'approche fragmentée

La multitude d'acteurs impliqués et de propositions élaborées repose sur le souci de répondre au mieux aux situations individuelles. Elle est pourtant source de complexité, voire d'inefficacité.

Les dispositifs à vocation universaliste mais qui font droit à des statuts différents peuvent prêter le flanc à la critique. C'est le cas des APL qui ne connaissent pas des classes d'âge mais des statuts ou des types de ressources⁵⁶ sans que ceux-ci ne soient strictement corrélés à la situation financière des jeunes. L'Union nationale

55. Logements temporaires, colocations pour des jeunes sans ressources, logements réservés à des sortants de l'aide sociale à l'enfance, « *tremplin logement jeunes* », aide financière à la gestion de la sous location, accompagnement social lié au logement classique.

56. Le mode de calcul des APL destinées aux jeunes diffère en fonction de la nature présumée de leurs ressources (statuts étudiant boursier, étudiant non boursier, apprenti, actif) et de la nature du logement habité (APL foyer ou APL locative).

pour l'habitat des jeunes (Unhaj)⁵⁷ a ainsi documenté la manière dont le traitement différencié des jeunes en formation et des jeunes actifs lors de la réforme des APL s'est traduite par un moindre soutien des jeunes actifs précaires, alors que leur situation financière n'est pas différente de celle de certains étudiants.

Les tensions affectant les foyers de jeunes travailleurs (FJT) sont également symptomatiques de l'éclatement des acteurs et des objectifs poursuivis. Conçus pour accompagner l'autonomisation résidentielle des apprentis et des jeunes en début de parcours professionnel et financés, au titre de leur projet socio-éducatif, par les caisses d'allocations familiales, les FJT s'inscrivent aussi désormais dans le champ de l'insertion. Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes y orientent des jeunes plus éloignés de l'emploi, quoique solvables. L'État, qui concourt à 30 % environ de leur financement (16,6 M€ en 2023), souhaite y disposer d'un contingent pour des jeunes orientés par les services intégrés d'accueil et d'orientation qui gèrent la plateforme de l'hébergement d'urgence (le 115). Certains départements leur demandent enfin d'accueillir des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance. Ces demandes accentuent la tension sur les places disponibles et fragilisent l'équilibre économique des foyers de jeunes travailleurs, contrevenant à l'objectif de développement du réseau porté par le « plan 20 000 » de 2017.

La profusion d'informations sur les aides, les procédures ou l'offre de logements disponibles, consubstantielle de l'ère numérique et des réseaux, témoignent également de l'éparpillement des acteurs, chacun ayant investi dans la communication. Au niveau national, plusieurs sites traitant du logement des jeunes coexistent⁵⁸ sans assurance d'un contenu exhaustif ou à jour. S'agissant des structures d'information locale, les comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), qui ont pour objectif d'apporter conseils et accompagnement en matière de logement aux jeunes de 16 à 30 ans, auraient pu faire office de « guichet unique ». Toutefois, sans financement garanti pour leur mission socle d'information, le réseau n'est pas présent sur l'ensemble du territoire⁵⁹. S'y superposent les associations départementales d'information sur le logement (ADIL, sans rôle dédié à l'égard des jeunes⁶⁰), le réseau Info Jeunes (IJ⁶¹), et les structures des collectivités locales, formant un ensemble dont la cohérence et la lisibilité supposent un partenariat étroit. Les bailleurs sociaux et privés présentent leurs propres sites alors que différentes plateformes cherchent à recenser l'offre de particuliers (« Lokaviz' » pour les étudiants, portée par les Crous). Au-delà de la capacité à s'orienter dans l'information que requiert ce paysage prolifique, il est source d'inefficience.

57. Unhaj, *Étude de l'impact de la réforme des APL sur les jeunes logés par le réseau Habitat Jeunes*, mai 2021.

58. « Boussole des jeunes » (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse), « 1jeune1solution » (ministère du travail), « messervices.etudiants.gouv.fr » (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche), « Projet 'toit' » de l'union nationale des CLLAJ, cofinancée par le ministère de la transition écologique.

59. L'Union nationale des CLLAJ compte un peu plus de 100 membres, inégalement réparti sur le territoire, dont seul le tiers est strictement autonome d'autres structures comme les missions locales ou les FJT.

60. Une association par département (13 n'en disposent pas), qui apporte un conseil, en particulier juridique, sur le logement, et s'adresse à tous les publics.

61. 1 100 structures labellisées par l'État, qui informent, orientent et accompagnent les jeunes de 11 à 30 ans sur l'ensemble des problématiques.

Cette fragmentation des actions publiques obère leur recensement et la synthèse de leurs coûts. Les financements dépendent de différents acteurs, dans des configurations variables selon les territoires, et sont souvent intégrés dans des enveloppes plus globales. Lorsqu'elles relèvent de la politique du logement, ces enveloppes ne détaillent pas le budget consacré aux jeunes. *A contrario*, celles de la politique de la jeunesse ou de la lutte contre la pauvreté ne détaillent pas les financements destinés au logement. Certains financements sont pérennes et d'autre liés à des appels à projets. Dans ce contexte, les pouvoirs publics sont dans l'incapacité d'estimer les synergies existantes ou l'efficacité des actions menées.

3. Coordonner dans chaque territoire pour partager les objectifs au vu de diagnostics communs

Les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État constituent le niveau le plus adapté pour dépasser cette complexité et organiser la coordination des acteurs. Le logement des étudiants fait déjà l'objet, quand il rencontre une volonté politique locale, d'initiatives probantes destinées à produire une connaissance partagée et à aligner les objectifs et les moyens. Ces initiatives peuvent inspirer des démarches relatives au logement des jeunes.

a) Produire une connaissance partagée : l'exemple des observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE)

Les observatoires territoriaux du logement étudiant, lancés en 2019, sont une initiative des territoires, représentés par l'Association des villes universitaires de France et la Fédération nationale des agences d'urbanisme, avec le soutien de l'État. La trentaine d'observatoires labellisés couvrait, en 2017, 72 % des étudiants hors Île-de-France. Plusieurs ont prouvé leur capacité à produire des diagnostics précis, travail qui a permis, à Lyon et Orléans par exemple, l'appropriation des enjeux et une juste évaluation des besoins par l'ensemble des acteurs. Il éclaire les exécutifs locaux pour l'élaboration ou la révision des programmes locaux de l'habitat (PLH) ou la programmation annuelle des aides à la pierre. Certains OTLE sont aussi un socle au co-financement d'études sur les besoins à venir. Si des diagnostics peuvent être produits en dehors des OTLE⁶², leur fonctionnement partenarial est fructueux.

Qu'il s'agisse d'une extension du périmètre des observatoires territoriaux du logement étudiant ou de démarches *ad hoc* en fonction des territoires, le croisement des informations des différents partenaires constituerait une avancée pour la cohérence de l'action en faveur du logement des jeunes.

62. À la Rochelle, l'ADIL produit des données proches de celles des OTLE sur l'offre de résidences étudiantes, sans s'astreindre à la gouvernance attendue ; en Île-de-France, l'atelier parisien d'urbanisme et l'institut Paris Région produisent des données statistiques précises pour éclairer la décision publique.

b) Les collectivités locales, moteurs de la coordination

Dans le cadre des plans interministériels « *priorité jeunesse* » et « *plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale* » de 2013, la direction générale de la cohésion sociale, la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (Dhal), la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, se sont associées pour commander une étude au Cerema⁶³ sur l'amélioration de l'accès au logement des jeunes. Destinée à « *capitaliser les initiatives et projets locaux selon quatre thèmes : la connaissance des besoins, l'élaboration de stratégies territoriales et leur gouvernance, la production d'une offre de logement diversifiée, les formules d'accompagnement* », elle présente 19 expériences qui témoignent de la capacité des acteurs locaux à s'emparer de la problématique du logement des jeunes.

La mise en place d'une gouvernance partagée est l'une des principales recommandations de cette étude. Là encore, les initiatives existantes concernent souvent les étudiants. Si les plans gouvernementaux donnent une impulsion, ces gouvernances fonctionnent lorsqu'elles sont intégrées aux priorités stratégiques locales de développement économique et de soutien à la jeunesse (Nouvelle-Aquitaine) ou de développement de l'enseignement supérieur (métropole de Lyon). Dans des formats différents, elles permettent de réunir les parties concernées (plus de 40 acteurs associés au contrat d'objectifs et d'orientation pour le logement étudiant de la métropole bordelaise), de définir des objectifs pluriannuels communs (atteindre un taux de 9,5 % de logement étudiants à vocation sociale à échéance 2029 pour la métropole de Lyon) et de mobiliser les dispositifs de droit commun pour y concourir (subvention complémentaire des collectivités locales aux aides à la pierre ; crédits du plan de relance pour la réhabilitation du parc des Crous par exemple).

Ces exemples pourraient inspirer des formats consacrés au logement des jeunes en fonction du diagnostic et de la prégnance des enjeux territoriaux, éventuellement en mettant à profit les comités existant au niveau régional (comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement-CRHH) ou départemental (comité de suivi des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées-PDALHPD). Ainsi, en Occitanie, un comité pour le logement des jeunes, copiloté par la région et la préfecture de région, se réunit deux fois par an depuis 2016 pour traiter du logement de l'ensemble des jeunes. Cette formalisation, qui apparaît souhaitable, doit rester adaptée à la diversité des territoires et ne pas donner lieu à la recherche d'une uniformisation nationale.

63. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), *Améliorer l'accès au logement des jeunes : des initiatives locales aux propositions*, septembre 2016.

Conclusion et recommandation

Les spécificités des besoins ou des difficultés des jeunes pour accéder à un logement autonome sont bien identifiées. Bien que la plupart de leurs attentes rejoignent celle des autres ménages (logement abordable, à proximité de leur activité), la mobilité des jeunes et la modestie de leurs ressources complexifient cet accès. Les approches d'accompagnement par publics cibles se développent, notamment s'agissant des jeunes très précaires. La profusion des dispositifs montre que l'action publique ne manque pas de leviers. La territorialisation des démarches, portées par les collectivités locales et les acteurs de terrain avec le soutien de l'État, témoigne d'un souci d'adaptation au plus proche des réalités quand il s'agit d'une priorité politique portée localement.

Au niveau territorial, un effort de coordination et une gouvernance adaptée aux spécificités locales pourraient s'inspirer de ce qui existe souvent déjà pour le logement des étudiants. La politique du logement des jeunes gagnerait également à une mise en réseau et une valorisation des expériences locales existantes, rôle d'animation revenant à l'État.

La Cour formule la recommandation suivante :

- Capitaliser et diffuser régulièrement à l'échelle nationale les bonnes pratiques en matière d'accès au logement des jeunes (*ministère du logement et de la rénovation urbaine*).

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement282

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement

Vous m'avez transmis, par courrier du 26 novembre 2024, le chapitre « *L'accès des jeunes au logement* » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je vous confirme l'engagement de mon ministère dans les aspects complémentaires de la politique publique du logement des jeunes : accompagnement de l'émancipation et de l'accès à l'autonomie ; attention portée au début des parcours résidentiels ; identification de solutions-logement pour rendre possible l'accès à l'emploi et aux études supérieures sur l'ensemble du territoire ; réponses davantage sociales pour les jeunes en plus grandes difficultés.

De portée générale, les aides personnelles au logement viennent en appui des publics jeunes. Depuis 2018, les jeunes de moins de trente ans, dont un grand nombre d'étudiants, ont aussi été rendus éligibles à la garantie locative Visale d'Action Logement.

Les besoins spécifiques des jeunes en général et des étudiants en particulier présentent des points communs : une forte pression démographique ; une recherche orientée vers de plus petits logements une attente de solutions rapides selon l'offre d'emploi ou le lieu d'inscription dans l'enseignement supérieur ; des durées de location plus courtes, liées à une plus grande mobilité en début de parcours professionnel et aux cycles de l'enseignement supérieur ; des ressources plus modestes, parfois irrégulières, qui appellent des réponses à caractère social ; un accompagnement social parfois nécessaire pour que le jeune puisse acquérir son autonomie dans le logement.

D'une part, mon ministère a réuni l'ensemble des acteurs dans une même ambition de développement de l'offre dédiée et de réponses adaptées aussi bien pour les jeunes actifs que pour les étudiants, tout particulièrement nécessaires en secteur tendu où les petits logements sont moins nombreux, l'accès au logement social plus difficile et le taux de rotation faible. Mon ministère s'attache à « outiller » les territoires et encourage leur mobilisation en s'appuyant sur les réseaux, en particulier les associations de collectivités, en collaboration active avec l'Union sociale pour l'habitat et avec le soutien d'Action Logement.

L'extension progressive du regard des observatoires territoriaux du logement des étudiants (OTLE) au logement des jeunes en général permet la bonne appropriation des enjeux et une juste évaluation des besoins par l'ensemble des acteurs du logement et éclaire les exécutifs locaux dans leurs démarches d'élaboration ou de révision des programmes locaux de l'habitat (PLH), ainsi que dans la programmation annuelle des aides à la pierre. Il est ainsi possible de contribuer à la vitalité des secteurs d'emplois et de développer l'attractivité des pôles d'enseignement supérieur.

C'est ainsi que le développement de l'offre de logements sociaux « jeunes » connaît une dynamique qui repose sur des réponses complémentaires pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes en fonction des besoins locaux, avec différents niveaux d'autonomie : les foyers de jeunes travailleurs (FJT), les autres résidences sociales au projet social également orienté vers les jeunes mais qui n'ont pas le statut de FJT (dites « *résidences sociales jeunes actifs – RSJA* ») ou les logements « *jeunes de moins de trente ans* » (en référence à l'article 109 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN).

D'autre part, l'accompagnement vers et dans le logement des jeunes les plus vulnérables est un élément primordial de la politique de résorption du sans-abrisme et constitue un aspect majeur de prévention de l'exclusion : la jeunesse est une période charnière où les risques de ruptures peuvent être nombreux, d'autant plus pour ceux dont les parcours dans l'enfance ont été marqués par la précarité ou les prises en charge institutionnelles. Les différentes solutions de logement accompagné existantes apportent une réponse pertinente pour soutenir les parcours, au sein soit de dispositifs également accessibles aux autres classes d'âge, soit d'offres de logement abordable dédiées à la jeunesse, comme les FJT et les RSJA. L'État porte avec ses partenaires le développement de ces solutions ; un objectif de 25 000 nouveaux logements agréés en résidences sociales et FJT a été fixé pour la période 2023-2027.

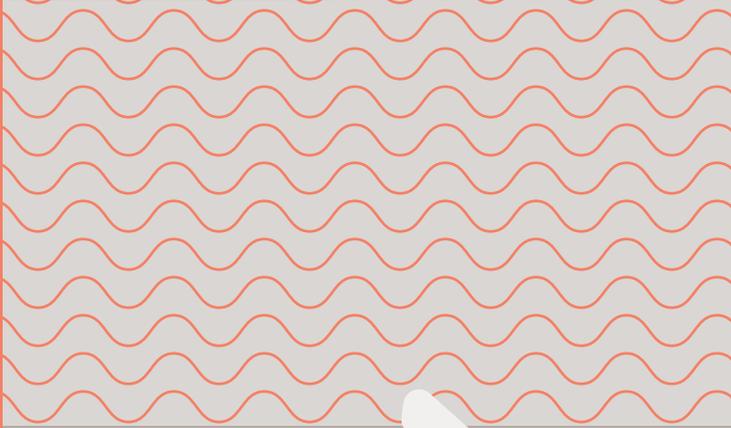
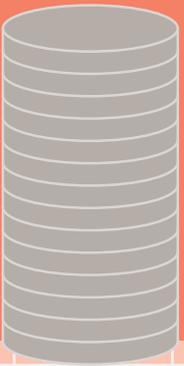
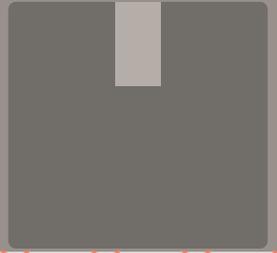
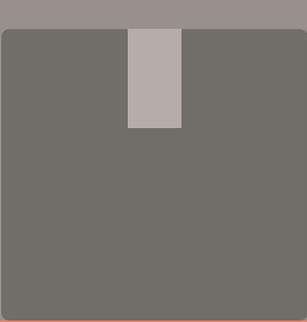
Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que des dispositifs renforcés ont été développés par l'État pour s'adapter aux besoins des jeunes les plus vulnérables, qui cumulent plusieurs difficultés ou facteurs de risques. Elle relève également que de nombreux autres dispositifs existent sur les territoires, notamment portés et soutenus par les collectivités territoriales. Dans ce contexte deux enjeux sont à relever : la lisibilité des offres et leur cohérence sur chaque territoire, d'une part ; la performance globale de ces dispositifs et de l'écosystème pour des parcours d'accompagnement et parcours résidentiels des jeunes plus simples et fluides, d'autre part. Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) ont vocation à coordonner les parcours d'accompagnement des personnes sans domicile et ils s'inscrivent à ce titre comme des acteurs incontournables de l'orientation des jeunes les plus vulnérables, en lien avec tous les partenaires de la jeunesse. Les SIAO ont vu leurs effectifs renforcés de 580 équivalents temps plein depuis 2021, dont 14 % de postes dédiés à la facilitation des réponses pour les jeunes. Le recrutement de ces référents jeunes contribue à l'interconnaissance des professionnels des différents horizons et à mieux comprendre les spécificités de chacun. La réforme

de la gouvernance des SIAO, engagée en 2022, est également un levier pour une meilleure coordination des acteurs (État, collectivités territoriales, associations généralistes ou spécialisées du secteur social, bailleurs sociaux, personnes concernées, autres partenaires du champ médico-social, sanitaire ou de l'insertion professionnelle).

En accord avec le Premier ministre, je porte un objectif ambitieux de développement de l'offre à destination des étudiants, qui devra être porté à 15 000 logements par an dans les prochaines années. La production historiquement haute en 2024 de l'ordre de 9400 logements financé en résidences étudiantes – est un rebond qu'il faut amplifier. Je souhaite en particulier mobiliser les dispositifs de transformation de bureau vacant qui peuvent sans doute, du fait de leur emplacement et leur mode de construction, être plus rapidement transformable en logements de petite typologie. Je souhaite également diversifier l'offre de logements à destination des étudiants, notamment dans le parc de logements intermédiaires.

Il m'apparaît par ailleurs essentiels de mieux mobiliser les opportunités foncières des universités, dont la mission première n'est pas de gérer un patrimoine immobilier, mais qui hésite à céder leurs fonciers en raison de la valeur qu'ils peuvent représenter. Il est alors particulièrement nécessaire d'identifier – sur la base des expérimentations locales menées – les collaborations et les synergies à généraliser pour que les terrains disponibles puissent permettre la production de logements étudiants, et que les universités en tire des recettes substantielles.

Je souscris donc pleinement aux objectifs de meilleure coordination locale. Mon ministère poursuivra ses travaux nationaux en ce sens et s'investira dans les initiatives locales qui pourraient émerger pour les soutenir et les capitaliser.



3.

La mobilité des jeunes en transports collectifs : de la politique tarifaire au renforcement de l'offre dans les territoires

Le droit aux transports pour tous est inscrit dans la loi depuis 1982. Il a été transformé en un droit à la mobilité en 2019¹ qui ne concerne pas spécifiquement les jeunes, sauf pour les transports scolaires. Il doit permettre aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Les jeunes de 15 à 25 ans² sont particulièrement concernés : ils ont peu de moyens financiers et sont moins motorisés que le reste de la population³. En 2018, environ la moitié des jeunes de 18 à 24 ans aurait retardé le recours à un service du quotidien ou y aurait renoncé faute de moyen de transport⁴.

1. Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

2. Ils sont 8,2 millions selon l'Injep, *Les chiffres clés de la jeunesse*, 2023.

3. En 2018, selon l'Insee, 72,6 % des ménages dont le référent est âgé de 16 à 24 ans avaient un véhicule personnel, contre 84,1 % pour l'ensemble de la population.

4. Laboratoire de la Mobilité Inclusive (ELABE), *La mobilité et l'accès aux services de la vie quotidienne*, 2018.

Faciliter leurs déplacements, c'est leur permettre de participer à la vie sociale, d'accéder à la formation et à l'emploi, autant d'enjeux essentiels à leur insertion dans la société. La possibilité d'accéder aux transports collectifs du quotidien est donc essentielle. C'est sur ce thème que se concentre le présent chapitre.

Cet enjeu de politique publique s'exerce dans un cadre très décentralisé, en France comme en Europe⁵, avec des difficultés de coordination. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM : régions, intercommunalités, etc.) sont chargées de définir l'offre de transport et sa tarification et de contribuer à son financement. Pour répondre aux différents besoins, notamment des jeunes, elles utilisent le levier tarifaire et renforcent l'offre de transport dans un contexte de contraintes financières accrues.

Le présent chapitre est issu d'une enquête réalisée par la Cour et huit chambres régionales et territoriales des comptes auprès d'un échantillon d'autorités organisatrices de la mobilité⁶, des principaux opérateurs de transport public et de leurs associations nationales⁷.

Il montre l'importance des besoins de mobilité des jeunes, dont la satisfaction par l'utilisation des transports collectifs diminue avec l'entrée dans la vie active (I). Les soutiens tarifaires, allant parfois jusqu'à la gratuité, ont pour objectif d'encourager la fréquentation des transports collectifs par les jeunes (II). En revanche, le développement de l'offre a été moins privilégié par les autorités organisatrices de la mobilité, alors qu'il répondrait davantage aux attentes et aux besoins spécifiques des jeunes, plus particulièrement dans les zones périurbaines et rurales (III).

5. Avec des modèles différents, sans singularité réelle en France, France Stratégie, *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne*, 2019.

6. Régions Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie, Communautés d'agglomération de Creil Sud Oise, du Pays de Laon, de Dracénie Provence Verdon et du Grand Avignon, Orléans Métropole, Communauté urbaine de Dunkerque, Syndicats mixtes des mobilités de l'aire grenobloise et d'Artois mobilités, Hauts-de-France mobilités, Sytral Mobilités (AOM des territoires lyonnais) et Île-de-France Mobilités.

7. Régions de France, Groupement des autorités responsables de transport (GART) et Union des transports publics et ferroviaires (UTPF).

Chiffres clés

30%

des jeunes de 15 à 17 ans utilisent les transports collectifs pour leurs déplacements quotidiens, soit presque 4 fois plus que l'ensemble de la population

38%

des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement



38€

c'est le tarif moyen d'un abonnement mensuel de TER (transport express régionaux) pour les jeunes



528€

c'est le budget mensuel de transport (véhicule individuel ou transport collectif) pour les jeunes ruraux. Il est de 327 € pour les jeunes urbains

46%

des jeunes de 18 à 24 ans considèrent que la rapidité est le premier critère de choix d'un mode de transport quotidien, devant son prix (31%)

+ 10,6%

d'offre de transports (en km) dans les agglomérations, entre 2017 et 2022



20 contrats

opérationnels de mobilité signés, à l'échelle des 300 bassins de mobilité progressivement définis à partir de 2021

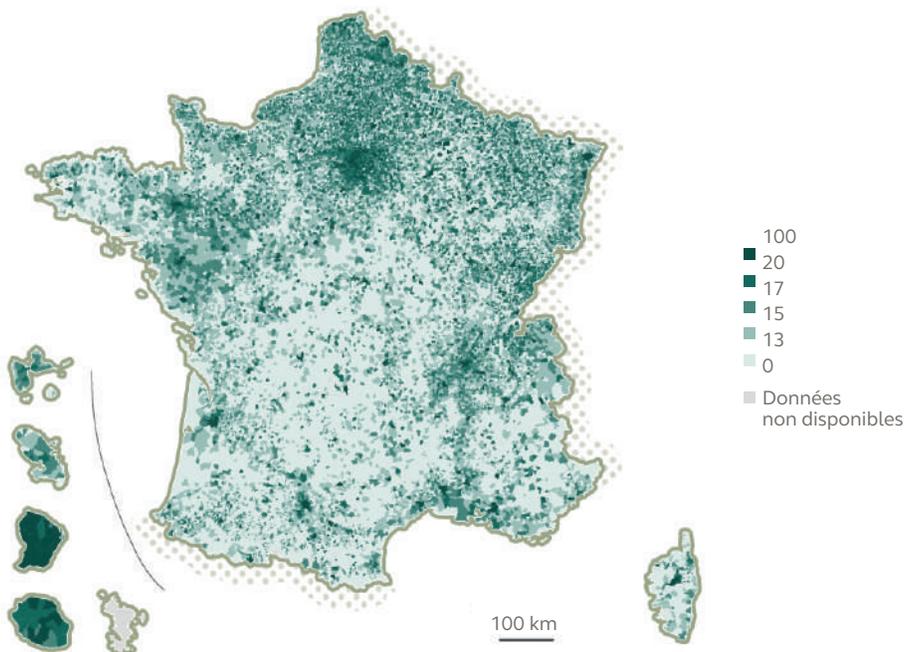
I. La mobilité en transports collectifs, un enjeu déterminant pour la jeunesse

L'usage des transports collectifs par les jeunes progresse. Il se heurte toutefois à des difficultés les conduisant souvent à privilégier la voiture dès qu'ils accèdent à un emploi stable.

A. Un besoin crucial de mobilité, particulièrement pour la formation et l'accès à l'emploi

Les jeunes constituent un groupe social hétérogène, composé notamment des jeunes scolarisés (représentant 87 % des 15-19 ans et 39 % des 20-24 ans) et des jeunes actifs (35 % des 15-24 ans), aux comportements et besoins de transport différents. Les jeunes étudiants se concentrent à 61 % dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants, contre 53 % des jeunes actifs et 46 % de la population⁸.

CARTE N° 1 | Part de population de 15 à 29 ans



Source : Insee, [recensement de la population](#)

8. Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (Cerema), d'après l'Insee et le ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation (MPTD), [Enquête mobilité des personnes](#), 2019, et/ou [Enquête transports déplacement](#), 2008. Le Cerema est un établissement public expert en aménagement et transports, qui accompagne l'État et les collectivités locales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques sur ces champs.

La mobilité locale (en semaine et à moins de 80 km du domicile) des 15 à 25 ans a peu augmenté depuis 10 ans (26,7 km/j en 2019 contre 26,5 en 2008). Elle est comparable à celle de l'ensemble de la population pour la distance parcourue (26,7 km/j, contre 26,5 pour la population globale) mais les jeunes se déplacent un peu moins souvent⁹.

Comme pour le reste de la population, la mobilité longue (plus de 80 km) progresse de 16 % en 10 ans chez les jeunes. Elle est passée de 5 544 km en 2008 à 8 030 km en 2019¹⁰. Les 15-25 ans sont ceux qui utilisent le plus les transports collectifs (trains et autocars longue distance), à hauteur de 1 200 km par an pour les 15-18 ans et de plus de 1 500 km par an pour les 19-25 ans, contre 900 km par an en moyenne pour l'ensemble de la population.

Les jeunes ménages¹¹ consacrent une part plus élevée de leurs ressources aux transports collectifs (3,4 %, contre 1,9 % pour l'ensemble de la population).

La première contrainte à la mobilité n'est cependant pas le prix mais le manque d'offre de transport. En 2016, 25 % des jeunes ont renoncé à un emploi et 21 % à une formation en raison de difficultés de transport, et plus de la moitié a dû restreindre sa vie sociale faute de moyen de transport¹².

Il existe d'autres freins aux déplacements, tels que la sécurité, la crainte des transports ou le handicap. Ils sont une épreuve pour près de trois jeunes sur dix. En particulier, les adolescents des zones urbaines sensibles se heurtent à trois obstacles toujours d'actualité : plus grandes difficultés des jeunes filles à se déplacer, peur des déplacements en transports collectifs et interactions conflictuelles pouvant conduire à un repli sur le quartier¹³.

La mobilité en transports collectifs est un enjeu majeur pour les jeunes, d'autant plus que le temps de formation s'allonge et que le premier emploi est souvent plus précaire, avec un premier CDI obtenu entre 27 et 29 ans¹⁴. De plus, quatre jeunes sur dix ont changé de zone d'emploi durant leurs sept premières années de vie active : 70 % ont changé de département, 10 % de région¹⁵.

9. 2,6 déplacements par jour pour les 15-18 ans et 2,9 pour les 19-25 ans étudiants, contre trois pour l'ensemble de la population.

10. Elle représentait 48 % des kilomètres parcourus par les étudiants de 19 à 25 ans en 2019, contre 39 % en 2008.

11. Ménages dont la personne référente a moins de 25 ans. Source : Insee, *Les dépenses des ménages en 2017, Enquête Budget de famille*, 2020.

12. Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), *Les difficultés de transport : un frein à l'emploi pour un quart des jeunes*, 2017.

13. Nicolas Oppenheim, *Adolescents de cités, l'épreuve de la mobilité*, 2016.

14. Jean Viard, *Un nouvel âge jeune*, 2019.

15. CEREQ, *Chemins vers l'emploi et la vie adulte : l'inégalité des possibles*, 2022.

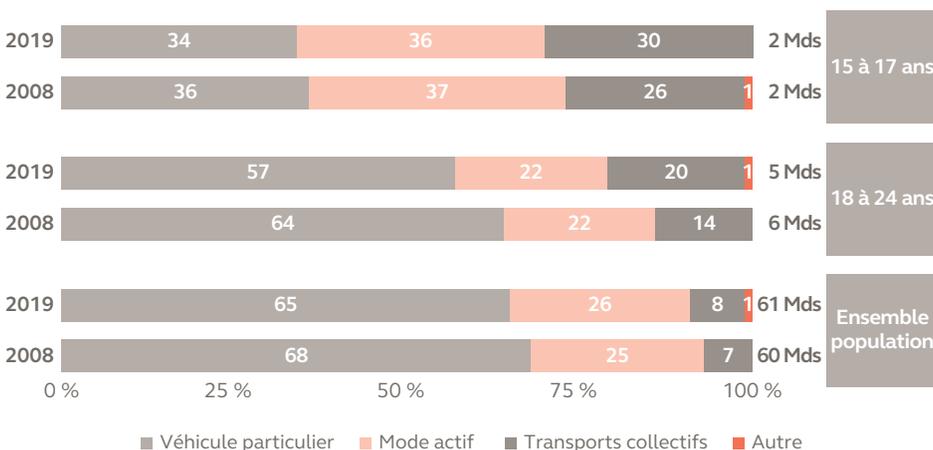
B. Des transports collectifs de plus en plus privilégiés jusqu'à l'obtention du premier emploi

Pour se déplacer localement, les jeunes ont, plus que les autres habitants et davantage que par le passé, recours aux transports collectifs.

En effet, même si l'usage de la voiture reste dominant¹⁶, il a reculé entre 2008 et 2019 au profit des transports collectifs, dont la part a progressé, passant de 14 à 20 % pour les 18-24 ans et de 26 à 30 % chez les 15-17 ans. Cette évolution tient à l'allongement des études et à une entrée plus tardive dans la vie active. Elle met aussi en évidence un besoin de transport collectif croissant et un certain succès des politiques de mobilité en faveur des jeunes.

À partir de 25 ans, l'usage de la voiture reste prépondérant. La fidélisation des jeunes dans les transports collectifs, avant cet âge charnière, revêt donc un caractère stratégique.

GRAPHIQUE N° 1 | Évolution de la part modale (en %) et du nombre de déplacements de courte distance



Source : ART, d'après ENT2008 et EMP2019 – Note : Le mode actif renvoie au vélo et à la marche.

Le principal frein à l'utilisation des transports collectifs est géographique. Il révèle une fracture territoriale entre les zones urbaines d'une part, rurales ou périurbaines d'autre part. Ainsi, l'offre limitée dans les zones rurales conduit les jeunes à plus utiliser la voiture. 85 % des jeunes ruraux de 18-24 ans avaient le permis en 2019, contre 41 % des jeunes de l'agglomération parisienne selon l'Injep.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où des efforts sont réalisés pour développer l'offre de transport collectif, le Cerema observe aussi une moindre mobilité.

16. Ils utilisent peu les deux-roues motorisés (3 % des moins de 18 ans et 1 % des 18-24 ans)

C. De nombreux acteurs locaux de la mobilité

1. Face à l'enjeu de la mobilité, une structuration récente des acteurs publics

La réforme, relativement récente, opérée par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), a clarifié la gouvernance des mobilités. Celle-ci s'articule désormais autour du couple régions-intercommunalités en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Ces autorités traitent respectivement¹⁷ des mobilités à l'échelle régionale (TER, cars interurbains) et des mobilités locales (métro, *tramway*, bus) à l'échelle des bassins de vie.

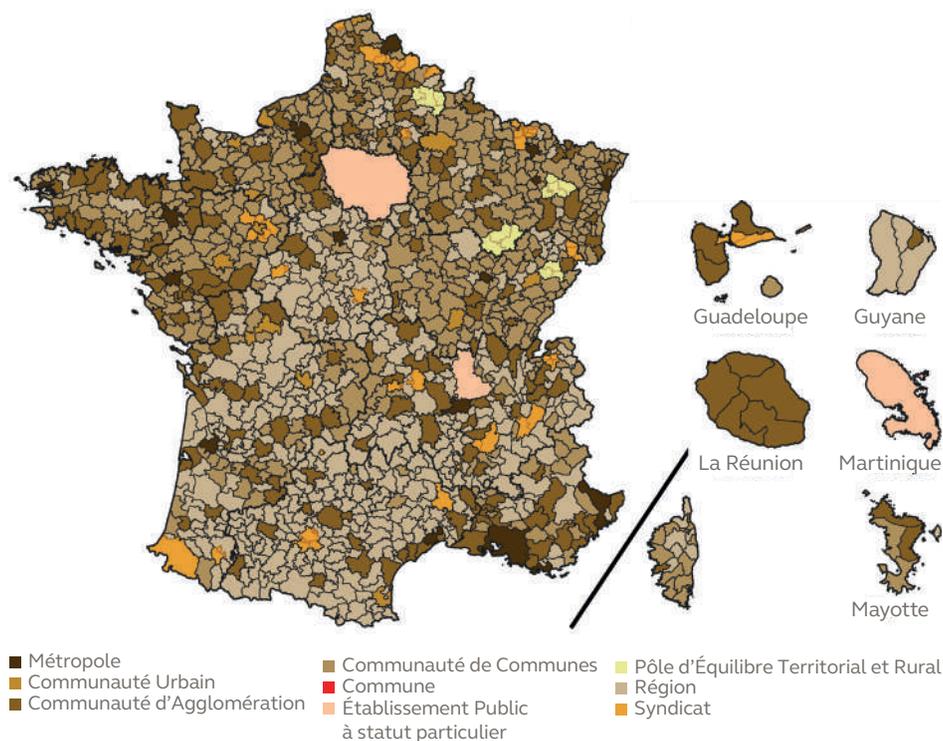
La LOM a mis fin aux « zones blanches » en milieu rural, désormais couvertes par une autorité organisatrice de la mobilité (communauté de communes ou, à défaut, région). Les deux types d'AOM ont également vu leurs compétences élargies aux mobilités actives, partagées ou solidaires¹⁸ et gèrent le transport scolaire et à la demande (TAD), chacune sur leur territoire.

Il existe ainsi plus de 700 AOM locales, qui définissent les politiques publiques des mobilités. L'État, qui n'est AOM que pour les trains Intercités, joue un rôle d'ensemblier.

L'articulation des autorités organisatrices de la mobilité est essentielle – elles ne recouvrent pas toujours les bassins d'emploi ou de formation correspondant à leur population – mais reste insuffisante. Les régions sont cheffes de file de la mobilité et chargées d'organiser les modalités de l'action commune des AOM mais sans pouvoir de décision. Des outils (contrat opérationnel de mobilité, plan d'action en faveur de la mobilité solidaire etc.) encouragent une action coordonnée des autorités organisatrices de la mobilité mais ils sont encore peu utilisés. Enfin, les enjeux liés à la mobilité de la jeunesse ne sont pas toujours pris en compte par d'autres politiques publiques (solidarité, habitat, aménagement, emploi, etc.).

17. En Île-de-France, ces deux missions sont exercées par un établissement spécifique depuis 1949, dénommé aujourd'hui Île-de-France Mobilités (IDFM).

18. Destinés aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ou de handicap.

CARTE N° 2 | Les AOM locales au 1^{er} janvier 2024

Source : www.francemobilites.fr

2. D'importants soutiens financiers publics en matière de transports collectifs

Les dépenses consacrées par les autorités organisatrices de la mobilité aux transports collectifs ne ciblent pas un public en particulier, notamment les jeunes¹⁹.

Les dépenses publiques de transports, relativement stables, sont de l'ordre de 37 Md€. Les principaux financeurs publics sont les collectivités locales. Les transports et la mobilité correspondent aux premiers budgets des régions et des intercommunalités, soit respectivement 12 Md€²⁰ et 10 Md€²¹, auxquels s'ajoute le budget d'Île-de-France Mobilités (14,9 Md€). Ces chiffres incluent le financement des « plans vélos » régionaux et locaux (1 Md€ en 2021²²). Pour financer ces dépenses, les autorités organisatrices, à l'exception jusqu'en 2024 inclus des régions et des nouvelles AOM locales sans ligne régulière, bénéficient de recettes fiscales issues des employeurs publics et privés (11,2 Md€ de versement mobilité pour les AOM locales et 0,8 Md€ de taxes spécifiques pour la Société du Grand Paris, devenue en janvier 2024 la Société des Grands Projets).

19. En dehors des transports scolaires et des compensations de leurs réductions tarifaires.

20. Régions de France, d'après les comptes administratifs 2023.

21. Données 2022. Source : GART (échantillon de 193 AOM).

22. Vélos et Territoires, *Enquête nationale sur les politiques modes actifs*, 2022.

De son côté, l'État contribue à la mobilité locale et régionale en finançant les redevances annuelles d'accès au réseau ferré des TER (2 Md€²³) et en accordant des subventions ciblées, pour le développement de transports collectifs en site propre ou pour le plan « Vélo et marche » (environ 0,6 Md€ par an). De plus, l'État finance l'exploitation des trains Intercités (à hauteur de 0,85 Md€ en 2023)²⁴.

Les budgets des AOM sont de plus en plus contraints, dans le contexte de hausse des charges de fonctionnement et de renouvellement des investissements. Cette tension ne concerne pas seulement les jeunes, à l'exception des transports scolaires, et limite leurs possibilités de développer l'offre.

II. Les tarifs réduits, axe principal de la politique de mobilité en faveur des jeunes

L'article L. 1221-5 du code des transports fait de la politique tarifaire une prérogative des autorités organisatrices de la mobilité²⁵. En pratique, le soutien à la mobilité des jeunes se fait essentiellement à travers des réductions tarifaires afin de les encourager à utiliser les transports collectifs. Cette politique rencontre néanmoins des limites que sont le manque de prise en compte des ressources financières et l'absence de fidélisation des jeunes. En effet le tarif constitue un véritable frein pour les jeunes vulnérables, soit un quart à un tiers des jeunes²⁶. Des pistes de progrès existent à travers la tarification solidaire ou un meilleur accompagnement de ce public dans l'utilisation des transports.

A. Des politiques de réduction tarifaire reposant principalement sur un critère d'âge

1. L'âge comme critère principal

Les grilles tarifaires des AOM ont évolué d'une logique de statut (étudiant, lycéen etc.) à une logique d'âge. Cette stratégie, retenue notamment par les métropoles d'Orléans et de Lyon, permet d'élargir le champ des réductions tarifaires à l'ensemble des déplacements²⁷ et des jeunes.

Souvent, la limite d'âge est fixée à 25 ans²⁸, parfois moins (18 ou 19 ans par exemple) ou, au contraire, portée à 26 ans voire plus.

23. Auxquels s'ajoute une subvention au régime de retraite des cheminots, estimée à 0,6 Md€ en 2023 pour les transports express régionaux.

24. Il verse aussi chaque année à SNCF Voyageurs des compensations liées aux tarifs sociaux nationaux (16 M€ en 2023, cf. [article L. 2151-4](#) du code des transports).

25. Toutefois, elles doivent accorder au moins 50 % de réduction ou une aide équivalente aux personnes dont les ressources leur permettent de bénéficier du dispositif complémentaire santé solidaire (CSS) sans participation financière ([article L. 1113-1](#) du code des transports).

26. Drees, [Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans](#), 2023.

27. Non limités, par exemple, aux déplacements domicile-étude ou aux lignes scolaires.

28. 58,5 % sur un panel de 171 adhérents du GART.

Le critère de l'âge peut se combiner avec d'autres critères statutaires, comme par exemple dans la métropole de Brest, où les étudiants boursiers bénéficient de tarifs plus avantageux. En Île-de-France, les principales offres pour les jeunes associent âge et statut ; ainsi les jeunes non étudiants et sans emploi paient plein tarif, sauf s'ils bénéficient du forfait gratuité « *jeunes en insertion* » ou achètent un forfait « *jeunes week-end* ».

2. Des réductions tarifaires allant parfois jusqu'à la gratuité

Pour les transports collectifs locaux, les jeunes bénéficient en général d'une réduction de 50 % sur le prix des abonnements plein tarif. De grandes disparités existent toutefois, avec des réductions allant de 30 % à 70 %, parfois plus importantes lorsqu'une tarification solidaire a été mise en place (cf. C-1), allant dans certains cas jusqu'à la gratuité.

TABLEAU N° 1 | Exemples de réductions tarifaires en faveur des jeunes en juin 2024

AOM	Abonnement (€/an)		% de réduction
	plein tarif	jeune	
CA du Pays de Laon	300	192	36 %
CA du Grand Avignon	200	100	50 %
IDFM	950,4	382,4	60 %
Orléans Métropole	496,8	199	60 %
Sytral (Métropole de Lyon)	798,6	250	69 %

Sources : AOM

Note : des tarifs complémentaires accessibles aux jeunes sous certaines conditions (bénéficiaires du RSA, étudiants boursiers, etc.) peuvent également exister sans être référencés ici.

Pour les transports express régionaux, les régions proposent des réductions tarifaires, comme Auvergne-Rhône-Alpes ou Centre-Val de Loire, avec des remises de l'ordre de 50 %. Le coût moyen d'un abonnement mensuel pour les jeunes en France s'élève à 38 €²⁹.

Parallèlement aux réductions offertes sur les abonnements, certaines AOM ont mis en place des réductions sur le ticket unitaire. Une politique centrée sur la réduction du coût des abonnements peut en effet emporter certains effets négatifs pour les jeunes usagers locaux occasionnels. En Île-de-France, à compter du 2 janvier 2025, les prix des tickets unitaires ont été plafonnés pour tous les publics, ce qui a entraîné une baisse du prix de certains trajets inter-zones mais une hausse pour les trajets intra-zones. Dans la métropole de Lyon, le carnet de 10 tickets à prix réduit cible en revanche les moins de 26 ans. Des dispositifs de post-paiement, dès lors qu'ils sont plafonnés au niveau du tarif de l'abonnement, comme en Nouvelle-Aquitaine avec *JustGo* ou dans la métropole de Nantes avec le dispositif « *Formule*

29. Source : Régions de France.

« Sur Mesure », constituent une autre solution. Ils peuvent être couplés avec des systèmes de paiement ouvert par carte bleue ou *smartphone*, que le public jeune maîtrise bien, facilitant l'emploi des transports.

Au-delà, des mesures de gratuité ont aussi été mises en place. Dans la région Hauts-de-France, les cars interurbains sont gratuits pendant les week-ends, les jours fériés et pendant les vacances scolaires pour les moins de 26 ans. La région Centre-Val de Loire propose le week-end aux jeunes un volume de billets de trains ou de cars régionaux gratuits ou, lorsque ce volume est épuisé, des réductions de 50 à 66 %. Au sein de la communauté urbaine de Dunkerque, l'ensemble du réseau de bus est gratuit pour tous les usagers. À Strasbourg, les tramways et les bus sont gratuits pour les moins de 18 ans résidant dans la métropole ou à Kehl (Allemagne).

Le tarif « + = 0 » de la région Occitanie

Mis en place 2021, le tarif « + = 0 » est accessible aux jeunes âgés de 12 à 26 ans pour leurs trajets en TER et cars régionaux. Il vise à fidéliser les usagers.

Du premier au dixième voyage par mois, le prix acquitté correspond à 50 % du prix plein tarif. Du onzième au vingtième voyage, les trajets sont gratuits. Enfin, au-delà du vingtième voyage, les trajets sont gratuits et l'utilisateur alimente une « cagnotte » qui lui servira à payer les dix premiers voyages des mois suivants³⁰.

En complément d'offres permanentes, des mesures temporaires peuvent être appliquées, notamment l'été, comme les *Pass Jeunes*. Ainsi, depuis 2020, pendant l'été, la région Bretagne met à disposition des jeunes scolarisés ou titulaires de sa carte de transport solidaire des billets de train, de car ou de bateau gratuits.

Les Pass Jeunes

À l'initiative des régions, hors Île-de-France, un *Pass Jeune TER* a été proposé en juillet et août 2020 et 2021 aux jeunes de moins de 26 ans.

À 29 € par mois, il permettait de voyager de manière illimitée sur l'ensemble des TER. En 2021, 84 000 *Pass Jeunes* ont été vendus, contre près de 69 000 en 2020. Le coût de ces dispositifs n'a pu être évalué par SNCF Voyageurs, les bénéficiaires pouvant voyager en libre accès sans billet ni réservation.

Avec l'appui de l'État, un dispositif similaire (*Pass Rail*) a été mis en place pour l'été 2024. Pour 49 € par mois, les jeunes de 16 à 27 ans ont pu voyager sur l'ensemble des TER et des trains Intercités. Au total, 235 000 *Pass Rail* ont été vendus et 2,3 millions de billets réservés (soit environ 10 billets par passager), dont 87 % concernent les trains express régionaux. Le coût du dispositif est estimé à 15 M€ net³¹.

30. Selon la région Occitanie, le tarif « + = 0 » et les dispositifs « trains à 1 € » et « cars à 2 € » à destination de l'ensemble des usagers, ainsi que l'offre estivale « trains à 1 € » pour les moins de 27 ans, ont conduit à une hausse de 25 % de la fréquentation des trains régionaux entre 2019 et 2023.

31. Il s'agit de l'écart entre les coûts bruts (baisse des recettes des TER liée à l'utilisation des *Pass* et dépenses de mise en œuvre du dispositif) et les recettes tirées de la vente des *Pass*.

Les jeunes peuvent aussi bénéficier sur le réseau ferré national de dispositifs réglementaires ainsi que des offres commerciales proposées par SNCF Voyageurs. Outre les réductions permises par la carte familles nombreuses³², deux tarifs sociaux prévus par le code des transports sont accessibles aux jeunes : le tarif abonnement travail³³ et le tarif élèves, étudiants, apprentis (EEA)³⁴. SNCF Voyageurs propose à titre commercial la carte *Avantage Jeune*, qui permet aux jeunes de 12 à 27 ans d'obtenir des réductions sur les lignes TGV INOUI, Intercités et sur les lignes TER de certaines régions, ainsi que l'abonnement *Max jeune*³⁵. Les régions ne sont pas tenues d'appliquer ces différents tarifs mais le font dans la plupart des cas.

3. Des politiques tarifaires favorables aux jeunes

Les politiques de réduction tarifaire ont facilité les déplacements des jeunes et les ont encouragés à adopter une mobilité durable. Elles ne sont toutefois assorties d'aucun objectif précis, privant ainsi les AOM d'un outil de pilotage.

Comme le montre le tableau suivant, la part des jeunes dans l'utilisation des transports collectifs est sensiblement supérieure à celle des recettes qu'ils génèrent.

TABLEAU N° 2 | Parts de fréquentation et de recettes issues des jeunes³⁶

Périmètre	Part de fréquentation* jeune (%)	Périmètre (âge)	Part de recettes jeune (%)
IDFM	25	15-25	9,5 ³⁷
SYTRAL (Métropole de Lyon)	34	11-25	22
Métropole Rouen Normandie	47	< 26	39
Métropole d'Orléans	41	< 26	30
CA Creil Sud Oise	34	< 25	9
TER	33	< 26	23

Sources : d'après AOM ou opérateurs * en nombre de voyages

Note : CA : communauté d'agglomération

32. Accessible aux familles ayant trois enfants ou plus à charge dont au moins un mineur. Elle offre des réductions de 30 % à 75 % selon le nombre d'enfants mineurs.

33. Limité aux trajets domicile-travail, sans excéder 75 km, dans tous les trains sans réservation obligatoire.

34. Ouvert à tout élève de moins de 21 ans, étudiant de moins de 26 ans ou apprenti de moins de 23 ans pour le trajet domicile-établissement d'étude ou d'apprentissage, il donne droit, selon le cas, à un nombre illimité de trajets dans les trains hors TGV ou à un nombre limité dans les TGV. Les opérateurs de service librement organisés autres que SNCF Voyageurs ne sont pas tenus d'appliquer ces tarifs sociaux nationaux.

35. Abonnement mensuel ouvert aux 16 à 27 ans permettant de voyager en seconde classe dans certains TGV Inoui et Ouigo et trains Intercités pour 0 € dans la limite des places disponibles pour ce tarif.

36. Les données portent sur 2022 ou 2023.

37. Part des recettes des abonnements *Imagine R étudiant et scolaire*, hors *Imagine R junior* (< 11 ans) et *Navigo jeunes weekend*.

Ces données témoignent de l'existence de politiques tarifaires favorables aux jeunes et ne prennent pas en compte les déplacements des jeunes sans titre de transport et sans paiement³⁸.

B. Des avantages tarifaires qui ont leurs limites

1. Une prise en compte insuffisante de la situation financière des jeunes

L'âge comme critère unique conduit à écarter la question de la situation financière réelle des jeunes. Ainsi, un jeune salarié peut bénéficier des mêmes avantages tarifaires qu'un étudiant sans revenus, tout en se voyant rembourser une partie de son abonnement aux transports collectifs par son employeur (50 % *a minima* dans le secteur privé et 75 % dans le secteur public). Parfois, dans le cadre d'un plan de mobilité employeur (PdME)³⁹, la réduction tarifaire peut être plus avantageuse que celle accordée à un jeune non salarié.

La prise en compte d'autres critères, notamment les revenus ou le quotient familial du foyer, permettrait d'ajuster les politiques tarifaires des AOM pour soutenir les jeunes qui en ont le plus besoin et en limiter le coût.

2. Des incitations financières pas assez efficaces pour fidéliser les jeunes

Le comportement des jeunes atteignant l'âge limite pour bénéficier des tarifs réduits n'est pas connu des autorités organisatrices de la mobilité ni des opérateurs de transport. Aucune étude sur le sujet n'a pu être transmise.

Cependant, par exemple, on observe dans l'agglomération rouennaise une baisse progressive des abonnés jeunes entre 20 et 25 ans. Le constat est le même pour les 19-21 ans du réseau d'Angers-Loire-Métropole.

Des changements de lieux de vie (études, emplois etc.) peuvent expliquer pour partie ces diminutions sur un territoire. Elles sont aussi liées à l'inadaptation de l'offre à leurs besoins, en particulier lors de l'accès au premier emploi et à l'acquisition d'une voiture : les jeunes ne sont alors plus captifs des transports collectifs. La politique tarifaire apparaît en ce cas insuffisante pour fidéliser davantage les jeunes adultes face à la concurrence de la voiture. L'offre constitue le critère prédominant pour choisir les transports collectifs.

Cette situation doit inciter les AOM à mieux connaître les besoins et les comportements des jeunes, utilisateurs ou non des transports publics, en particulier à partir de 17-18 ans, afin d'identifier les raisons les conduisant à renoncer à leur usage et d'améliorer l'offre en conséquence.

38. Par rapport au taux de fraude global, dans les TER, celui des 15-25 ans est supérieur de deux points et s'établit à 9 % (enquêtes annuelles de SNCF Voyageurs). Dans les réseaux des agglomérations de plus de 100 000 habitants exploités par Transdev, le taux de fraude des 18-24 ans atteint 34 % et est supérieur de 13 points au taux de fraude global (enquête 2022).

39. Depuis la LOM, toutes les entreprises regroupant plus de 50 salariés sur un même site doivent intégrer dans leurs négociations annuelles obligatoires un volet consacré aux déplacements domicile-travail. À défaut d'accord, les entreprises doivent élaborer un PdME. Par exemple, celles du Grand Avignon dotées d'un tel plan peuvent obtenir des tarifs préférentiels de 20 € par an pour leurs salariés de moins de 26 ans quand un étudiant du même âge devra payer 100 €.

C. Des politiques tarifaires à mieux cibler et à coordonner

En ciblant davantage leurs politiques tarifaires, les AOM pourraient dégager des moyens financiers pour développer l'offre à destination des jeunes qui habitent dans les zones rurales et périurbaines et répondre à leurs besoins de mobilité.

1. Le recours aux tarifications solidaires

Ces dernières années ont été marquées par le développement de tarifs solidaires, prenant en compte la capacité contributive à l'aide du quotient familial comme à Grenoble. Cette pratique concernait entre 9 et 12 % des réseaux urbains en 2015⁴⁰ et existe également au niveau régional.

Par exemple, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, une tarification solidaire (*ZOU solidaire !* et *ZOU solidaire + !*) a été mise en place à compter de 2023. Une tarification spécifique (*Pass « Zou Études ! »*) n'a été conservée que pour les jeunes de moins de 26 ans suivant un enseignement. Un quotient familial inférieur ou égal à 500 € par mois donne accès à 90 % de réduction sur les TER et cars régionaux. Un quotient familial compris entre 501 € à 700 € par mois permet de bénéficier d'une réduction de 50 %. Au-delà, le plein tarif s'applique. De même, dans la métropole lyonnaise, Sytral Mobilités propose des abonnements *Solidaire réduit* (10,5 € par mois) aux élèves et étudiants boursiers ainsi qu'aux chômeurs âgés de 18 à 24 ans inscrits à France Travail. La métropole d'Orléans étudie la mise en place d'une tarification prenant en compte le quotient familial.

La prise en compte d'un critère de ressources peut donc être articulée avec un critère d'âge afin d'adapter plus finement les tarifs proposés aux jeunes disposant de faibles ressources, avec des offres correspondant à leurs capacités financières. Les opérateurs de transport savent gérer ce type de gamme tarifaire.

Dans deux réseaux examinés par le Cerema et situés dans des villes étudiantes, la mise en place d'une tarification solidaire s'est accompagnée d'une augmentation du nombre d'abonnés étudiants ou âgés de 19 à 25 ans⁴¹.

La politique de gratuité constitue aussi un moyen de répondre à l'objectif d'une meilleure prise en compte des jeunes aux situations financières les plus fragiles. Ce faisant, elle permet aussi de les attirer davantage vers les transports publics. Elle nécessite, cependant, des moyens financiers qui ne seront pas consacrés au développement de l'offre et présente des effets de seuil⁴². Elle doit donc faire au préalable l'objet d'une analyse des besoins de tous les usagers potentiels et de ses conséquences sur l'équilibre financier du service de transport.

40. Cerema, *Tarification solidaire dans les transports publics*, septembre 2022.

41. Cf. L'étude réalisée par le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement) concernant [la mise en place de politiques de tarifications solidaires par quatre réseaux de transport](#).

42. Comme dans la métropole de Lille (18 ans), où un jeune boursier de 20 ans paiera mais pas un jeune de 17 ans sans difficulté financière.

2. Renforcer la coordination tarifaire à l'échelle régionale

Faciliter les déplacements au sein des territoires suppose également, notamment, d'harmoniser les pratiques tarifaires, y compris au sein des réseaux placés sous la responsabilité d'une même autorité organisatrice de la mobilité.

En effet, des différences peuvent exister. En Auvergne-Rhône-Alpes, le transport scolaire est gratuit dans le département de l'Ain mais payant dans le Puy-de-Dôme. En Île-de-France, les abonnements aux circuits scolaires spéciaux ne permettent pas toujours d'emprunter les lignes régulières.

Une meilleure coordination des aides financières en faveur des jeunes

En plus des réductions pratiquées par les AOM, certaines collectivités territoriales, notamment les départements, au titre de leurs compétences de solidarité, ou certains centres communaux d'action sociale (CCAS) proposent une participation financière voire remboursent le coût des abonnements. C'est le cas en Île-de-France où, par exemple, la ville de Paris rembourse aux collégiens et lycéens leur forfait annuel quand le département du Val-de-Marne⁴³ en prend en charge la moitié.

Ces mesures conduisent à des différences entre jeunes pour un même service public. Elles gagneraient à être mieux coordonnées, de sorte que les aides puissent être décidées en concertation entre les différents acteurs.

En tant que cheffes de file de la mobilité, les régions ont un rôle majeur à jouer en matière de coordination tarifaire, aussi bien pour leur propre réseau que pour les autres réseaux situés dans leur ressort.

Le *Pass Jeune* et le *Pass Rail* mis en place ces dernières années constituent par ailleurs un début de coordination interrégionale.

3. Informer et accompagner les jeunes

La combinaison de différents critères (âge, statut etc.) et d'aides complémentaires (remboursement d'abonnement par certaines collectivités etc.) rend les tarifs peu lisibles.

Cette complexité peut conduire les jeunes à renoncer au bénéfice de tarifs avantageux, voire à se déplacer.

43. Par délibération du 24 juin 2024, le conseil départemental a limité le remboursement aux collégiens et lycéens boursiers.

Mieux informer les jeunes

Les *États généraux de la jeunesse* organisés dans la région Centre-Val de Loire entre 2021 et 2022 ont identifié la difficulté à s'informer (accéder au bon moment à la bonne information et que celle-ci soit compréhensible) comme l'un des trois défis majeurs en matière de mobilité.

L'accès à une information complète, claire et compréhensible est un enjeu important. Cela peut passer par la création d'applications sur les horaires (comme dans la communauté d'agglomération de Dracénie Verdon Provence), de plateformes de mobilité multimodale et par des actions de sensibilisation et de formation, afin de leur apprendre à lire les cartes des réseaux, à utiliser des applications ou pour les sensibiliser aux enjeux d'une mobilité durable, comme à Artois mobilités (AOM des communautés d'agglomération de Béthune-Bruay, Lens-Liévin et Hénin-Carvin). La mise en œuvre de ces solutions gagnerait à être coordonnée entre autorités organisatrices de la mobilité.

L'information des jeunes est aussi utile pour qu'ils bénéficient effectivement d'une tarification solidaire, lorsqu'elle a été mise en place.

La simplification des gammes tarifaires constitue une solution pour faciliter l'accès des jeunes aux transports collectifs. Elle n'est cependant pas suffisante. Certaines AOM, comme Brest Métropole avec le CROUS de Bretagne pour les étudiants boursiers, se sont engagées avec la Dinum⁴⁴ pour faciliter les démarches de leurs usagers, en particulier les jeunes, et réduire le taux de non-recours à des tarifs préférentiels, à travers l'échange automatisé d'informations (revenus du foyer, quotient familial, etc.) avec les services de l'État ou de la sécurité sociale. Cela simplifie la mise en place de la tarification solidaire. La modernisation des systèmes d'information constitue une autre solution pour répondre au déficit d'information des jeunes sur les offres et les tarifs, comme le souligne la région Hauts-de-France.

En complément, des politiques d'incitation pourraient aussi être mises en place, comme dans l'agglomération toulousaine avec le programme de fidélité *Clubéo*, qui permet de cumuler des points à chaque déplacement. Ces points peuvent être échangés contre des réductions chez des commerçants partenaires ou permettre de remporter des places de concert.

Selon le Cerema, ces actions doivent être complétées par des dispositifs marketing adaptés au public des jeunes, utilisant les outils numériques.

44. Direction interministérielle du numérique de l'État.

III. Des offres de mobilité à adapter davantage aux besoins des jeunes

L'insuffisance de l'offre de transports collectifs dans les zones périurbaines et rurales concerne tous les habitants. Cependant, elle touche plus particulièrement les jeunes, notamment pour l'accès à l'emploi.

A. Des besoins des jeunes dans l'ensemble mal connus

La connaissance des besoins de mobilité des jeunes est assez limitée et renvoie aux difficultés des autorités organisatrices de la mobilité à se doter d'une expertise interne.

L'obligation de partager en ligne les données ouvertes de transport pour l'information des voyageurs (prévue à l'article L. 1115-1 du code des transports) constitue une amélioration.

Cependant, il n'existe pas d'exigence réglementaire de suivi de la fréquentation (indicateurs annuels, critères de représentativité des enquêtes voyageurs, etc.) ni de suivi public de l'activité et des budgets des transports régionaux ou locaux. Ces derniers sont réalisés par deux associations (le GART et l'UTPF) alors qu'ils l'étaient jusqu'en 2017 par le Cerema. Depuis 2023, un observatoire des politiques locales de mobilité recense les caractéristiques administratives des AOM, leurs plans de mobilité et les services de transport.

Une connaissance de la mobilité locale et régionale limitée en raison d'outils mal partagés

Les enquêtes de mobilité certifiées par le Cerema permettent de connaître la mobilité des résidents d'un territoire. Leur coût est important : il varie de 85 000 € pour les AOM de 100 000 habitants à plus d'1 M€ pour les grandes AOM. Elles sont au mieux mises en œuvre tous les huit à dix ans. Celles réalisées entre 2010 et 2020 couvrent environ la moitié de la population française, hors Île-de-France (qui dispose d'une enquête du même type). Elles peuvent comporter un module spécifique aux étudiants (réalisé à ce jour à Lille, Grenoble et Toulouse) ou avoir des formats allégés, comme à Bordeaux et Strasbourg.

En parallèle, les AOM locales confient désormais plus fréquemment à leurs délégataires des enquêtes origine-destination ou de satisfaction, souvent limitées aux usagers des transports collectifs. Pour analyser les déplacements sur un territoire, certains opérateurs proposent également des technologies innovantes et moins onéreuses, utilisant les traces des smartphones.

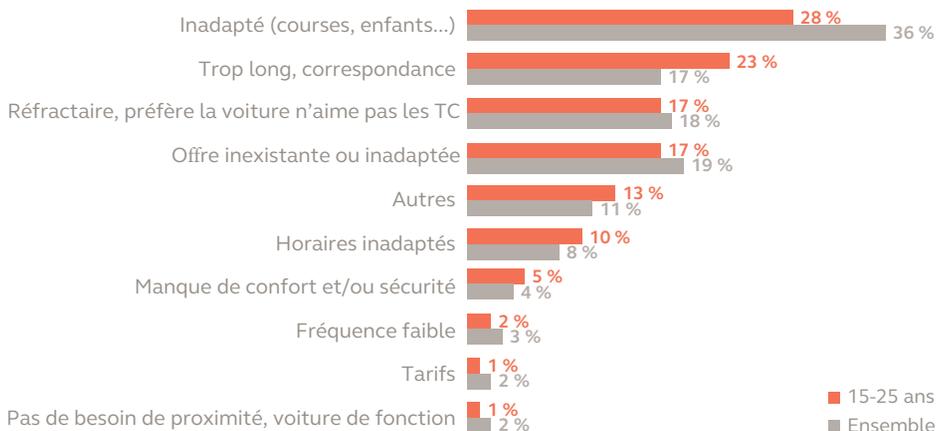
Nombre d’AOM locales ont cependant fondé leurs plans de mobilité actuels sur les grandes enquêtes de mobilité des personnes de l’Insee⁴⁵, dont certaines dataient de plus de dix ans.

Par ailleurs, les AOM, en particulier les régions, connaissent moins leurs usagers que les opérateurs, qui leur transmettent des données agrégées pour des raisons commerciales et de protection des données personnelles. Certaines régions, comme Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie, ont ainsi réalisé des études sur la connaissance de leurs publics. Les régions se heurtent aussi aux coûts et difficultés d’interopérabilité de leur billettique⁴⁶, à sa rapide obsolescence et manquent d’analyses mutualisées. Cette méconnaissance limite leurs capacités de pilotage.

Ce manque de connaissance des besoins est particulièrement pénalisant pour définir une offre adaptée aux jeunes qui constituent un public à fidéliser.

Ainsi, les enquêtes disponibles (cf. le graphique n° 2) montrent que l’existence d’une offre et son adéquation aux besoins, notamment sa fréquence et le temps de transport, sont déterminantes pour les jeunes. Le principal frein consiste en l’inexistence d’une offre adaptée à leurs besoins spécifiques.

GRAPHIQUE N° 2 | Freins à l’usage des transports collectifs pour le dernier déplacement étude ou travail



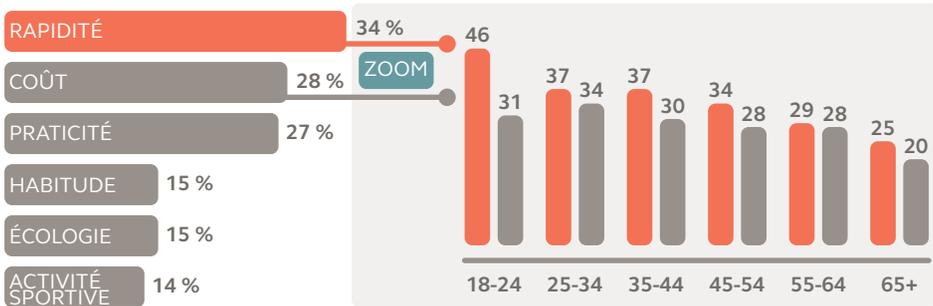
Source : Transdev, enquêtes panels 2020-2023 auprès de 15 AOM non franciliennes

Quand cette offre existe, sa rapidité et sa fréquence pèsent davantage que le prix, sur lequel les autorités organisatrices mettent l’accent, dans le choix en faveur du transport collectif (cf. le graphique n° 3).

45. Voir grandes données de l’enquête de 2019 par territoire, en ligne depuis 2024.

46. Avec cependant quelques cartes utilisables dans plusieurs AOM (14 avec *JV Malin* dans le Centre-Val de Loire et 8 avec *Pass Pass* dans les Hauts-de-France).

GRAPHIQUE N° 3 | Critères de choix du mode de transport et zoom sur les deux critères coût et rapidité selon l'âge



Source : enquête ObSoCo – La fabrique de la Cité, 2024

B. Des offres de mobilité adaptées aux jeunes surtout pour les transports scolaires

Les offres (lignes, fréquences, horaires et modalités) de transports collectifs régionales (hors agglomération) et urbaines sont conçues pour l'ensemble de la population, sans cibler de tranche d'âge. Elles visent à relier les villes hors agglomération (pour les TER et cars interurbains) ou à assurer la desserte des pôles générateurs de trafic des AOM locales (grands services publics, commerces, zones d'activité, principales zones d'habitation, etc.) Elles ne sont donc pas spécifiques aux jeunes en dehors des lignes de transports scolaires.

1. Une offre régionale de TER et de service scolaire par car

Hors agglomération et hors Île-de-France, le transport collectif régional comporte deux services ouverts à tous et une offre spécifique :

- 383 millions de voyageurs en transports express régionaux en 2023⁴⁷, dont 129 millions sont des jeunes de 15 à 25 ans selon SNCF Voyageurs, et environ 90 millions de voyageurs en cars interurbains en 2022, selon Régions de France, sans qu'il soit possible d'identifier le nombre de jeunes dans ces cars ;
- 1,7 million d'élèves bénéficiant des transports scolaires en cars en 2024 (soit 10 % des élèves du premier degré, 40 % des collégiens et 50 à 60 % des lycéens non urbains éligibles⁴⁸) selon Régions de France.

L'offre de TER est moins modulable que celle des cars routiers, du fait d'infrastructures différentes, mais elle prend en compte certains besoins des jeunes. Ainsi, comme beaucoup d'autres, la région Centre-Val-de-Loire travaille avec ses délégataires à l'intermodalité pour permettre des arrivées à 8 heures en classe et des correspondances entre TER et autres modes de transport. Elle développe des dispositifs pour les vélos (transport à bord et stationnement en gare).

47. Leur fréquentation (en voyageurs.km) a crû de 33 % de 2019 à 2023.

48. 60 % d'élèves n'en bénéficient pas (proximité de leur établissement notamment).

L'offre de service à titre principal scolaire (SATPS) régionale est la seule qui fait l'objet d'une politique spécifique aux jeunes, avec une offre mise à jour à chaque rentrée. La réforme des lycées, avec la mise en place d'options à la carte et de bassins d'éducation plus larges, a renforcé les défis correspondants. Afin d'optimiser leur offre, la plupart des régions ont décidé d'ouvrir les lignes scolaires aux autres usagers, ce qui a permis de proposer deux allers-retours par jour au lieu d'un, mais a aussi pu allonger les temps de trajet.

2. Une offre de transport locale pour les jeunes centrée sur la desserte des grands pôles de formation

Localement, les offres de transport collectif comportent un large panel de services (métro, tram, bus, services à la demande, vélos, etc.), non spécifiques aux jeunes. Elles assurent par ailleurs la majorité du transport scolaire local sur les lignes régulières, avec des services à titre principal scolaire spécifiques en zone moins dense. Leur fréquentation globale est un peu moins élevée que celle des offres régionales⁴⁹.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOM, les grandes AOM locales doivent formaliser leur stratégie dans des plans de mobilité. Ceux-ci citent généralement peu les jeunes, en dehors des objectifs de formation.

Les actions pour les jeunes dans les plans de mobilité des AOM

Elles visent majoritairement la desserte des grands pôles de formation, sportifs et culturels, l'élargissement des horaires en soirée, ainsi que la sensibilisation à la mobilité durable. Certaines solutions sont spécifiques aux étudiants (lignes de nuit, vélos et abris sécurisés sur les campus, etc.) comme à Angers, Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Poitiers.

La couverture des autres besoins de transport des jeunes, en particulier l'accès au travail, est cependant rarement évoquée.

Pour les plus vulnérables, des accompagnements individualisés peuvent également développer l'aptitude à la mobilité (cf. le point II.C.3).

Pour améliorer l'attractivité des transports collectifs pour les jeunes tout en limitant leur saturation en centre-ville, des *bureaux des temps* ont été mis en place avec les services publics, universités et écoles, comme à Rennes ou dans le Bassin de Pompey, afin de décaler les horaires de formation et d'embauche. Leur succès témoigne de l'intérêt de développer les plans de mobilités des employeurs comme cela a été effectué à Rouen, pour améliorer la qualité de service des transports collectifs.

49. 40 Md voyageurs.km localement à comparer à 49,1 à l'échelle régionale (*Chiffres clés des transports 2024*). Le « voyageur.kilomètre » est une unité de mesure courante en transport de passagers, qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre (Insee).

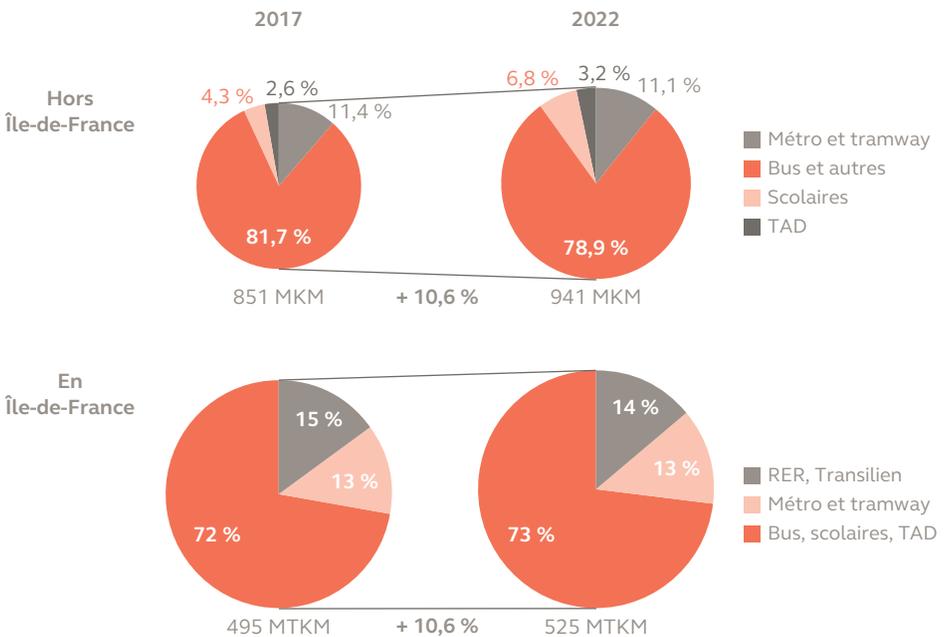
C. Des transports collectifs pour les jeunes à développer vers les zones périurbaines et rurales

1. Une offre de transports collectifs globalement en hausse

Comme l'illustre le graphique suivant, l'offre kilométrique en transports collectifs a globalement progressé, en particulier localement (+ 10,6 % en cinq ans). Certaines AOM locales, comme Lamballe et Saint-Dié des Vosges, ont même quintuplé leur offre entre 2017 et 2022.

Toutefois, l'agrégation de données locales au niveau national reste difficile, tant pour l'offre qu'en ce qui concerne la fréquentation. Ces données sont très mal connues pour les cars régionaux et disponibles avec deux ans de décalage pour les transports locaux.

GRAPHIQUE N° 4 | Évolution des offres de transport collectif local



Sources : enquête annuelle sur les transports locaux (DGITM-GART-UTPF), OMNIL (Île-de-France).
Note : MKM : millions de kilomètres, MTKM : millions de trains ou de véhicules.kilomètres⁵⁰, faute d'unités homogènes.

De son côté, l'offre ferroviaire a globalement stagné⁵¹, la hausse de 10 % de l'offre de TER ayant en grande partie résulté du transfert aux régions des lignes Intercités.

50. Le *train.kilomètre* et le *véhicule.kilomètre* sont des unités de mesure courantes du transport de passager, respectivement par voie ferrée ou routière.

51. Autour de 157 Md sièges.km en 2015 et 2023 pour les TGV, TER et Intercités selon SNCF voyageurs (les sièges.km témoignent mieux que les MTKM de l'évolution des capacités d'emport des trains, plus souvent qu'avant à deux étages).

2. Une offre périurbaine et rurale de transports collectifs limitée, plus pénalisante pour les jeunes et leur accès à l'emploi

Pour les jeunes, moins motorisés que les adultes, l'aptitude à la mobilité est conditionnée par la proximité d'un transport collectif⁵².

L'enjeu porte principalement sur leur accès à l'emploi, puisque les transports scolaires sont assurés. Ainsi, 38 % des jeunes ruraux de 15 à 29 ans ont renoncé à un entretien d'embauche en raison de difficultés de déplacement⁵³.

Les transports collectifs satisfont inégalement ce besoin. Ils sont peu utilisés par les jeunes pour se rendre au travail en dehors des grandes métropoles, comme le montre la part des jeunes salariés qui bénéficient du remboursement par les employeurs des frais de transports publics. Ainsi, seuls 0,1 % à 0,2 % des jeunes salariés du Gers et du Lot bénéficient de ce remboursement. Ils sont 0,8 % dans les départements d'outre-mer, 6,3 % dans la métropole de Lille et 10,6 % dans celle de Lyon, contre 27,1 % en Île-de-France. Les jeunes femmes les utilisent plus (10 % contre 6,8 % des jeunes hommes) ainsi que les jeunes salariés du privé (9,1 % contre 4,3 % dans le public)⁵⁴.

Ces écarts renvoient à la couverture inégale du territoire par les accès (arrêts ou gares) à un transport collectif entre les zones urbaines, d'une part, et périurbaines⁵⁵ ou rurales⁵⁶, d'autre part (cf. ci-après).

52. Au-delà des AOM, la mobilité dans ces territoires relève également d'autres politiques (habitat, aménagement, emploi, etc.).

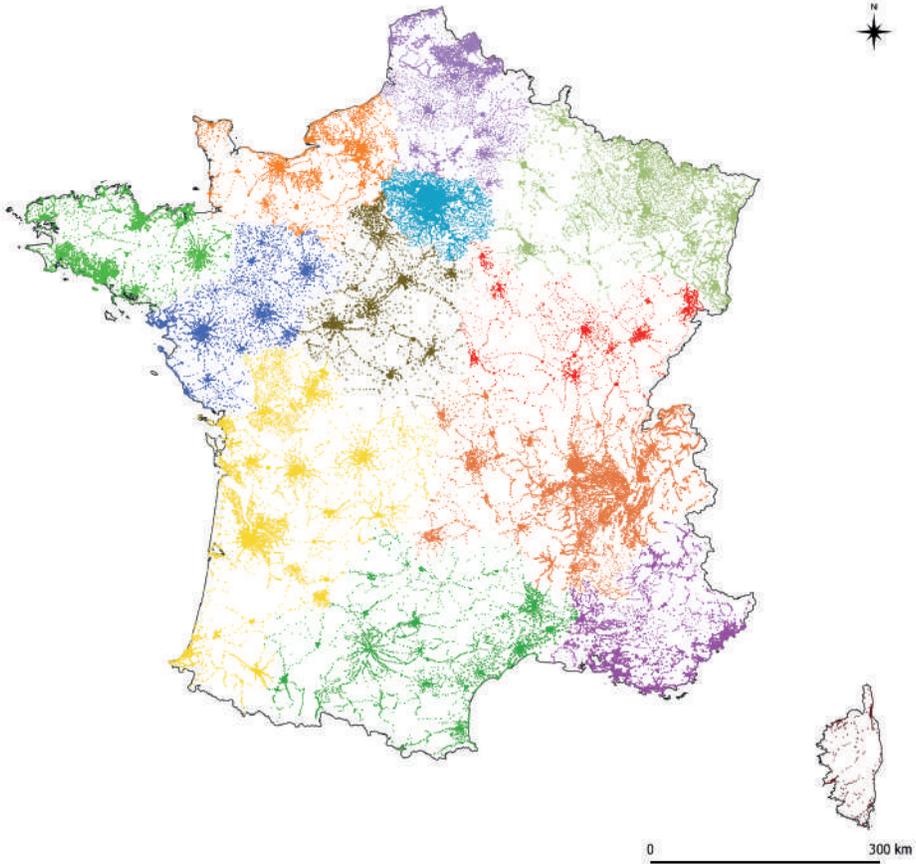
53. Institut Terram et Chemins d'avenirs, *Jeunesse et mobilité : la fracture rurale*, 2024.

54. Soit 8,4 % de jeunes utilisateurs, à comparer à 8,6 % globalement en France.

55. Ensemble des communes d'une aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain (Insee).

56. Communes peu ou très peu denses d'après la grille communale de densité de l'Insee (celles où plus de 50 % de la population ne vit pas dans des territoires contigus d'au moins 300 hab./km² chacun et regroupant plus de 5 000 habitants). Elles rassemblent 32 % de la population.

CARTE N° 3 | Points d'arrêts des transports urbains et régionaux



Source : Point d'Accès National transport.data.gouv.fr, cartographie Boris Mericskay, Université de Rennes 2. Chaque point représente un arrêt ou une gare (hors transport scolaire).

Les moins bien desservis sont les jeunes des zones rurales, où résident 26 % de jeunes de 18 à 29 ans et où la population a un revenu inférieur à la moyenne nationale. Ils passent 42 minutes par jour de plus dans les transports que les jeunes urbains, pour un budget deux fois plus important (528 € par mois, contre 307 € par mois).

Les jeunes des zones périurbaines (c'est-à-dire des territoires se situant de 10 à 40 km des centres-villes, où vivent 15 millions d'habitants) ne sont pas toujours mieux lotis. Ils sont dépourvus d'accès à un transport collectif dans un cas sur quatre en zones périurbaines peu denses, alors que dans les zones les plus denses, grâce aux transports collectifs⁵⁷, seuls 12 % des sondés ne disposent pas de solution de mobilité (18 % en moyenne nationale)⁵⁸. Or, dans

57. Même s'ils sont perfectibles et sous-utilisés (36 % déclarent y recourir comme mode principal), car jugés trop chers et trop éloignés.

58. Fondation de l'homme et de la nature, *Précarité-mobilité dans les zones périurbaines, 2023*.

ces dernières zones périurbaines, la densité, plus élevée qu'en zone rurale, pourrait plus facilement permettre à un projet de mobilité collective d'atteindre un équilibre économique. C'est aussi dans les zones périurbaines que sont implantés de nombreux grands employeurs tertiaires et industriels.

Dans un contexte financier contraint, il demeure nécessaire de continuer à agir pour les jeunes des territoires peu denses et d'innover pour y développer l'offre de mobilité.

3. Des alternatives récentes à la voiture à développer et à structurer

L'action des autorités organisatrices de la mobilité s'est jusqu'ici surtout concentrée sur la desserte des zones denses et sur leurs réseaux structurants, même si des évolutions récentes ont été constatées dans certaines zones peu denses. Le développement de ces offres est capital pour répondre aux besoins des jeunes.

Des politiques d'offres qui se tournent davantage vers les zones périurbaines

Les régions, comme Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, investissent dans les matériels roulants des TER et réfléchissent à des projets de cadencement inspirés du modèle allemand⁵⁹ ainsi qu'à des cars express.

De leur côté, pour fidéliser les jeunes utilisateurs et en desservir de nouveaux, tout en limitant la saturation en centre-ville, les AOM locales procèdent à des extensions des réseaux (prolongement de lignes de tramway) et à des améliorations fines. Elles développent les bus à haut niveau de service (notamment six lignes à Dunkerque, parmi les 77 existantes en France), les bus, ainsi que les services partiels de tramway (retournement à mi-parcours).

Ainsi, en Île-de-France, IDFM a augmenté son offre en périphérie (+ 60 % de tramways et + 22 % de bus de 2015 à 2023), de même que le SYTRAL dans l'agglomération lyonnaise (+ 30 % sur les cars interurbains depuis 2023) et le pays de Laon, plus rural (+ 37 % de bus depuis 2017).

Le Grand Paris Express et les services express régionaux métropolitains (SERM) constitueront également des sauts d'offres notables en zone périurbaine ainsi que des occasions de structurer la desserte fine autour de ces projets.

59. Allers-retours en continu, plus lisibles et adaptés aux besoins autres que scolaires. Le surcoût au km.voyageur serait nul ou mesuré selon le Cerema.

Parallèlement à l'offre, les jeunes sont sensibles à la rapidité de transport et à la qualité de service que les autorités organisatrices s'efforcent d'améliorer. Pour augmenter la vitesse commerciale, elles développent les voies spécifiques. Cela peut être plus difficile pour les AOM qui n'exercent pas la compétence voirie⁶⁰.

Pour améliorer l'information et influencer les comportements, les autorités organisatrices de la mobilité investissent dans des systèmes à quai et des applications⁶¹ indiquant le délai du prochain passage du transport collectif et les temps de parcours.

Dans les zones rurales, où les lignes régulières n'ont pas souvent de pertinence économique, les AOM soutiennent le développement du covoiturage⁶², des véhicules en libre-service et des mobilités actives (pistes cyclables). Elles proposent presque toutes un service de transport à la demande et mettent en place des aides à la mobilité individuelle et/ou active. Ces outils contribuent au rabattement vers les réseaux structurants, au moyen éventuellement de pôles multimodaux.

Des services de transport à la demande en zones peu denses majoritairement utilisés par les jeunes

Ce service à mi-chemin entre taxi et bus (véhicules de quatre à 20 places) avec des itinéraires et horaires selon la demande et optimisés (tracés de ligne, réservation préalable, groupage, etc.) présente un coût de revient par voyageur élevé mais qui peut toutefois être inférieur à celui d'un bus peu emprunté.

Contrairement aux transports à la demande de centre-ville, plus utilisés par les seniors, ceux proposés en zones peu denses sont souvent majoritairement utilisés par des jeunes, comme à Creil, à Rouen (66 % d'utilisateurs de moins de 25 ans, 8 % plus de 60 ans) et en Île-de-France (60 % d'usagers élèves ou étudiants, 30 % d'actifs et 4 % de retraités). À Creil Sud Oise, ils permettent aux jeunes de trouver un premier emploi ou de se former : après une enquête sur les besoins, les horaires ont été ajustés (de quatre heures et jusqu'à une heure du matin) pour leur permettre de rejoindre le réseau Transilien. À Rouen, le tarif du transport à la demande est celui du réseau urbain.

Les autorités organisatrices encouragent également les mobilités actives, qui doivent être privilégiées pour effectuer des déplacements de moins de trois kilomètres et rejoindre un transport collectif.

60. Cas d'IDFM, des régions, des syndicats mixtes-AOM et des communautés d'agglomération et de communes-AOM qui n'ont pas pris cette compétence.

61. Mais souvent limitées à leurs territoires.

62. 200 000 de trajets mensuels en janvier 2022, un million en janvier 2024 selon [l'observatoire du covoiturage](#).

Des modes actifs à privilégier pour les déplacements courts, l'exemple des plans vélos

Les autorités organisatrices et l'État investissent dans les plans vélos, en proportion plus utilisés par les jeunes. Ils sont 6 % à les utiliser pour leurs déplacements domicile-étude, avec un usage moins répandu chez les jeunes filles⁶³.

La sécurité des cyclistes et du stockage de leurs vélos est un élément clé pour développer son usage.

Les AOM témoignent aussi du faible intérêt des jeunes pour les vélos à assistance électrique, au tarif d'achat ou de caution de location souvent trop onéreux. Ils plébiscitent au contraire les aides à l'achat de vélos mécaniques (de 100 € à 300 €, souvent sous condition de ressources, comme pour Creil Sud Oise, Dunkerque ou Grenoble).

4. Une coordination des offres entre AOM à renforcer

Les besoins de déplacement d'un jeune excèdent souvent le périmètre de son AOM de résidence et peuvent présenter des aspects qui ne relèvent pas de la compétence de cette dernière (social, gestion de la voirie, etc.).

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, qui l'a instaurée, la coordination entre autorités organisatrices à l'échelle des régions et des départements pour l'aspect social se met progressivement en œuvre, à partir des 300 bassins de mobilité qui ont été définis.

Elle est essentielle et gagnerait à être accélérée. En effet, selon le Cerema, seuls 20 contrats opérationnels de mobilité avaient été adoptés mi-2024.

63. Ademe, [Encourager et accompagner la mobilité à vélo des collégiens et lycéens](#), 2022.

La coordination entre AOM

Pour mieux organiser les offres entre elles et les rabattements vers le réseau structurant de transports collectifs, tout en valorisant et sécurisant mieux les déplacements doux, une coordination entre autorités organisatrices de la mobilité est souvent indispensable.

Parfois pratiquée dans le cadre de syndicats mixtes, elle permet aux différents publics concernés de limiter leurs temps d'attente entre correspondances (ce qui renforce le sentiment de sécurité, le soir notamment), d'améliorer la rapidité du parcours global en transports collectifs, auxquelles sont sensibles les jeunes, tout en promouvant des actions de solidarité et d'accompagnement.

De nombreux exemples en témoignent : la Bretagne a développé la carte KORRIGO, les Hauts-de-France ont renforcé la complémentarité des trains et cars avec les offres locales. La mobilisation des AOM du Cotentin et de Rennes a permis la création de la ligne de car express Cherbourg-Rennes, qui cible les étudiants.

Conclusion et recommandations

Les jeunes sont des utilisateurs significatifs des transports collectifs, relativement captifs. Leur fidélisation au moment du passage à la vie active est stratégique pour contribuer à la transition écologique, en complément d'autres politiques publiques (habitat, aménagement, etc.).

Le soutien public à la mobilité des jeunes a jusqu'ici été essentiellement financier. Il se matérialise par des réductions tarifaires importantes. Cependant, cette politique ne cible pas assez les jeunes les plus défavorisés et a un effet sur les recettes des services de transport, ce qui peut limiter leur capacité à développer l'offre. Le développement de la mobilité des jeunes en transports collectifs passe aussi par l'accès à une information complète et compréhensible en matière de temps de transport et de tarifs.

Pour les jeunes, le choix d'un mode de déplacement repose avant tout sur l'offre (desserte, fréquence, etc.). Or il existe de fortes fractures territoriales en matière de transports collectifs. Les besoins de la population résidant dans les zones périurbaines et rurales ne sont pas suffisamment pris en compte, en dehors des transports scolaires, ce qui pénalise particulièrement les jeunes notamment pour leur accès à l'emploi.

Pour y répondre, les AOM s'efforcent peu à peu d'améliorer leurs offres de transports collectifs vers les zones peu denses, rurales ou péri-urbaines. Elles doivent toutefois faire face à des contraintes financières et dépasser leur manque de connaissances des besoins de mobilité des jeunes.

À ce titre, il est nécessaire de renforcer la coordination entre AOM à l'échelle des bassins de mobilité régionaux.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. améliorer la connaissance des besoins de mobilité des jeunes et de leur utilisation des transports, en particulier pour le travail (*autorités organisatrices de la mobilité, ministère délégué chargé des transports*) ;
2. veiller à ce que les avantages tarifaires (abonnements ou tickets) applicables aux jeunes tiennent compte de leurs ressources financières (*autorités organisatrices de la mobilité*) ;
3. renforcer l'offre de transport collectif pour les jeunes dans les zones périurbaines et rurales plutôt que les avantages tarifaires, en développant la coordination entre autorités organisatrices de la mobilité (*autorités organisatrices de la mobilité*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre délégué auprès de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, chargé des transports	316
Réponse du président du Groupement des autorités responsables de transports	318
Réponse de la présidente de l'Association Régions de France.....	319

Réponse du ministre délégué auprès de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, chargé des transports

Vous m'avez adressé le chapitre relatif « aux dispositifs publics en faveur de la mobilité des jeunes » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, et m'avez invité à vous faire part de ma réponse à cette communication.

Je partage globalement les conclusions qui y sont dressées, notamment le caractère stratégique du passage à la vie active pour ancrer dans les habitudes de déplacement le réflexe du transport collectif et, plus globalement, des mobilités décarbonées. Il est en outre important de pouvoir accompagner les jeunes, notamment les plus vulnérables, en augmentant l'offre dans tous les territoires et singulièrement les territoires peu denses et également d'adapter plus finement la tarification des transports publics aux jeunes qui disposent de ressources financières limitées. Les jeunes présentent en effet, par rapport au reste de la population, la double caractéristique de disposer en moyenne d'un budget moindre, à consacrer aux mobilités et d'être moins « motorisés ».

Je partage cette ambition avec les collectivités, autorités organisatrices de la mobilité et que je sais pleinement investies dans le développement de l'offre. La nouvelle gouvernance des mobilités issue de la loi d'orientation des mobilités joue par exemple un rôle important en prévoyant de manière systématique l'intégration des enjeux de mobilité dans les territoires ruraux, qui sont aujourd'hui tous dotés d'une autorité organisatrice des mobilités, la loi ayant mis fin aux « zones blanches de la mobilité ». La coopération entre autorités organisatrices de la mobilité se met ainsi en place avec les contrats opérationnels de mobilité, la prise en charge des publics les plus vulnérables notamment pour le retour à l'emploi, les plans d'action communs en faveur de la mobilité solidaire ainsi que le renforcement du dialogue avec les habitants et usagers du territoire au travers des comités des partenaires.

Cette logique de partenariat avec les collectivités, comme avec l'ensemble des acteurs concernés - opérateurs de mobilité, usagers, entreprises, établissements d'enseignement supérieur, etc. - doit également permettre d'améliorer la connaissance des besoins de mobilités de l'ensemble des usagers, notamment les jeunes. Si les enquêtes nationales peuvent appréhender les enjeux globaux de mobilité des jeunes, elles ne peuvent se substituer à des analyses de besoin locales conduites par les territoires, pour lequel le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement joue un rôle crucial d'appui méthodologique. Le récent baromètre des mobilités du quotidien, mené en partenariat avec le ministère chargé des transports, permet d'appréhender qualitativement la mobilité des jeunes et de la suivre dans la durée.

L'État agit également dans son rôle d'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (TET), sur lesquels les jeunes voyageurs bénéficient des mesures tarifaires appliquées par SNCF Voyageurs pour l'ensemble de ses voyages. La volonté de faire bénéficier les jeunes d'une tarification favorable dans les transports publics ferroviaires a également conduit le Gouvernement à mettre en place avec les régions, à titre expérimental pour l'été 2024, le Pass Rail. Comme votre rapport le souligne, ce dispositif a permis à environ 200 000 jeunes de 16 à 27 ans de réaliser, pour 49 € pour un mois, 2,4 millions de trajets, dont 88 % sur les réseaux régionaux (hors Île-de-France) et 12 % sur les Intercités.

L'enquête menée auprès des usagers a révélé la grande popularité du dispositif auprès des jeunes, en particulier auprès des étudiants. Les trois-quarts d'entre eux considèrent ainsi avoir réalisé davantage de trajets en train durant l'été, mais aussi qu'il leur a permis de découvrir des destinations qu'ils n'auraient pas explorées avec les tarifs classiques.

Plus généralement, je partage la conviction que l'accompagnement des jeunes dans leur parcours grâce aux mobilités, rejoint les orientations nationales en matière de décarbonation des mobilités qui font ressortir la nécessité de développer l'offre. Ainsi la priorité donnée aux mobilités longues du quotidien, par exemple au travers du développement des services régionaux métropolitains, vise en premier lieu à renforcer le maillage en transports collectifs publics, s'appuyant sur une ossature de transport ferroviaire, intégrant des services de car express, de réseaux cyclables voire de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage, etc. Ce faisant, elle vise à une densification de la desserte des pôles d'éducation, de culture, d'emploi, etc. qui est aujourd'hui concentrée dans les métropoles, tout en favorisant le développement de pôles dans les périphéries des régions métropolitaines. Elle répond donc directement aux besoins des mobilités de jeunes.

L'ensemble de la politique, nationale comme locale, des mobilités est donc au service de la mobilité des jeunes puisqu'elle répond à un triple objectif de justice sociale et de pouvoir d'achat avec un aménagement équilibré entre centralité, communes périurbaines et villes moyennes.

Réponse du président du Groupement des autorités responsables de transports (GART)

Je vous remercie d'avoir transmis au GART le chapitre « *Les dispositifs publics en faveur de la mobilité des jeunes* » destiné à être publié dans le rapport public annuel de la Cour des Comptes. Ce chapitre appelle de notre part un certain nombre de remarques.

Notre association souhaite, tout d'abord, rappeler qu'une politique de mobilité ne peut pas uniquement cibler une catégorie de population telle que les jeunes. Les AOM se doivent de répondre aux besoins de mobilité de l'ensemble de la population de leur territoire. En effet, comme le rappelle le Code des Transports dans son article L. 1111-1, « *l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne [...] de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens...* ».

Ainsi, l'offre de mobilité est élaborée pour desservir notamment les pôles générateurs de trafic. À ce titre, les établissements scolaires et les universités étant des flux générateurs de trafic importants, la prise en compte des déplacements domicile/école-étude est nécessairement intégrée dans la conception de l'offre de mobilité. Il faut cependant noter que chaque AOM est dotée de caractéristiques qui lui sont propres, tant démographiques que socioéconomiques ou urbanistiques (superficie et densité du ressort territorial de l'AOM, etc.). Le poids de la population jeune et/ou étudiante influencera les politiques qui seront mises en place.

S'agissant de la mobilité en zones périurbaines et rurales, cette problématique ne se limite pas non plus au public des jeunes. Nous partageons, avec la Cour, le constat que les AOM doivent poursuivre leurs efforts dans la desserte de ces territoires encore trop dépendants de l'automobile. S'il est certain qu'aujourd'hui, de nombreuses collectivités fournissent des efforts conséquents pour déployer des solutions de mobilité adaptées dans ces zones, ce renforcement d'offre ne pourra être possible que sous réserve de financements supplémentaires en faveur de la mobilité du quotidien. Par ailleurs, la desserte en lignes régulières classiques n'étant pas toujours la plus efficace d'un point de vue serviciel ou économique, les AOM se tournent en complément vers des solutions alternatives comme l'autopartage, le covoiturage ou le vélo par exemple. Toutefois, les enjeux de desserte de ces territoires dépassent les seules prérogatives de la compétence mobilité. Ils renvoient aux questions de localisation de l'habitat, de l'emploi, et plus largement d'aménagement du territoire pour lesquelles les réponses à apporter ne reposent pas uniquement sur la politique de mobilité des AOM.

Concernant les pratiques tarifaires dans les réseaux de transport, il nous semble utile de rappeler les objectifs auxquels répond une gamme tarifaire. Cette dernière doit contribuer au financement des services tout en étant attractive, pour attirer et fidéliser les usagers, et permettre l'accès à la mobilité pour tous. Les tarifs toutes clientèles financent ainsi les avantages tarifaires consentis à certains publics spécifiques.

La loi confère la responsabilité tarifaire aux AOM : elles sont ainsi libres de fixer les prix des titres, leurs conditions d'obtention, et les avantages tarifaires consentis aux publics spécifiques. La variété des pratiques observée dans les différents réseaux de transport est ainsi une conséquence des choix politiques des AOM. À cet égard, le GART considère que le panel restreint de réseaux de transport retenus dans les travaux de la Cour ne reflète peut-être pas l'exhaustivité des politiques tarifaires mises en œuvre par les AOM.

En revanche, le GART partage la recommandation de la Cour de développer davantage les tarifications sociales ou solidaires reposant sur les ressources de nos usagers. Sur ce sujet, notre association travaille étroitement avec la Direction interministérielle du numérique (Dinum) pour favoriser le partage de données entre les administrations et les AOM, que ce soit dans l'octroi et le renouvellement des avantages tarifaires à la demande des publics cibles ou dans le déploiement de la proactivité pour limiter le non-recours aux aides mises en place par les AOM. Il est essentiel que toutes les administrations soient parties prenantes de ces démarches et facilitent le partage de données.

Enfin, ainsi que le relève la Cour, les contraintes budgétaires, auxquelles doivent faire face les AOM, limitent leur capacité à développer l'offre de transport. Proposer des solutions de mobilité alternatives à tous les Français, poursuivre le développement de nos réseaux de transport et leur intermodalité, décarboner les mobilités, favoriser le report modal sont autant d'ambitions auxquelles les sources actuelles de financement ne peuvent répondre à elles seules. Il est urgent que la pérennité du modèle économique des AOM soit réinterrogée et consolidée.

Réponse de la présidente de l'Association Régions de France

Je vous confirme l'intérêt de Régions de France pour vos travaux concernant la mobilité des jeunes en transports collectifs.

La mobilité des jeunes représente une part importante des compétences en matière de mobilité des régions. Ces dernières sont en effet les autorités organisatrices des mobilités régionales et des transports scolaires en dehors du ressort territorial des agglomérations. L'enquête menée par la Cour des comptes apporte un éclairage significatif sur cette compétence des régions, dont le plus grand segment de clientèle est constitué par les jeunes.

Les éléments d'éclaircissements complémentaires et les observations qu'appelle votre relevé provisoire au nom de Régions de France figurent ci-après.

En 2024, les régions consacrent 14,3 Md€ aux mobilités¹, dont 9 Md€ en fonctionnement et 5,3 Md€ en investissements, auxquels s'ajoute le budget propre d'IDFM² :

- hors Île-de-France, les régions transportent plus de 1,25 million de voyageurs à bord des trains régionaux, auxquels s'ajoutent, hors transports scolaires, 250 000 voyageurs transportés par les cars interurbains. Entre 2019 et 2023, l'offre des TER a augmenté de 10,3 % et la fréquentation de 33,7 %³. Ces tendances d'un attrait croissant pour les TER se confirment en 2024, avec une augmentation de la fréquentation d'au moins 5 % en moyenne par rapport à 2023. Plus d'un tiers des clients des TER sont des jeunes âgés de 18 à 26 ans⁴, soit une part deux fois supérieure à leur poids dans la population,
- les régions contribuent également au transport scolaire en dehors du ressort territorial des agglomérations. À la rentrée 2024/2025, 1,7 million de jeunes seront inscrits aux transports scolaires dédiés proposés par les régions. Elles organisent le transport routier interurbain via 2 620 lignes routières interurbaines et 42 000 circuits dédiés aux scolaires⁵.

Comme le souligne le rapport, les régions, en tant qu'autorités organisatrices des mobilités, proposent de nombreuses offres tarifaires à destination des jeunes. La Cour met en avant la mise en place, par les régions et l'État, de la mesure commerciale du « Pass Rail » mensuel à 49 €, permettant des voyages illimités en TER et Intercités. Durant l'été 2024, 235 000 passes rail ont été vendus, générant 2,1 millions de billets utilisés, dont 88 % sur le périmètre des trains régionaux. Ces données doivent toutefois être mises en perspective avec la réalité des usages, représentée par 1,25 million de trajets quotidiens sur les réseaux ferroviaires régionaux hors Île-de-France. Contrairement aux affirmations du rapport, le coût de la mesure pour les régions n'est pas encore connu, par mesure de l'effet d'induction et de dilution de la mesure commerciale par rapports aux grilles tarifaires déjà davantageuses des régions pour le TER.

Il est en effet important de souligner que les régions n'ont pas attendu le « Pass Rail » pour proposer des tarifications attractives à destination des jeunes. Deux

1. Budgets prévisionnels 2024, +19 % par rapport aux comptes administratifs 2023, 12 Mds€. Données Régions de France 2024.

2. Île-de-France Mobilités (IDFM) : 10,6 Md€ de budget de fonctionnement hors décompte de la subvention d'équilibre versée par la région Île-de-France, et 3,7 Md€ d'investissement (budget prévisionnel 2024, données IDFM 2024).

3. Données Régions de France (2024). L'augmentation de l'offre prend en compte l'offre théorique non-réalisée en raison de la qualité de service et de l'état des infrastructures. En 2022 et en 2023, l'offre théorique TER commandée par les régions est en augmentation de +5 %. Au regard des demandes dans le cadre de la contradiction, entre 2015 et 2023, le niveau d'offre a augmenté de +8,5 % de 174,4 millions de trains.km à 190,5 millions de trains.km commerciaux. Cette évolution n'est pas linéaire : les cinq dernières années ont été marquées par la crise sanitaire (baisse de 30 % du trafic en 2020, pour une baisse de 12 % de l'offre), et la reprise progressive d'une partie des trains Intercités (les lignes reprises représentant l'équivalent de 5 % de l'offre en 2019, mais 15 % de son trafic à la même période).

4. Enquête 2022/2023 Connaissance des utilisateurs du TER : sont constatés une fréquentation des TER par 32 % de jeunes entre 18 et 26 ans, et 8 % de jeunes de moins de 18 ans.

5. Données Régions de France (2024). Il n'apparaît pas possible pour les régions d'évaluer la compétence avant la période de reprise entre 2017 et 2019, estimé au moment du transfert à 2,3 millions d'élèves transportés sur un nombre similaire de circuits. La baisse du nombre d'élèves transportés par les régions est technique : elle s'explique par l'évolution du périmètre des ressorts territoriaux des AOM urbaines, à la suite de leur prise de compétence.

régions ont reconduit pour la seconde année consécutive un pass jeunes estival, valable également à l'échelle transfrontalière dans le Grand Est⁶. Un tiers des régions expérimentent par ailleurs des dispositifs de gratuité pour les moins de 26 ans⁷.

D'un point de vue plus général, les jeunes abonnés au TER parcourent en moyenne 45 km pour les abonnés annuels et 35 km pour les abonnés mensuels, avec un coût moyen de 38 € par mois, bénéficiant de taux de réduction élevés. À l'instar des abonnements tout public, la majorité des Régions ont également introduit des fonctionnalités supplémentaires à leurs abonnements : dézouage partiel, tarifs préférentiels en dehors des trajets origine/destination, et tarifs réduits pour les accompagnants. Plus de 80 % des jeunes clients fréquents du TER déclarent disposer d'un abonnement.

Les tarifs avantageux des transports régionaux sont également mis en évidence dans les enquêtes de satisfaction clientèle. Le critère du prix figure parmi les principaux critères de choix du TER, bien qu'un tiers de la clientèle concernée déclare ne pas avoir de solution alternative pour ses déplacements.

Au-delà de leurs compétences en tant qu'autorités organisatrices des mobilités, les régions sont également à l'initiative de nombreux dispositifs d'aides individuelles. Avec la loi d'orientation des mobilités (LOM), les régions voient leurs compétences élargies : en plus des transports ferroviaires, routiers interurbains, scolaires et à la demande, elles se voient conférer un rôle relatif aux mobilités partagées, actives et solidaires.

Ainsi, plusieurs régions proposent des aides à la mobilité individuelle en l'absence de solution de transport en commun pour les demandeurs d'emploi et les publics en insertion. Par exemple, depuis 2021, la région Hauts-de-France accompagne les jeunes vers l'emploi grâce à son aide au permis de conduire. À ce jour, 8 900 jeunes de moins de 30 ans en ont bénéficié. De telles dispositions répondent aux recommandations de la Cour visant à « améliorer la connaissance des besoins de mobilité des jeunes et de leur utilisation des transports, en particulier pour le travail ».

Les régions soutiennent également l'acquisition de véhicules propres, ainsi que de vélos, en complément des dispositifs d'aides mis en place par le Gouvernement. Par exemple, la région Occitanie expérimente dès la rentrée 2024 un dispositif innovant de location de vélos pour les élèves de six lycées.

Enfin, comme le souligne la Cour, il apparaît aujourd'hui essentiel de « renforcer de manière adaptée et coordonnée l'offre de transport collectif pour les jeunes ». La coordination entre les autorités organisatrices des mobilités à l'échelle des bassins de mobilité régionaux est en cours de consolidation, en raison de la mise en œuvre progressive de la LOM et de ses principes de gouvernance territoriale. En tant que

6. À l'été 2024, les régions Pays de la Loire et Grand Est ont développé des pass régionaux à 29€/mois pour voyager au sein de leur région. Expérimenté à l'été 2023 en Grand Est, le pass jeunes régional dorénavant « *Grenzenlos* » (sans frontière) permet cet été 2024 des circulations dans les Länder de Rhénanie-Palatinat, de Sarre et du Bade-Wurtemberg (Allemagne).

7. La région Occitanie a initié un dispositif de « gratuité jeunes » à l'usage depuis 2020. La région Bretagne dispose également d'un dispositif similaire en été depuis 2021. La gratuité est également proposée de manière ponctuelle pour les moins de 12 ans dans plusieurs régions (en période de vacances, durant les weekends ou jours fériés, etc.), pour les moins de 26 ans en région Centre-Val de Loire depuis la rentrée 2023.

chefes de file des mobilités, les régions, en concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales, ont défini environ 300 bassins de mobilité, concrétisés par la signature des premiers contrats opérationnels de mobilité dès 2023.

L'étude des premiers contrats déjà signés révèle des éléments récurrents : une analyse du territoire et de ses enjeux en matière de mobilités, un recensement quasi exhaustif des actions menées par les différents acteurs, une matrice des responsabilités, un rappel du cadre réglementaire, des accords de financement, des partenariats techniques et coopérations, ainsi que la définition d'un plan d'action commun. Ces contrats constituent une base essentielle pour le développement futur des offres de mobilité des régions et de l'ensemble des collectivités territoriales.

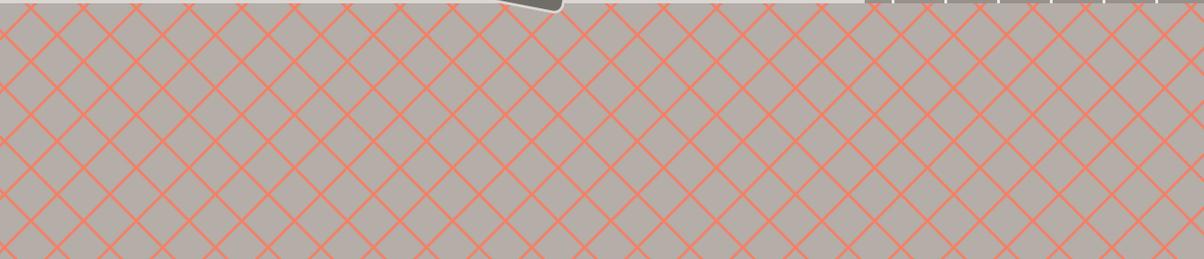
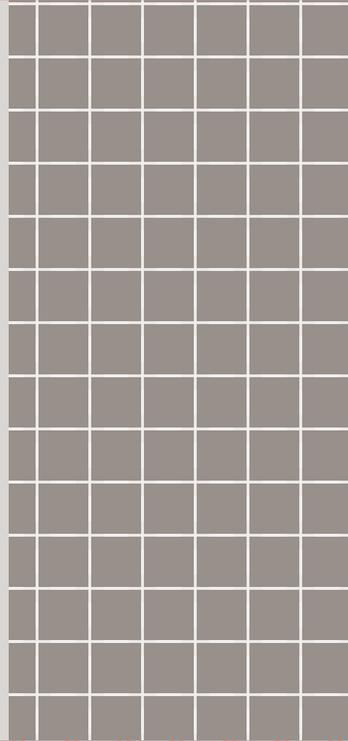
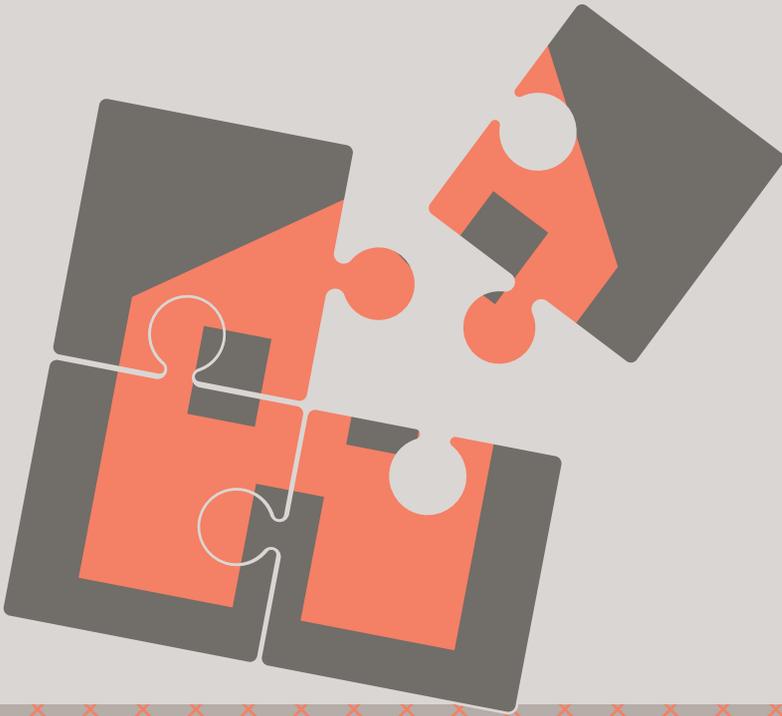
Pour autant, de nombreuses interrogations subsistent aujourd'hui quant à l'identification de ressources permettant le développement de nouvelles offres à la hauteur des besoins, dans un contexte où les coûts des services de mobilité sont également en hausse :

- concernant les transports scolaires, bien que le budget de fonctionnement consacré à ces services soit relativement stable (1,5 Md€ en France métropolitaine, hors IDFM), le coût unitaire de transport par élève a augmenté de 4 % en 2024, et même de 24 % depuis 2021. Cette hausse résulte de deux dynamiques : d'une part, l'extension du périmètre des agglomérations et le transfert d'une partie des circuits de transports scolaires et, d'autre part, l'augmentation des coûts de transport,
- concernant les transports ferroviaires, le coût de production des TER a augmenté de 3,5 % en 2022 et de 9,4 % en 2023, impacté par l'inflation, la hausse des coûts de l'énergie et des péages ferroviaires.

Pour autant, les régions ont su maintenir le pouvoir d'achat de leurs usagers : le prix moyen des billets TER a baissé de 1,5 % entre 2022 et 2023. Corrigée des effets de l'inflation, l'évolution de la contribution des voyageurs est inférieure à l'inflation, passant de 9,2 centimes d'euro 2023 par voyageur.km en 2002 à 8,2 centimes d'euro par voyageur.km en 2023. La forte augmentation de la fréquentation des trains permet néanmoins aux régions de stabiliser la part de la contribution des voyageurs à 31 % des coûts du service de transport.

Ainsi, les régions déploient de manière opérationnelle leur projet d'un « *new deal* » ferroviaire et des mobilités, dont les jeunes sont les premiers bénéficiaires. Malgré un contexte budgétaire contraint, elles ont misé sur un développement ambitieux des offres et de leur fréquentation, permettant de stabiliser le niveau de contribution publique par rapport au service produit. Cependant, l'évolution des charges d'exploitation, en particulier celles croissantes liées aux infrastructures, fait peser de fortes incertitudes sur l'équilibre économique des transports publics.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part au nom de Régions de France en vue de la publication du rapport sur les dispositifs publics en faveur de la mobilité des jeunes en transports collectifs.



4.

La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance

En France, en 2023, près de 397 000 mineurs et jeunes majeurs en danger, faute de protection familiale suffisante, font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). 221 000 d'entre eux sont accueillis et hébergés, dont près de 31 900 jeunes majeurs¹.

Les parcours des enfants accueillis par l'ASE sont multiples mais présentent des traits communs et notamment des trajectoires marquées par des épreuves de vie et des ruptures douloureuses. Au sein des départements, qui assurent leur prise en charge, les services de l'aide sociale à l'enfance ont ainsi bien souvent la tâche difficile de se substituer dans la durée à la protection et à l'autorité parentales. Dépositaires d'une mission sans équivalent dans

1. Données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au 31 décembre 2023. Champ : France métropolitaine et DOM, hors Mayotte.

le champ des politiques sociales, ils ont cependant souvent été critiqués pour leurs difficultés à offrir à tous les enfants confiés à l'ASE une continuité éducative et des perspectives durables d'épanouissement.

Définitions

La protection de l'enfance recouvre les politiques ou les mesures directement tournées vers les mineurs, tendant à prévenir ou suppléer une défaillance familiale, comme le prévoit notamment l'article 375 du code civil « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ».

Ces mesures de protection (notamment les aides à domicile et l'hébergement dans une maison d'enfants à caractère social ou par une famille d'accueil) sont le plus souvent décidées par un juge des enfants et sont mises en œuvre par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Les jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance (ASE), et plus largement tout jeune de 18 à 21 ans sans « *ressources ou soutien familial suffisants* », sont pris en charge à leur demande par les départements en application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. La décision de prise en charge peut prendre la forme d'un « *contrat jeune majeur* » ou d'autres formes de soutien. Il s'agit d'une décision unilatérale du président du conseil départemental.

Le terme de « contrat jeune majeur » est une appellation, non définie par la loi, qui correspond à la prise en charge des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans par les services départementaux de l'ASE. Chaque département en détermine les conditions d'attribution (durée, contenu) dans son règlement départemental d'aide sociale. Toutefois, cet outil prend en compte le projet d'accès à l'autonomie, prévu à l'article L. 222-5-1 du même code, qui doit couvrir *a minima* six domaines : l'accès à des ressources financières, à un logement ou un hébergement, à un emploi, une formation ou un dispositif d'insertion professionnelle, l'accès aux soins ainsi qu'un accompagnement dans les démarches administratives ou en matière socio-éducative.

En l'absence d'un soutien familial suffisant, les jeunes majeurs issus de l'ASE sont confrontés à des aléas plus importants pour construire leur parcours d'insertion socio-professionnelle. De nombreuses enquêtes ont mis en évidence les difficultés rencontrées après prise en charge et particulièrement les effets défavorables des « sorties sèches » de l'ASE (c'est-à-dire sans accompagnement) à la majorité, sans perspective d'insertion sociale et professionnelle.

Ainsi, 23 % des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance, alors que ces « anciens de l'ASE » ne constituent que 2 % de la population générale².

Dans la plupart des départements, les services de l'ASE ont pourtant développé de longue date des dispositifs et des modalités de suivi, parfois innovantes, afin de limiter ces effets de rupture et leurs conséquences à long terme et pour mieux accompagner les sortants de l'ASE sur la voie de l'autonomie, avec un succès notable dans un certain nombre de cas. Les actions ainsi mises en œuvre par les départements sont souvent regroupées sous l'appellation « *contrats jeunes majeurs* » - terme commun mais qui peut recouvrir des projets et des aides de formes variées.

Face aux constats récurrents de l'insuffisance et de la diversité des mesures d'accompagnement mises en œuvre, plusieurs initiatives ont visé à renforcer les objectifs d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs issus de l'ASE par les départements. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté pour les années 2018 à 2022 a notamment cherché à lutter contre les « sorties sèches » sans solution, puis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a défini un droit opposable à l'accompagnement dont peut se prévaloir tout jeune majeur de 18 à 21 ans issu de l'ASE.

Des questions nouvelles ont alors émergé : les départements ont-ils adapté leurs pratiques et le soutien financier de l'État, prévu par la loi, est-il suffisant ? Le dispositif permet-il effectivement de mieux accompagner les jeunes majeurs vers l'autonomie ? Les jeunes concernés sont-ils informés de leur droit ?

Afin de répondre à ces questions, la Cour et sept chambres régionales des comptes ont conduit une enquête auprès de services de l'État et de quatorze départements³ reflétant la diversité des situations territoriales. Il en ressort que la prise en charge des jeunes majeurs s'est progressivement améliorée depuis plusieurs années (I). Toutefois, la loi du 7 février 2022 n'a pas comblé les lacunes persistantes des dispositifs, et la diversité des modes d'accompagnement et des moyens engagés selon les territoires demeure importante (II). Le pilotage des dispositifs mis en œuvre est souvent insuffisant, ainsi que l'accès au droit commun pour les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (III).

2. Insee, Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement*, Revue *Économie et statistique*, n° 488-489, 2016.

3. Les départements de l'Aisne, des Bouches-du-Rhône, du Calvados, de l'Eure, de l'Essonne, de l'Indre, de l'Indre-et-Loire, de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise et du Var.

Chiffres clés

31 900 jeunes majeurs

(contre 18 500 en 2010) font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance en 2023. Ils font partie des 397 000 mineurs et jeunes majeurs protégés.

1,2 Md€

c'est le montant estimé des dépenses des départements liées à l'accueil provisoire des jeunes majeurs en 2023.

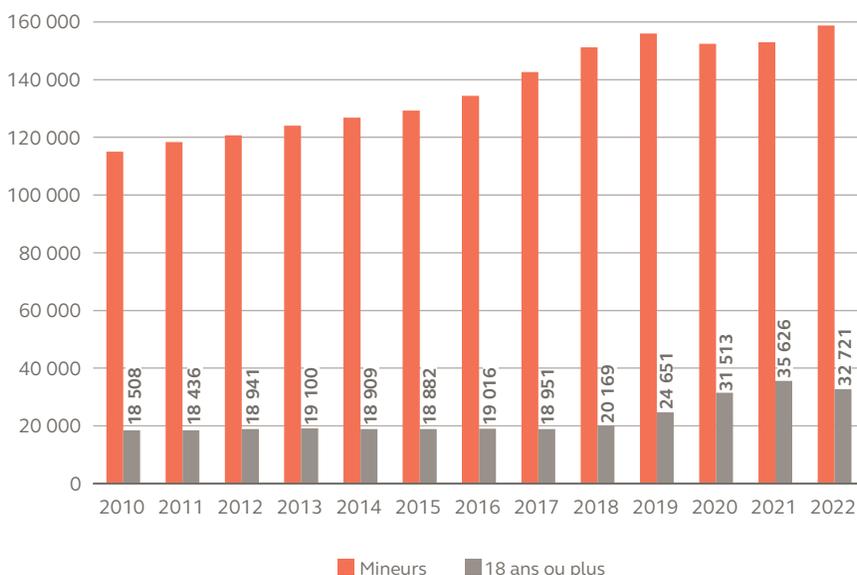
I. Un public progressivement mieux pris en charge

En dépit des nombreux exemples persistants de ruptures de parcours, le nombre de jeunes majeurs pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance a augmenté durant la dernière décennie (A), ce qui a permis à un nombre croissant de jeunes de bénéficier d'un accompagnement utile pour tenter de répondre aux difficultés d'insertion auxquelles ils sont confrontés (B).

A. Avant la loi de 2022 : des jeunes majeurs de plus en plus nombreux au sein de l'ASE

Au niveau national, le nombre de jeunes majeurs pris en charge et les dépenses afférentes sont en croissance nette depuis 2017.

GRAPHIQUE N° 1 | Les majeurs au sein des publics confiés à l'ASE



Source : DREES, traitement juridictions financières

Le nombre de jeunes majeurs pris en charge par les départements a constamment augmenté jusqu'en 2021, et leur part au sein de l'ASE est désormais supérieure à 15 % dans une majorité de départements. Au niveau national, les jeunes majeurs représentaient 12 % de l'ensemble des enfants accueillis en 2017, et 19 % en 2021 (Drees). Pour ce public, les mesures de suivi en milieu ouvert (avec maintien au domicile) tendent à diminuer alors que les mesures d'accueil, plus coûteuses, sont en croissance. Le niveau de prise en charge s'inscrit dans la plupart des

départements dans un contexte de pénurie de places en établissement, de difficultés de recrutement de travailleurs sociaux et d'assistants familiaux ainsi que d'augmentation des fragilités chez les jeunes concernés (violences familiales, insécurité familiale en raison de la consommation d'alcool ou de stupéfiants, problèmes d'ordre psychologique voire psychiatrique).

En retenant un coût moyen d'accueil similaire à celui des mineurs, la dépense globale associée à l'accueil provisoire de jeunes majeurs peut être estimée à 1,2 Md€ en 2022, soit une augmentation de 0,48 Md€ entre 2018 et 2022. Cette augmentation explique plus de la moitié de la hausse des dépenses totales d'aide sociale à l'enfance constatée au cours de la même période (+0,87 Md€ depuis 2018, pour un montant total de 9,9 Md€ en 2022).

La protection de l'enfance a fait l'objet de trois grandes lois au cours des dernières décennies : la loi du 5 mars 2007, qui a organisé les dispositifs de repérage et de pilotage, et les lois du 14 mars 2016 et du 7 février 2022, qui ont notamment conforté les droits des jeunes majeurs. Au cours de la période récente, près de la moitié des jeunes pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) à 17 ans ont continué à bénéficier d'un suivi l'année de leurs 18 ans.

Dans un rapport public thématique publié en 2020, la Cour a rappelé que la poursuite de l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes protégés atteignant ou ayant atteint l'âge de la majorité était déterminante pour éviter une rupture brutale⁴. En effet, paradoxalement, l'exigence d'autonomie est plus forte et plus précoce pour les jeunes protégés que dans la population générale. L'âge de la majorité représentait ainsi un couperet compte tenu du caractère facultatif de la prolongation de prise en charge au-delà de 18 ans, avec des conséquences lourdes en termes d'insertion sociale.

Alors que l'âge moyen de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en France est passé de 23 à 25 ans, les sorties précoces de l'ASE, dès 18 ans, persistent. Elles présentent pourtant un risque élevé, pour les jeunes concernés, de se retrouver sans perspective. La possibilité prévue à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles de maintenir la prise en charge pour les jeunes âgés de 18 à 21 ans rencontrant « *des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou de soutien familial suffisants* » est cependant restée facultative jusqu'à la loi du 7 février 2022.

Cette dernière loi a consacré un droit à l'accompagnement pour les anciens bénéficiaires de l'ASE. Le code de l'action sociale et des familles impose ainsi désormais aux départements de prendre en charge les mineurs émancipés et les jeunes majeurs de moins de 21 ans ayant précédemment été confiés à l'aide sociale à l'enfance, s'ils en font la demande et sous conditions de ressources⁵.

4. Cour des comptes, *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*, rapport public thématique, novembre 2020, pp. 114 et s.

5. Article L. 222-5, 5° du code de l'action sociale et des familles. La prise en charge reste facultative pour les autres majeurs âgés de moins de 21 ans qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

Avant l'adoption de la loi du 7 février 2022, les services de l'ASE prenaient cependant d'ores et déjà en charge une part croissante de jeunes pour chaque tranche d'âge, en particulier les jeunes majeurs. Amorcée en 2019, la forte progression du nombre de jeunes majeurs protégés en 2020 et en 2021 est également liée à la hausse du nombre d'accueils provisoires en réponse à la crise sanitaire (+ 11 % entre 2020 et 2021), après avoir connu une augmentation annuelle de 20 % par an entre 2018 et 2020, alors que cet accueil était stable les années précédentes. Un repli a été constaté en 2022⁶, notamment du fait de la baisse du nombre d'anciens mineurs non accompagnés (MNA) parmi les jeunes majeurs (cf. *infra*).

B. Un accompagnement ancien qui s'est progressivement amélioré

De nombreux départements mènent de longue date une politique volontariste en matière d'accompagnement des jeunes majeurs issus de l'ASE dans un grand nombre de domaines parfois au-delà du seuil de 21 ans. Ils inscrivent cet engagement dans les schémas départementaux de prévention et de protection de l'enfance. D'après les données recueillies par les juridictions financières, les grandes étapes clés de l'accompagnement des jeunes, telles que l'entretien devant être organisé obligatoirement par les services départementaux de l'ASE avant les 17 ans des jeunes, et la formalisation d'un projet d'accès à l'autonomie dans le cadre du dispositif jeunes majeurs, sont mieux prises en compte, avec le temps et au fil des réformes.

Ces mesures semblent efficaces, notamment pour faciliter l'insertion professionnelle. Selon une étude publiée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire⁷, les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance sont deux fois moins nombreux que dans la population générale à poursuivre leurs études après 18 ans et les deux-tiers de ceux qui poursuivent leurs études le font dans le cadre de l'apprentissage. Cependant, le recours au « *contrat jeune majeur* » réduit le risque d'une sortie de l'ASE sans diplôme, même si le niveau d'étude reste plus faible que celui de la population générale.

Un quart des jeunes sortant de l'ASE obtient un emploi à 18-19 ans et la moitié à 21-22 ans, la majeure partie dans la restauration, le commerce ou le bâtiment. Ceux qui accèdent à l'emploi après un « *contrat jeune majeur* » travaillent dans des secteurs plus diversifiés. Plus d'un jeune sur deux sortis de l'ASE n'est ni en études, ni en emploi ou en formation (NEET), contre 15 % de la population générale à 18-19 ans. Seuls 26 % des jeunes ayant bénéficié d'un « *contrat jeune majeur* » sont dans cette situation à 21-22 ans. Ces constats semblent montrer que les mesures d'accompagnement vers l'insertion professionnelle mises en œuvre dans le cadre des « *contrats jeunes majeurs* » sont efficaces, même s'il faut tenir compte d'un potentiel biais de sélection, les jeunes accompagnés pouvant connaître moins de difficultés d'insertion que ceux sortis plus tôt.

6. Cf. Graphique n° 1.

7. I. Frechon, L. Marquet, *Rapport d'étude relatif aux ressources des jeunes à la fin de leur parcours de placement à l'Aide sociale à l'enfance, 2023* (sur la base de séries tirées de l'Enquête longitudinale sur l'autonomie après le placement - ELAP).

Portrait de Maxence H.⁸

Orphelin de père, Maxence H., né en 2001, a été confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) dès l'âge de six mois et jusqu'à sa majorité. Son parcours a été jalonné de ruptures, avec deux tentatives de retour au domicile familial, de courte durée, qui ont échoué.

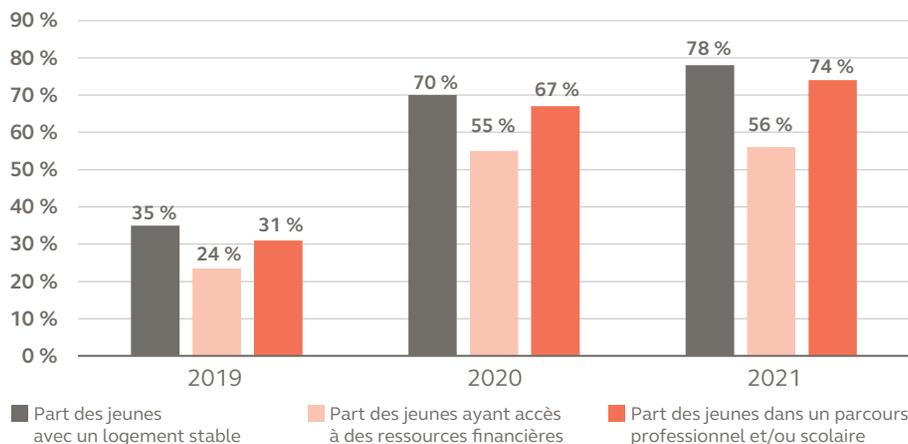
Après avoir connu deux familles d'accueil successives, il a été placé dans une maison d'enfants à caractère social (MECS) jusqu'à l'âge de 18 ans. Orienté au collège vers la voie professionnelle, il obtient un Bac pro « *Services à la personne* ». Contre l'avis de son référent éducatif, qui estimait que, venant de la voie professionnelle, la « *marche serait trop haute* » pour lui, selon l'expression qu'il a conservée en mémoire, Maxence était déterminé à entreprendre des études dans l'enseignement supérieur.

La signature d'un contrat jeune majeur (CJM) d'une période de six mois - qui a été renouvelé - lui assurant des ressources suffisantes et un hébergement, il obtient un DUT « *carrières sociales* ». Après l'obtention de son diplôme, il effectue un service volontaire européen dans un pays de l'UE. À son retour, il reprend ses études en vue d'obtenir une licence professionnelle. Pour les financer, il signe d'abord un contrat d'apprentissage, pendant un an, avant d'être recruté en contrat professionnel par une fédération associative. Il prépare à présent en Master 2 un diplôme de management des organisations sociales et médico-sociales, et il est investi dans une association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance.

L'amélioration de la prise en charge globale des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance a également résulté de la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance. Les indicateurs de suivi sur les sorties « sèches » montrent d'ailleurs une évolution positive.

8. Le prénom et l'initiale du nom ont été changés.

GRAPHIQUE N° 2 | Indicateurs de suivi sur les sorties « sèches » (en % du nombre de jeunes âgés de 18 ans issus de l'ASE)



Source : juridictions financières, d'après le troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, France stratégie, 2022

En créant un droit opposable à l'accompagnement des jeunes issus de l'ASE, la loi du 7 février 2022 s'est inscrite dans la continuité d'un ensemble d'avancées en faveur de cette population, mais le constat antérieur de pratiques disparates demeure. À cet égard, la loi a renforcé et clarifié les droits opposables des jeunes majeurs sur l'ensemble du territoire national, comme l'a confirmé le juge administratif⁹ et malgré des manquements¹⁰ relevés par la Défenseure des droits.

II. Depuis 2022, une mise en œuvre encore variable des droits des jeunes majeurs sortant de l'ASE

Le renforcement des droits des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance intervenu en 2022 n'a pas eu, pour l'heure, d'impact notable sur le nombre de ceux qui continuent à bénéficier d'un accompagnement du département et les modalités de leur prise en charge, au sein desquelles la logique contractuelle reste dominante (A). Dans un contexte de saturation des lieux d'accueil, les moyens alloués présentent toujours de grandes disparités (B).

9. Cf. par exemple, ordonnance du juge des référés (Conseil d'État, 15 novembre 2022, n° 468365).

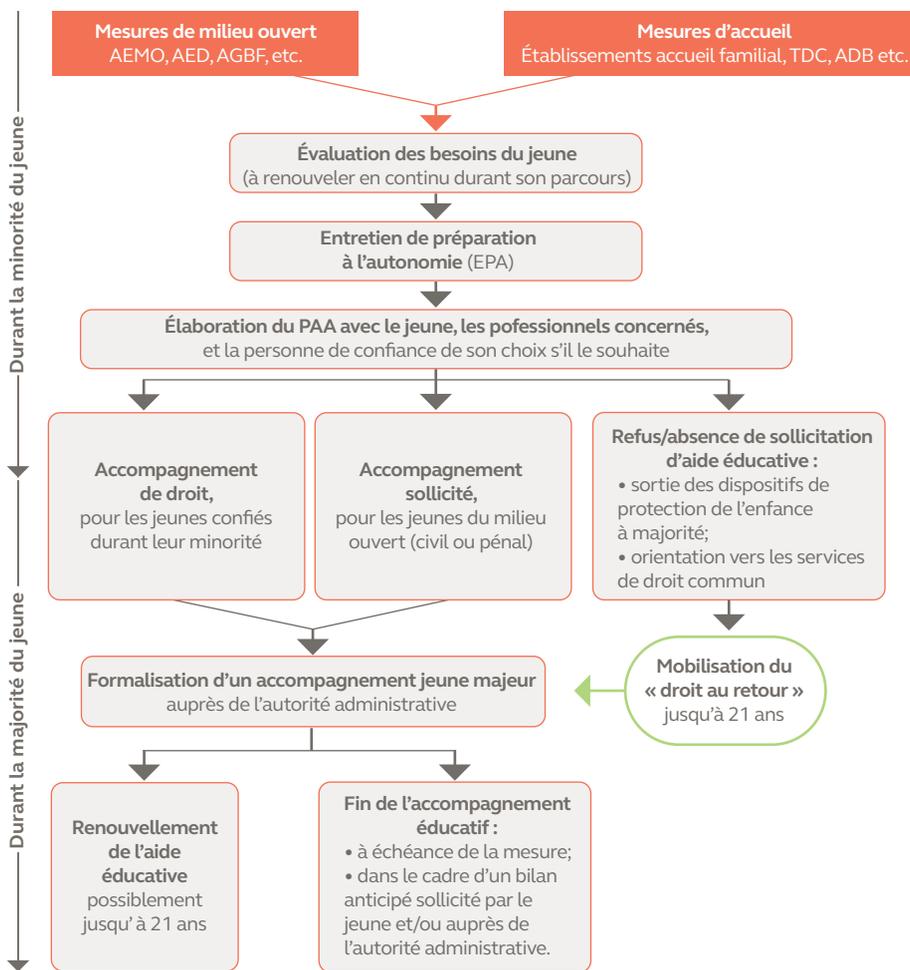
10. Cf. Décisions du Défenseur des droits : n° 2022-235 du 1^{er} décembre 2022 ; n° 2023-182 du 31 août 2023 ; n° 2023-226 du 7 novembre 2023.

A. Un renforcement des droits sans grand effet pratique

1. Des niveaux de prise en charge toujours variables

La consécration par la loi d'un droit à l'accompagnement pour les anciens bénéficiaires de l'ASE devrait conduire les départements à améliorer leur accompagnement. Le code de l'action sociale et des familles garantit désormais que l'ensemble des mineurs émancipés et jeunes majeurs de moins de 21 ans ayant précédemment été confiés à l'ASE bénéficient, à leur demande et sous conditions de ressources, d'un droit à être pris en charge.

SCHÉMA N° 1 | Étapes théoriques de l'accompagnement administratif des jeunes majeurs issus de l'ASE



Source : Haute autorité de santé, recommandation de bonnes pratiques, février 2024

Les modalités de mise en œuvre du nouveau droit à l'accompagnement divergent cependant toujours selon les territoires, notamment en fonction du niveau de structuration préexistant des politiques de protection de l'enfance. Dans plusieurs cas, le règlement départemental d'aide sociale n'a pas été actualisé après l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2022, et les autres outils prévus par la loi tardent à être mis en place (cf. *infra*).

De nombreux départements restent attachés à la logique d'apparence contractuelle qui encadre le plus souvent leurs relations avec les jeunes majeurs, en dépit du caractère opposable du droit à l'accompagnement. Cette approche de forme contractuelle, comme dans le cas du contrat établi avec les bénéficiaires du revenu de solidarité active, a pour intérêt de mobiliser les jeunes dans un projet d'autonomie et permet de concrétiser l'objectif d'une participation active des jeunes majeurs. Elle ne peut cependant être imposée aux jeunes. Dans un certain nombre de situations, le « *contrat jeune majeur* » reste par ailleurs limité par son manque de rigueur et de précision. La nature de l'accompagnement n'est pas toujours précisée et notamment le recours aux mesures d'aide éducative ou les aides financières possibles. Dans de nombreux cas, les « contrats » ont des durées courtes, de trois à six mois. L'insuffisance des systèmes d'information ne permet toutefois pas d'en établir la durée moyenne, les jeunes pouvant parfois bénéficier de plusieurs « contrats » courts successifs.

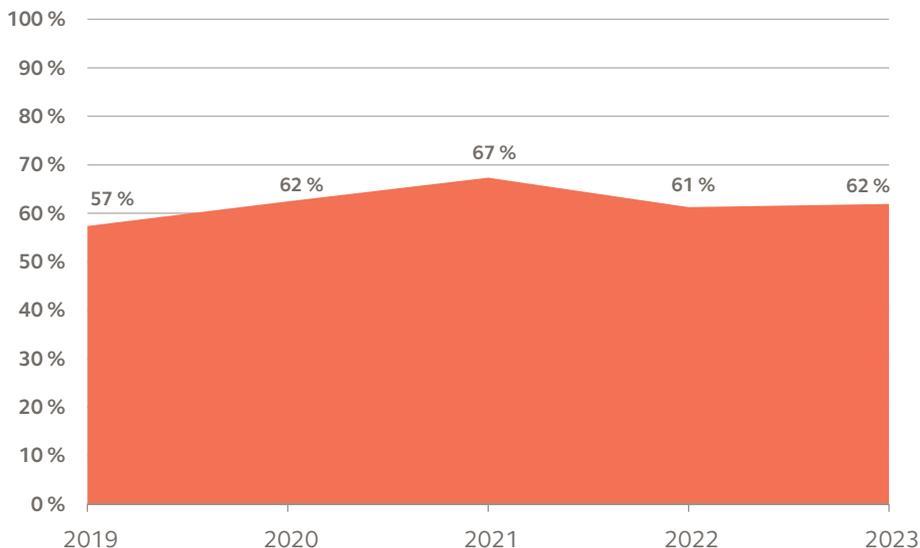
La portée effective de ce droit opposable a été progressivement précisée par le juge administratif, qui a encadré les marges de manœuvre des présidents des conseils départementaux. Le juge administratif a notamment eu l'occasion de souligner que des conditions (notamment de comportement ou de manque d'investissement dans les études) ne sauraient être ajoutées aux critères de ressources de ces prises en charge. Ainsi, les « *contrats jeunes majeurs* » ne constituent pas de véritables contrats dont les modalités seraient opposables au bénéficiaire.

Paradoxalement, le nombre de jeunes nouvellement pris en charge à la majorité a diminué en 2022, du fait de la fin des mesures spéciales de prolongation adoptées pendant la crise sanitaire et de l'évolution des flux migratoires. Au sein de l'échantillon contrôlé, il a de nouveau progressé en 2023.

Entre 2021 et 2023, le taux de prise en charge des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance a augmenté dans cinq des départements examinés et diminué dans quatre autres. Au niveau national, le nombre de jeunes majeurs confiés à l'ASE est quasiment stable en 2023 (-0,2 %), et leur part est en léger repli : ils représentent ainsi 16 % des jeunes confiés à l'ASE fin 2023 contre 17 % fin 2022. Cette diminution est la conséquence de l'augmentation du nombre de mineurs accueillis en 2023¹¹. Ces données ne permettent pas de conclure à ce stade à un effet clair de la loi de 2022.

11. Chiffres Drees au 31 décembre 2023, enquête Aide sociale.

GRAPHIQUE N° 3 | Part des jeunes majeurs pris en charge par l'ASE l'année de leurs 18 ans (échantillon retraité) (en %)



Source : juridictions financières

Dans le département du Lot-et-Garonne, le nombre de jeunes majeurs accompagnés par le département a augmenté de manière significative en 2023 (de 50 % entre 2022 et 2023 pour s'établir à 77 % de l'ensemble des jeunes âgés de 18 ans). Dans le Var, environ 81 % des jeunes sont accompagnés.

Il en va de même dans les départements de l'Indre et d'Indre-et-Loire. Mais dans deux départements au moins - le Calvados et la Seine-et-Marne -, le taux de prise en charge est inférieur à la moitié d'une cohorte éligible et a diminué en 2023.

Cette diversité est un effet de la décentralisation de cette politique publique, dont le département est chef de file. Pour autant, elle devrait s'accompagner de la définition d'un « socle commun de droits pour tous les enfants », selon l'exposé des motifs de la loi du 7 février 2022.

Dans son rapport public annuel de 2023, consacré à *La décentralisation 40 ans après*¹², la Cour a rappelé, s'agissant des politiques sociales décentralisées, que des disparités sont naturellement observées dans les taux de bénéficiaires des prestations d'un territoire à l'autre, notamment en raison de leurs différences socio-économiques et démographiques, et de politiques locales assumées. Elle a toutefois relevé que certains écarts sont d'une ampleur telle qu'ils posent la question du respect du principe d'égalité de traitement des bénéficiaires et du maintien d'un socle de prestations uniforme sur l'ensemble du territoire national. Dans le cas des « *contrats jeunes majeurs* », au sein de l'échantillon contrôlé, les taux de prise en charge des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance s'inscrivaient

12. Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans après*, rapport public annuel, mars 2023, pages 298 à 300.

en 2023 dans une échelle de 38 % en Seine-et-Marne à 83 % en Gironde. Un taux de prise en charge bas pose notamment la question de la qualité de l'information des jeunes sur l'étendue des droits dont ils peuvent bénéficier.

2. Les anciens mineurs non accompagnés (MNA) : un public spécifique

Les anciens MNA, qui étaient près de 16 700 au niveau national à bénéficier d'une prise en charge en tant que jeune majeur fin 2023¹³, représentent désormais près de la moitié des jeunes majeurs pris en charge dans plusieurs départements et notamment, au sein de l'échantillon des départements contrôlés dans le cadre de l'enquête, ceux du Val d'Oise et des Bouches-du-Rhône¹⁴.

Les mineurs non accompagnés (MNA)

Longtemps dénommés mineurs isolés étrangers, les mineurs non accompagnés sont les enfants étrangers présents sur le territoire français sans être accompagnés d'un parent ou d'un représentant légal. La prise en charge de ces enfants, confiés par l'autorité judiciaire aux services de l'Aide sociale à l'enfance, relève des dispositifs de protection de l'enfance.

Portrait de Samuel G.¹⁵

Samuel G. quitte son pays à l'âge de 15 ans et, en tant que mineur non accompagné (MNA), se retrouve confié en 2021 aux services de l'ASE d'un département par ordonnance de placement provisoire confirmée par un juge des enfants.

Deux ans plus tard, alors âgé de 17 ans, Samuel G. débute un CAP mention maçonnerie en apprentissage, d'une durée de deux ans, au sein d'un centre de formation d'apprentis du bâtiment et des travaux publics.

À sa majorité, en 2024, le président du conseil départemental décide de mettre fin à son accompagnement par les services de l'ASE.

Samuel G. se retrouve avec des ressources insuffisantes par rapport aux charges à supporter pour poursuivre sa formation. Il traverse une période d'errance avant de trouver de l'aide au sein d'un club de prévention. Cette structure l'appuie dans une nouvelle demande d'accompagnement pour les jeunes majeurs auprès du même département, qui fait alors l'objet d'une décision implicite de refus. La défenseure des droits, saisie de ce dossier, émet un avis dans lequel elle relève que Samuel G. ne « dispose d'aucune ressource ou d'aucun soutien familial et vit actuellement dans un bâtiment occupé par des personnes sans domicile » et que les motifs évoqués par le président du conseil départemental pour justifier son refus d'un accompagnement ne figurent pas au code de l'action sociale et des familles.

13. Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

14. Dans ce département, par exemple, les anciens MNA ayant atteint l'âge de la majorité ne comptaient que pour 22 % du total des jeunes majeurs pris en charge en 2016. En 2021, ils représentent près de la moitié des accompagnements au titre du contrat jeune majeur.

15. Le prénom, l'initial du nom, ainsi que les dates ont été changés.

La question des MNA devenus majeurs après avoir été pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance est particulièrement prégnante du fait des spécificités de ce public et de son âge moyen élevé d'entrée à l'ASE. En effet, près de 37 % des entrants sont à moins d'un an de la majorité au moment de leur première prise en charge¹⁶, et les trois quarts sont âgés de plus de 16 ans.

De nombreux départements ont aménagé les prises en charge afin de mieux les adapter aux problématiques de ces jeunes que les modes d'intervention habituels de l'ASE, tout en étant souvent moins coûteuse. Plusieurs départements retiennent ainsi, pour ces publics, des durées de contrats plus courtes que la moyenne. Le « contrat » est souvent organisé autour de formations qualifiantes brèves, sur quelques mois, afin que ces jeunes acquièrent rapidement leur autonomie financière. Ce choix est présenté par la plupart des départements contrôlés comme adapté à la situation de ce public et serait, selon eux, bien accepté par les intéressés, qui aspireraient à une indépendance économique rapide.

La loi du 7 février 2022 entendait par ailleurs inciter les services départementaux à anticiper la question de la régularité du séjour, une fois que les bénéficiaires ont atteint la majorité. L'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles modifié par l'article 16 de la loi prévoit ainsi que l'entretien se tenant un an avant la majorité doit permettre d'informer les mineurs non accompagnés de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement dans leurs démarches d'obtention d'une carte de séjour ou de dépôt d'une demande d'asile.

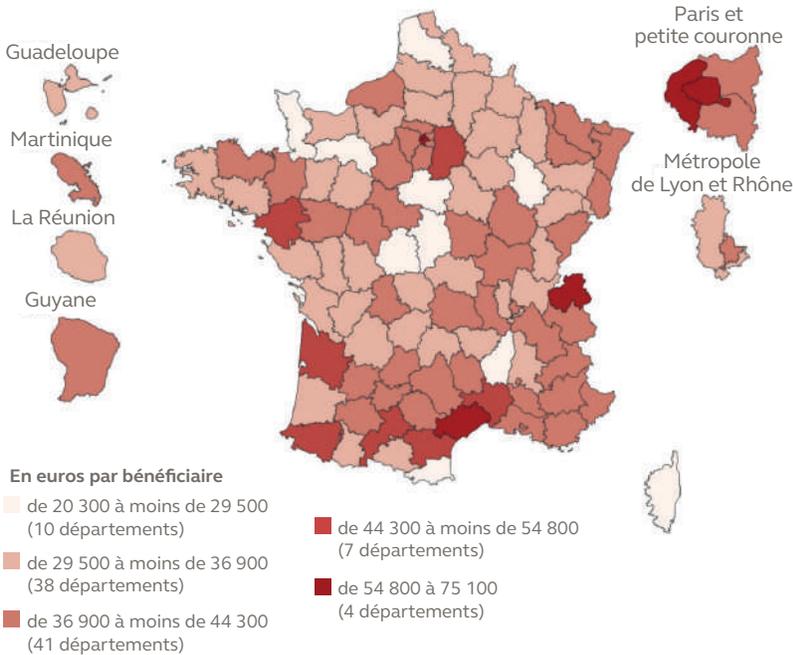
Depuis peu, les départements peuvent, en application de la loi « immigration » du 26 janvier 2024, exclure des dispositifs « *jeunes majeurs* » les anciens MNA pris en charge par l'ASE lorsqu'ils font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. Parmi les départements examinés dans le cadre de l'enquête, le Val-d'Oise, l'Essonne et la Seine-et-Marne affirment appliquer cette exclusion. Le département de la Gironde poursuit pour sa part la prise en charge des jeunes majeurs faisant l'objet d'une OQTF jusqu'au terme d'un éventuel recours.

B. Un effort financier croissant mais de grandes disparités

L'effort financier des départements en faveur de l'aide sociale à l'enfance est disparate. Certains départements mobilisent quatre fois plus de moyens que d'autres, pour chaque jeune. En 2022, le coût moyen de prise en charge s'élevait à 38 200 € par an, pour chaque enfant ou jeune majeur. Ce coût recouvre principalement les dépenses d'hébergement et de suivi social et éducatif (famille d'accueil, établissements, masse salariale des travailleurs sociaux et éducateurs).

16. Chiffre 2022. Source : direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), mission mineurs non accompagnés, rapport annuel d'activité, 2022.

CARTE N° 1 | Dépenses annuelles brutes de prise en charge par bénéficiaire de l'ASE en 2022



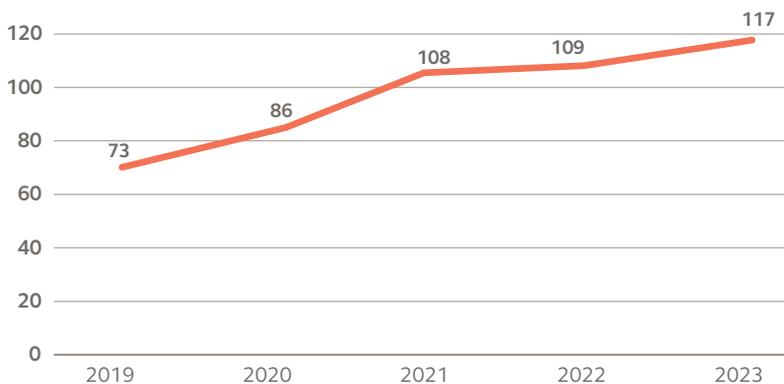
Source : Drees, L'aide sociale à l'enfance - Édition 2024

L'hétérogénéité des dépenses annuelles consacrées au public des jeunes majeurs par département est similaire à celles destinées aux mineurs. Ces dépenses sont en hausse, à l'instar de leur budget global, du fait de la progression du coût de l'hébergement et de la création, dans certains cas, de postes d'accompagnateurs. Compte tenu de la part croissante des mesures relevant du dispositif jeunes majeurs, les départements auraient intérêt à développer des outils de pilotage leur permettant de mesurer l'impact et l'efficacité de leur politique.

En raison de lacunes dans le suivi budgétaire et comptable, plusieurs départements (l'Essonne et la Seine-et-Marne, par exemple) ne sont pas en mesure de déterminer avec précision le coût des dispositifs destinés aux jeunes majeurs. Certains départements estiment qu'ils représentent environ 10 % de leurs dépenses d'aide sociale à l'enfance.

Parmi les départements de l'échantillon contrôlés par les chambres régionales des comptes, la dépense consacrée aux jeunes majeurs a augmenté de 60 % entre 2019 (73 M€) et 2023 (117 M€). Cette progression, qui a été particulièrement rapide entre 2019 et 2021, du fait des mesures de prolongation des prises en charge adoptées pendant la crise sanitaire¹⁷, a été presque nulle en 2022, puis plus marquée en 2023, dans un contexte de forte inflation. Les dépenses réalisées au bénéfice des jeunes sortant de l'ASE augmentent - moins rapidement - depuis la loi du 7 février 2022, alors même que, comme indiqué plus haut, le taux de prise en charge a peu évolué. La hausse constatée reflète donc surtout l'augmentation du coût moyen de prise en charge des jeunes.

GRAPHIQUE N° 4 | Dépenses destinées aux jeunes majeurs pris en charge par l'ASE (en M€) (échantillon retraité)



Source : juridictions financières

Cette croissance concerne tous les départements, quelles que soient les modalités d'attribution des « *contrats jeunes majeurs* ». Mais la part des dépenses d'aide sociale consacrée aux jeunes majeurs reste variable en fonction des départements. L'écart entre les départements analysés s'inscrit dans une échelle de un à quatre, comparable à l'écart constaté au niveau national sur l'ensemble des dépenses ASE. Il dépend pour l'essentiel du coût moyen de l'hébergement, selon les solutions déployées par le département. Ainsi, le coût moyen est plus élevé lorsque les jeunes majeurs restent hébergés dans des maisons d'enfants à caractère social, qui offrent des taux d'encadrement élevés.

La loi du 7 février 2022 prévoit que l'État alloue une compensation financière annuelle aux départements pour l'accompagnement et le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'ASE sans ressources ni soutien familial. Une enveloppe financière de 50 M€ a été ouverte à ce titre par la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022, alors même que les dépenses sont estimées à 1,2 Md€. Aux termes de l'arrêté du 1^{er} décembre 2022 fixant le

17. Cf. l'article 18 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19.

montant du financement de l'État pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs par l'aide sociale à l'enfance, elle est répartie, sans objectif prédéfini, *au prorata* du nombre estimé de ces jeunes précédemment confiés à chaque département et devenus majeurs au cours de l'année 2022.

Contrairement à ce qu'il a mis en place pour le financement d'autres politiques sociales décentralisées, l'État n'a pas cherché à conditionner le versement de cette enveloppe à certains prérequis, ni défini de socle de base.

Selon les départements, le financement de l'État ne permettrait pas de couvrir la hausse du coût de l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE. Par ailleurs, ils estiment devoir supporter des dépenses supplémentaires du fait du sous-financement par l'État de politiques connexes relevant pourtant de sa responsabilité (protection judiciaire de la jeunesse, accueil des jeunes en psychiatrie). Cependant, ils n'ont produit aucune estimation précise de la sous-compensation des dépenses ayant selon eux résulté des mesures nouvelles issues de la loi du 7 février 2022 .

Dans le respect des principes de la décentralisation, qui placent les départements en chefs de file de cette politique, il appartient à l'État de fixer des objectifs de prise en charge sur la base d'un socle minimal, défini par ses soins, de veiller à leur atteinte dans les territoires, voire d'inciter les départements qui le souhaitent à aller au-delà. Cette démarche suppose qu'une nouvelle stratégie nationale soit définie en la matière et constitue la source d'une contractualisation ciblée.

III. Un pilotage des dispositifs et un accès au droit commun insuffisants

L'accompagnement des jeunes majeurs est un processus complexe, qui fait intervenir des acteurs multiples. Faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun constitue l'un des enjeux de l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs. Or, les nouveaux outils des départements et les instances prévues par la loi tardent à être mis en place (A), les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance produisent pour leur part des effets tangibles mais limités dans le temps (B) et l'accès aux dispositifs de droit commun reste souvent encore insuffisant (C).

A. Les nouveaux outils des départements et les instances prévues par la loi tardent à être mis en place

Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance sont l'un des outils d'un pilotage partenarial solide des politiques de protection de l'enfance. Les départements doivent cependant se doter de meilleurs indicateurs de résultats du schéma d'organisation sociale et médico-sociale en faveur de l'enfance pour garantir un suivi chiffré et objectif, qui fait souvent défaut.

Les départements contrôlés n'ont, sauf exception, pas encore institué la commission départementale d'accès à l'autonomie prévue par la loi du 7 février 2022, ni mis en place le protocole de prise en charge des jeunes majeurs prévu par la loi du 14 mars 2016. La mobilisation des partenaires institutionnels reste souvent insuffisante. Les régions et les services de l'État (rectorats) se concentrent par exemple sur la lutte contre le décrochage scolaire et sur l'accès à la formation et n'identifient pas les jeunes majeurs comme public prioritaire. Ces lacunes privent les acteurs d'outils permettant d'assurer la pérennité et la continuité des actions ciblées.

Le suivi des jeunes majeurs à leur sortie de l'ASE reste un point faible des politiques départementales. Peu de départements réalisent l'entretien de bilan six mois après la fin d'un « *contrat jeune majeur* » rendu obligatoire par la loi du 7 février 2022. Pourtant, à la faveur de la dématérialisation des dossiers individuels des enfants pris en charge par l'ASE, dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), le département dispose d'une capacité réelle de suivi des cohortes de jeunes majeurs.

B. Des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance aux effets tangibles mais limités

Le manque de partenariat autour de l'accompagnement global à l'autonomie des jeunes majeurs est un constat largement partagé de longue date. Dans son rapport sur la protection de l'enfance de 2020, la Cour avait déjà relevé que la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 et la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 visaient à renforcer les réponses à cette situation¹⁸.

Ces stratégies nationales ont favorisé l'adoption d'objectifs stratégiques en matière d'accompagnement des jeunes majeurs, le renforcement des mesures concrètes en leur faveur et un accroissement des crédits qui y sont consacrés, en lien avec les associations présentes sur le territoire. Mais les projets déclinant ces stratégies sont co-financés par l'État pour une durée limitée de trois ans, ce qui ne garantit pas aux départements le financement pérenne des dispositifs créés.

Le Pacte des solidarités, présenté le 18 septembre 2023, portant sur la période 2024-2028, ne comporte pas de volet spécifique relatif aux jeunes majeurs, sinon au travers de l'expérimentation du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture (cf. *infra*).

Une mesure a par ailleurs été annoncée le 20 novembre 2023 (le « *pack jeunes majeurs* ») à destination des jeunes majeurs sortant de l'ASE, qui doit aider à recenser les démarches d'accès aux droits à partir de 16 ans, et à déployer des dispositifs visant à éviter l'isolement des jeunes majeurs au moment de leur passage

18. Cour des comptes, *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*, rapport public thématique, novembre 2020, pp. 114 et s.

à l'âge adulte. Cependant, il n'a pas été donné suite à ce projet et le Gouvernement apparaît donc en grande partie dépourvu de stratégie en la matière. Les services de l'État¹⁹ mènent toutefois actuellement une démarche utile visant notamment à améliorer la fluidité du partage de données entre acteurs pour un meilleur pilotage.

C. Un accès au droit commun à renforcer

La question de l'accès des jeunes majeurs issus de l'ASE aux dispositifs d'aide de droit commun est un enjeu récurrent des politiques sociales. Elle est souvent identifiée comme une préoccupation dans les schémas directeurs départementaux de l'enfance.

C'est le cas en ce qui concerne l'insertion socioprofessionnelle, domaine dans lequel les missions locales jouent un rôle central. Leurs actions s'adressent aux jeunes confiés à l'ASE dès leur seizième année. Elles visent à favoriser leur insertion socio-professionnelle et à prévenir toute situation d'exclusion à la fin de leur parcours au sein de l'ASE, en évaluant les projets des jeunes et en les aidant à les élaborer et à les mettre en œuvre. Certains départements allouent à ce titre des subventions aux missions locales.

De nombreux départements concluent par ailleurs des conventions avec la CPAM pour améliorer l'accès des jeunes à l'assurance maladie. Des points noirs restent par ailleurs à relever sur le plan de l'accès au droit commun.

1. L'accès au logement : des solutions à développer

L'accès à un logement autonome est un enjeu central pour l'insertion socioprofessionnelle des jeunes majeurs issus de l'ASE. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté l'avait intégré au référentiel de lutte contre les sorties sèches. La loi du 7 février 2022 a ajouté les jeunes majeurs dans la liste des publics prioritaires pour l'accès au logement social. Pour autant, les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance se heurtent à des obstacles multiples, d'ordre financier, mais aussi administratif. Certains bailleurs ne prennent pas en compte les spécificités liées à leur situation.

Pour répondre à ces difficultés d'accès, les départements ont recours à des solutions de logements semi-autonomes. Les foyers de jeunes travailleurs jouent un rôle central dans de nombreux départements, mais plusieurs limites sont identifiées, notamment le coût élevé de ce type d'hébergement. Des offres alternatives, comme l'intermédiation locative ou le bail glissant, se développent pour faciliter l'accès des jeunes majeurs à un logement.

19. Direction générale de la cohésion sociale, en lien avec la délégation au numérique en santé et la Drees.

Les dispositifs de logement semi-autonome

Les départements de l'Indre et du Calvados proposent aux jeunes un bail glissant qui leur permet d'intégrer directement un logement individuel. Le « *bail glissant* » consiste à héberger un jeune (mineur ou majeur) dans un appartement qui est loué par un opérateur (service de suivi, lieu d'accueil, services départementaux de l'ASE) avant son transfert au bénéficiaire, qui en devient locataire en son nom propre et en assume la responsabilité quand il le peut.

Le département de l'Aisne finance des places d'hébergement en colocation pour apporter une réponse adaptée aux besoins de la moitié des jeunes bénéficiant d'un « *contrat jeune majeur* ». Cette offre est organisée par deux opérateurs également sous la forme d'une « pension de famille », une catégorie de résidence sociale qui ouvre un droit renforcé à l'aide personnalisée au logement ou à une intermédiation locative.

Dans le département des Bouches-du-Rhône, les maisons d'enfants à caractère social (MECS) ont aménagé des logements pour les jeunes majeurs. Cette offre couvre un tiers des besoins du département et permet un suivi continu par la même structure d'accueil.

Une convention partenariale pour favoriser l'accès des jeunes au logement est en cours d'élaboration entre l'association Départements de France, l'Union sociale pour l'habitat, l'Association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social, l'Union nationale pour l'habitat des jeunes et l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes.

2. Handicap et troubles psychiques : des freins encore importants à une prise en charge efficace

Plus de la moitié des jeunes suivis par l'ASE connaissent des troubles psychologiques liés à des carences familiales et affectives. 15 à 30 % d'entre eux sont en situation de handicap, lié à un trouble psychique ou à une déficience mentale²⁰. Les capacités d'accueil des secteurs du handicap et de la psychiatrie connaissent par ailleurs des situations de saturation, ce qui limite les possibilités pour assurer un suivi adéquat des jeunes protégés par l'ASE. Aucune disposition législative ou programme national ne concerne de manière spécifique l'accompagnement à l'autonomie des jeunes majeurs issus de l'ASE confrontés à ces « doubles vulnérabilités » pour répondre à un risque accru de désinsertion.

20. Estimation réalisée par le ministère de la solidarité en 2023 à partir de l'enquête de la Drees sur les données 2018. Dans son rapport annuel pour 2015, le Défenseur des droits estimait que 70 000 enfants de l'ASE étaient reconnus à ce titre par une maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

La prise en charge de ces doubles vulnérabilités liées au handicap ou à la psychiatrie rend plus complexe l'élaboration des parcours d'insertion. Les acteurs de chaque secteur s'inscrivent en effet dans des logiques différentes, sans interconnexion des systèmes d'information et sans harmonisation des modalités d'action.

La coordination entre les services de l'ASE et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pilotées par les départements atténue parfois ces divergences. Dans l'Aisne, ce travail conjoint permet d'anticiper l'ouverture des droits d'allocation adultes handicapés (AAH) pour les jeunes majeurs. Dans ce cas, le « *contrat jeune majeur* » peut être maintenu pour compléter la prise en charge, et le montant de l'allocation est adapté pour tenir compte des ressources perçues au titre du handicap. Pour autant, les MDPH n'interviennent que sur la reconnaissance du handicap et sur l'orientation, et elles n'ont pas de capacité à adapter l'offre d'accueil.

3. Les pécules au titre des allocations de rentrée scolaire : un recours trop limité faute d'information suffisante

La loi du 14 mars 2016 a confié à la Caisse des dépôts et consignations la mission d'assurer la réception et la protection des allocations de rentrée scolaire des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, qui sont habituellement versées par la CAF aux parents.

Le département doit informer les jeunes majeurs de l'existence du pécule déposé à la Caisse des dépôts et consignations, du droit qu'ils ont d'en disposer à compter de leur majorité et de la nécessité d'effectuer une demande de versement des fonds. À leur majorité ou lors de leur émancipation, le pécule doit être restitué aux intéressés qui le demandent à la Banque des Territoires²¹.

La Banque des Territoires a déployé une procédure en ligne et un support téléphonique. Toutefois, les démarches de restitution sont complexes pour les jeunes et les textes réglementaires ne prévoient pas d'obligation d'une prise de contact individuelle par la Banque des Territoires. Cette institution a restitué 6,7 M€ aux jeunes concernés avec un montant moyen de 1 084 € par personne en 2022, et détenait un stock consigné de 18,3 M€ (soit trois années de versements) au 31 décembre 2022, dont 27 % concernait des bénéficiaires âgés de plus de 21 ans. Le taux de restitution moyen est estimé à 42 %. L'absence de partage des coordonnées des jeunes issus de l'ASE ne permet pas de garantir l'effectivité de ce droit.

La majeure partie des départements de l'échantillon déclare informer les jeunes concernés de l'existence de cette procédure de consignation. Le développement et la généralisation des échanges entre le département, la Caf et la Caisse des dépôts et consignations afin de fiabiliser des listes de bénéficiaires serait à étudier.

21. Banque qui fait partie du groupe de la Caisse des dépôts et consignations.

4. L'enjeu de l'insertion : des cloisonnements persistants dans certains territoires

La loi du 7 février 2022 dispose qu'un contrat d'engagement jeune (CEJ) « est systématiquement proposé » aux majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge au titre de l'ASE dans le cadre d'une mesure de placement. Depuis le 1^{er} mars 2022, le CEJ, qui s'est substitué à la garantie jeunes, concerne les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation (16 à 30 ans pour ceux d'entre eux qui sont en situation de handicap)²².

La loi ne précise pas à qui incombe la responsabilité de l'information et de l'orientation du jeune (services départementaux de l'ASE, missions locales ou services sociaux). L'action menée en direction de ces jeunes repose ainsi sur la qualité des coordinations mises en œuvre localement. L'interprétation stricte des conditions d'entrée dans le CEJ, comme la démarche de contractualisation retenue entre le conseiller d'insertion et le jeune (qui s'accompagne de sanctions en cas de non-assiduité), constituent cependant autant d'obstacles à l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE ayant des difficultés éducatives, sociales et familiales importantes, ou étant durablement empêchés.

Face aux difficultés prévisibles d'accès des jeunes issus de l'ASE au contrat d'engagement jeune, plusieurs expérimentations sont en cours pour mieux prendre en compte les freins à l'insertion de ce public. La circulaire du 22 avril 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture²³ prévoit ainsi un nouveau dispositif ayant une vocation de « sas » vers le CEJ.

Certains départements de l'échantillon considèrent que le CEJ est inadapté à l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'ASE. Dans la plupart des cas, l'absence d'identification des jeunes suivis par l'ASE dans le système d'information et de partage de l'information ne permet pas d'établir un bilan de l'utilisation de ces outils pour le public ASE. D'une manière générale, la Cour recommande aux départements de renforcer leur coopération avec les missions locales afin d'éviter les ruptures de parcours pour les jeunes majeurs de l'ASE qui doivent poursuivre un parcours d'insertion socio-professionnelle. L'association Départements de France fait valoir sur ce point la signature, le 8 octobre 2024, d'une convention-cadre avec l'Union nationale des missions locales visant à renforcer leur partenariat.

Par ailleurs, la plupart des départements de l'échantillon ne mettent pas en œuvre de dispositifs spécifiques s'adressant plus particulièrement aux jeunes majeurs issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones rurales délaissées.

22. Cf. le chapitre sur l'accès des jeunes à l'emploi.

23. Circulaire interministérielle n° DGEFP/MAJE/DIPLP/DIHAL/2022/117 du 22 avril 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes.

Conclusions et recommandations

La loi du 7 février 2022 a créé un droit opposable à l'accompagnement des jeunes majeurs issus de l'ASE. Cette réforme est encore très partiellement mise en œuvre par les départements. Ceux-ci doivent notamment généraliser les commissions départementales d'accès à l'autonomie et les protocoles de prise en charge des jeunes majeurs. Les règlements départementaux d'aide sociale doivent être mis à jour. Les entretiens de bilan six mois après la sortie de l'ASE doivent être organisés.

La réforme doit surtout s'accompagner d'une clarification des rôles respectifs des acteurs concernés, en particulier des départements et des missions locales ainsi que des MDPH et des ARS, pour garantir l'accès des jeunes majeurs issus de l'ASE aux dispositifs de droit commun.

S'agissant d'une compétence décentralisée, il est légitime que le degré et les modalités d'accompagnement des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ne soient pas identiques dans tous les départements. Leur action dans ce domaine doit cependant se construire sur un socle de base ne mettant pas en péril l'égalité des usagers devant le service public. À cet égard, la loi du 7 février 2022 a fait le pari d'un nouvel équilibre, en systématisant le droit à une prise en charge sans toutefois en prescrire la nature ni l'étendue. De ce fait, trois ans après son adoption, les pratiques restent disparates selon les territoires.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. renforcer les coopérations avec les missions locales pour garantir l'accès des jeunes majeurs aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle (*départements*) ;**
- 2. renforcer les coopérations en matière de handicap avec les maisons départementales des personnes handicapées et en matière de psychiatrie avec les agences régionales de santé (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ministère de la santé et de l'accès aux soins, départements, maisons départementales des personnes handicapées, agences régionales de santé*) ;**
- 3. définir des objectifs de prise en charge minimale et lier le versement des fonds accompagnant la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 à sa mise en place (*ministère des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes*) ;**
- 4. améliorer le taux de recours au pécule, notamment par un meilleur échange d'informations entre l'ensemble des acteurs concernés (*Caisse nationale des allocations familiales, Caisse des dépôts et consignations, départements*).**

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.....	349
Réponse du président de Départements de France.....	351
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.....	354

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la justice

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Madame la défenseure des droits

Monsieur le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales

Réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Vous avez souhaité recueillir les remarques de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation sur les recommandations formulées dans un chapitre intitulé « La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance » destiné à figurer dans le rapport 2025 de la Cour des comptes.

Vous indiquez au sein de ce chapitre que, même si le suivi des jeunes majeurs à leur sortie de l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'est amélioré, il reste un point faible des politiques départementales car il est souvent disparate, lacunaire et insuffisamment piloté.

À la suite du constat établi par la commission de l'insertion des jeunes selon lequel les jeunes adultes passés par la protection de l'enfance qui ont rencontré des difficultés spécifiques (absence de soutien familial, carences affectives, souffrances physiques et/ou psychologiques, faible capital économique, social et culturel, etc.) se trouvent souvent plus isolés que d'autres jeunes à leur majorité, le législateur a fait évoluer la loi.

La loi du 7 février 2022, dite loi Taquet, a ainsi introduit une obligation de prise en charge, par les départements, des majeurs âgés de moins de 21 ans et des mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'ASE avant leur majorité.

Depuis, l'État et les départements ont l'obligation de mettre en place certains dispositifs d'accompagnement en direction des jeunes adultes, qu'ils soient pris en charge au titre de l'ASE ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Concrètement, il s'agit :

- d'un entretien renforcé dès 17 ans au cours duquel le jeune doit être informé de ses droits et des conditions de son accompagnement à sa majorité ;
- d'un entretien six mois après la sortie du dispositif ASE ;
- de la systématisation de la proposition du contrat d'engagement jeune (CEJ) ;
- des dispositifs d'aide à l'accès à un logement ;
- d'un droit au retour à l'ASE avant 21 ans.

Le contrat jeune majeur constitue par ailleurs un dispositif d'accompagnement pour permettre aux jeunes majeurs sortant de l'ASE de mener à bien un projet, le plus souvent scolaire ou professionnel. Outre l'accompagnement social, le dispositif intègre une participation financière sous forme d'une allocation en fonction des ressources du jeune concerné.

Si je partage le constat que la mobilisation de ces dispositifs est inégale, je constate toutefois l'effort consenti par les départements sur cette politique dans un contexte de contrainte budgétaire très forte d'une part et d'inflation du nombre de prise en charge d'autre part.

En 2022, près de 33 000 jeunes majeurs bénéficient d'une mesure de protection de l'enfance via l'ASE et la PJJ. Leur nombre a augmenté de 30 % entre 2019 et 2020, puis de 13 % entre 2020 et 2021 avant de diminuer en 2022. Les profils pris en charge sont par ailleurs de plus en plus complexes, fragilisés par des violences familiales, des problèmes d'addiction ou encore psychologiques.

Vous soulignez l'importance de généraliser les commissions départementales d'accès à l'autonomie et les protocoles de prise en charge de jeunes majeurs. Je partage votre constat, ces outils sont essentiels pour accompagner au mieux ces jeunes majeurs sortant de l'ASE et de mettre fin aux sorties sans solutions.

Dans ce contexte, l'État a mobilisé des financements exceptionnels : 50 M € ont été inscrits dans le budget de l'État pour accompagner le financement de la prise en charge des jeunes majeurs, issue de cette nouvelle obligation de la loi Taquet. Si la mobilisation des départements est globalement très importante sur ce thème, je constate en effet que leur effort financier en faveur de l'aide sociale à l'enfance reste disparate.

Cette situation s'explique par des situations très contrastées d'un point de vue démographique, économique et social, mais également par les choix politiques opérés localement, que l'État n'a pas vocation à remettre en cause en vertu du principe de libre administration par les collectivités d'une politique publique décentralisée.

Si les moyens mobilisés sont divers et qu'il avèrerait parfois nécessaire de les optimiser, l'objectif poursuivi par l'ensemble des départements est identique : il s'agit d'offrir aux jeunes de 16 à 21 ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources tels que la Cour des comptes en rappelle la nécessité. Comme le souligne l'Assemblée des Départements de France, cette démarche a pour objectif d'accompagner chaque jeune par un parcours personnalisé afin qu'il ou elle puisse disposer d'une autonomie suffisante pour commencer sa vie d'adulte. Il semble ainsi que les points de progression précités devront être largement partagés avec les élus et notamment avec Départements de France.

Réponse du président de Départements de France

Vous avez bien voulu m'adresser le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel intitulé « la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'Aide sociale à l'enfance ». Je vous en remercie.

L'échantillon de 14 départements contrôlés illustre les différences de situation des territoires, mais reste sans doute trop limité pour rendre compte de la diversité de nos 103 collectivités. Sous cette réserve, je vous prie de trouver ci-après les remarques qu'il appelle de la part de Départements de France.

« *Un public progressivement mieux pris en charge par les départements* ». Je tiens à souligner que ce constat ne date pas de la mise en œuvre de la loi de 2022. Selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance, qui procède à une analyse croisée des données de la Drees, de la Justice et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le nombre de jeunes majeurs protégés (accueillis et suivis à domicile) par l'Aide sociale à l'enfance s'élève à 34 105 au 31 décembre 2022, soit une augmentation de 62 % depuis 2011. Si l'on considère le public des jeunes majeurs accueillis – qui représentent 92 % d'entre eux (31 546) – l'évolution est de 74 %.

« *La dépense est estimée à hauteur de 1,2 Md€ en 2022* ». La loi de 2022, en consacrant un droit à l'accompagnement des anciens bénéficiaires de l'ASE, a imposé aux départements de prendre en charge les jeunes devenus majeurs. La compensation financière de l'État, d'un montant de 50 M€, est très largement décorrélée de la croissance des charges assumées par les départements. *In fine*, la compensation de l'État ne représente qu'environ 4,5 % des dépenses engagées.

La troisième recommandation de la Cour vise à « *définir des objectifs de prise en charge minimale et lier le versement des fonds accompagnant la mise en œuvre de la loi à sa mise en place* ». Départements de France fait respectueusement valoir

à la Cour qu'une telle proposition semble remettre en cause le principe même de compensation financière des compétences transférées et à lui substituer un dispositif de pilotage centralisé à caractère incitatif, bien peu compatible avec l'esprit même de la décentralisation.

Certes, des disparités territoriales existent, mais Départements de France ne peut que déplorer que la question plus générale du financement des ambitions du législateur ait été largement éludée.

Une telle question se pose avec d'autant plus d'acuité que les départements ont perdu toute autonomie fiscale tout en étant confrontés à une pénurie de professionnels dans les métiers du lien et à l'augmentation du nombre des jeunes pris en charge dans des dispositifs saturés.

Les stratégies nationales et les contractualisations successives ne sont pas à la hauteur des enjeux en l'absence de garantie de pérennité et de leur caractère insuffisamment attractif pour les Départements les plus en difficulté. Faute de visibilité, ceux-ci redoutent de devoir assumer seuls les dispositifs en cas de désengagement de l'État.

La Cour considère que les départements restent attachés à une « *logique contractuelle en dépit du caractère opposable du droit à l'accompagnement* ». Rappelons ici qu'il s'agit de jeunes majeurs et que le recueil de leur accord est indispensable avant toute action, même lorsque celle-ci est décidée dans leur intérêt. Toutefois, la terminologie employée de « *contrat jeune majeur* », devrait être abandonnée, car elle recouvre des modalités différentes qui brouillent les données statistiques. Départements de France et les représentants de plusieurs collectivités territoriales travaillent conjointement avec la DREES pour redéfinir les indicateurs selon une terminologie partagée et conforme au code de l'action sociale et des familles. Soit le jeune est accueilli au sein d'une structure autorisée ou agréée par l'ASE dans le cadre d'un AP JM (accueil provisoire jeune majeur), soit il est soutenu financièrement et accompagné par l'ASE via une AED JM (aide éducative à domicile jeune majeur). Pour ces deux prestations administratives, l'accord du jeune majeur est à formaliser par écrit.

La Cour relève que les durées des contrats seraient plus courtes pour les mineurs non accompagnés et que les dispositifs les concernant seraient « *souvent moins coûteux* ». Départements de France regrette que chaque fois que ces deux arguments sont avancés, il ne soit pas tenu compte des réalités suivantes :

- le besoin d'encadrement éducatif est adapté aux besoins des jeunes et parmi les MNA, 68 % ont plus de 16 ans, ceci explique cela ;
- parmi les jeunes majeurs, près de la moitié sont des ex-MNA devenus majeurs (16 681) ;
- le choix d'une formation qualifiante correspond au respect de la volonté des MNA d'une entrée la plus rapide possible sur le marché du travail, car ceux-ci souhaitent accéder rapidement à une indépendance économique rapide, soit

parce qu'ils sont mandatés par leur famille pour envoyer de l'argent au pays, soit parce que l'absence de maîtrise suffisante de la langue française fait en tout état de cause obstacle à la poursuite d'études.

Pour l'autre moitié des jeunes majeurs, il est nécessaire de prendre en considération que certains refusent d'être maintenus dans le dispositif. Cependant, ils pourraient se voir proposer une autre forme d'aide, telle qu'une mesure de « protection judiciaire jeunes majeurs », instituée par le décret du 18 février 1975. Départements de France déplore que cette mesure ne soit pas plus souvent décidée par les juges des enfants (seulement 105 mesures en France, en 2022). Au fil des années, les enveloppes allouées à la Protection judiciaire de la jeunesse n'ont pas été maintenues en direction des jeunes majeurs rencontrant des difficultés d'insertion sociale, alors que cette mesure pourrait répondre aux besoins de certains jeunes. Une telle orientation permettrait de mettre en exergue une responsabilité collective - et non des seuls départements qui assurent plus de 34 000 mesures administratives en faveur des majeurs protégés - face à un enjeu national.

La deuxième recommandation de la Cour, qui consiste à renforcer les coopérations en matière de handicap et de santé, retient l'approbation de Départements de France qui revendique, notamment pour ces enfants qui sont aujourd'hui 1 sur 4 au sein des dispositifs de l'ASE, une stratégie interministérielle (solidarité, santé, handicap et éducation). Les départements ne disposent ni des structures ni des personnels pour répondre aux besoins spécifiques de jeunes relevant du médico-social et de la pédopsychiatrie et ne peuvent être tenus responsables de parcours d'insertion plus complexes auxquels chaque acteur, et plus particulièrement les Agences régionales de santé, doit concourir en considération de ses propres compétences.

Le constat de la Cour relatif aux difficultés persistantes auxquelles se heurtent les jeunes majeurs issus de l'ASE pour accéder aux dispositifs de droit commun est partagé.

Départements de France sait gré à la Cour d'avoir pris en considération la convention de partenariat, signée le 8 octobre 2024, entre Départements de France et l'Union nationale des missions locales visant à renforcer les collaborations pour garantir l'accès des jeunes majeurs aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, qui répond à votre première recommandation. Comme la Cour le relève, le contrat d'engagement jeune doit être systématiquement proposé aux jeunes majeurs de l'ASE mais, dans les faits, il est accordé par les missions locales avec parcimonie, à la suite de la diminution de l'enveloppe dédiée au financement de ce dispositif.

Dans le même objectif, afin de rendre effectif l'inscription des jeunes majeurs sortant de l'ASE dans la liste des publics prioritaires pour l'accès au logement (loi 2022), Départements de France a signé lors de ses assises de Maine-et-Loire, le 14 novembre dernier, une convention nationale, avec l'Union sociale pour l'habitat, l'Association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social, l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes, la Banque des territoires et France enfance protégée.

Enfin, la question de la gestion du pécule consigné à la Caisse des dépôts doit être posée. Les départements devraient pouvoir disposer de la liste, détenue par les Caisses d'allocations familiales, des enfants concernés par cette consignation de l'Allocation de rentrée scolaire, afin de compléter leur information sur la situation du jeune à l'approche de la majorité. La quatrième et dernière recommandation de la Cour préconise « *un meilleur échange d'information pour améliorer le taux de recours au pécule* ». Départements de France partage cette nécessité, voire s'interroge sur l'opportunité d'une refonte de ce mécanisme qui ne peut être restitué qu'à un jeune sur deux.

Plus globalement, la loi de 2022, troisième loi en moins de 15 ans, votée après la crise sanitaire, dans un contexte d'augmentation des bénéficiaires de l'ASE (dont les MNA), de raréfaction des ressources humaines et d'asphyxie financière des départements, est toujours en cours d'appropriation dans les organisations territoriales et les pratiques professionnelles. Pour apprécier la qualité de la gestion, la Cour retient le critère de l'existence ou non, d'un service référent jeune majeur et d'un service MNA. Or, les choix d'organisation des services ne sont pas en eux-mêmes révélateurs d'un niveau de performance. Il apparaît en revanche que l'élaboration du Projet d'accès à l'autonomie pourrait constituer un indicateur de pratiques professionnelles pertinent.

Plus généralement, l'hétérogénéité des modalités de gestion des départements doit être analysée au regard de la diversité des réalités territoriales, de l'environnement constitué par les acteurs et partenaires, et des moyens alloués aux politiques publiques. Dans son propre champ de responsabilité, l'État n'est pas plus à même de garantir une homogénéité des moyens et résultats des politiques publiques. Il en va ainsi dans les domaines de la PJJ et de la prise en charge des jeunes en situation de handicap, non sans impact sur le déploiement des politiques départementales.

Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

Vous m'avez transmis un extrait du chapitre du rapport public annuel 2025 relatif à la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, et je vous en remercie. Il appelle de ma part les précisions suivantes.

1. S'agissant de la quatrième recommandation figurant dans le rapport : « *améliorer le taux de recours au pécule, notamment par un meilleur échange d'information entre l'ensemble des acteurs concernés (CNAF ; Caisse des Dépôts et consignations ; départements)* » :

Comme indiqué dans le rapport, la Caisse des Dépôts a, depuis 2016, pour mission de recevoir et de sécuriser les allocations de rentrée scolaire des enfants confiés à l'ASE. Pour rappel, la Caisse des Dépôts assure cette mission d'intérêt général de teneur de compte à titre gratuit, et les sommes conservées dans le cadre de ce dépôt spécialisé sont rémunérées.

Afin d'améliorer l'accès au droit des jeunes de l'ASE, un projet de décret est en cours d'étude pour autoriser la Caisse des Dépôts à communiquer aux Départements la liste des personnes majeures qui n'ont pas fait de demande de restitution de leur pécule, permettant aux départements de relier ces informations aux différents acteurs.

2. Par lettre du 20 juin 2024, la ministre du travail, de la santé et des solidarités, la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles et la présidente du groupement d'intérêt public (« GIP ») France Enfance Protégée, ont confié à Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des Dépôts, directeur de la Banque des Territoires, la mission de proposer des solutions innovantes et d'organisation des services d'appui aux acteurs de l'enfance protégée. Dans ce cadre, la Banque des Territoires a constitué une équipe dédiée à l'élaboration de ces propositions d'actions dans quatre domaines prioritaires du secteur de la protection de l'enfance : l'immobilier, la formation, le numérique et l'accès aux droits.

Afin de permettre une meilleure prise en charge des jeunes dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (« ASE ») et un meilleur accès à leur autonomie, quatre axes répondant à l'enjeu de leur insertion ont été identifiés au sein de ces domaines d'action : l'accès à un logement, la formation des professionnels du secteur, la création d'une plateforme d'outils numériques partagés, et diverses expérimentations d'accompagnement du groupe Caisse des Dépôts. Ils sont présentés ci-après.

La rénovation et le développement de l'immobilier de l'enfance protégée

L'accueil adapté aux besoins des enfants pris en charge par l'ASE étant d'une importance capitale, des solutions innovantes pour soulager le parc immobilier de l'enfance protégée ont été mises en œuvre.

La Banque des Territoires intervient depuis de nombreuses années dans le financement des établissements pour mineurs en difficulté avec le produit PHARE, à taux révisable TLA +0,60 % sur fonds d'épargne ainsi qu'à taux fixe sur l'enveloppe « CDC taux fixe habitat spécifique » sur ressources propres de la Caisse des Dépôts. Afin de faire face à des besoins croissants et encourager les réhabilitations ambitieuses dans ce secteur, la Banque des Territoires a ouvert, en janvier 2024, la possibilité de mobiliser l'éco-prêt pour les établissements pour mineurs en difficulté. Cela permet au secteur de bénéficier d'une offre très attractive sur les opérations de réhabilitation thermique (offre à TLA -0,75 %).

La Banque des Territoires a également initié en juillet 2024 un programme de prêts de long terme doté d'une enveloppe dédiée, bénéficiant d'un taux bonifié (TLA-0,40 %) grâce à une subvention de l'État et de la Caisse des Dépôts, chacun contribuant à hauteur de 5 M€. Cette enveloppe a été rapidement utilisée, avec 67,5 M€ alloués en trois semaines. En réponse au succès de ce programme, des réflexions sont en cours sur une nouvelle offre de prêts ASE sur fonds d'épargne.

En outre, comme le souligne la Cour des comptes, la problématique des « sorties sèches » de l'ASE représente une préoccupation majeure nécessitant une attention particulière. Il convient de mobiliser tous les acteurs de l'écosystème pour garantir à ces jeunes un accès effectif aux droits qui leur sont dus. Aussi, en 2024, à l'initiative

de la Banque des Territoires, le GIP France Enfance Protégée, l'association Départements de France, l'Association pour la formation professionnelle des organismes de logement social (« AFPOLS »), l'Union nationale pour l'habitat des jeunes, l'Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes, l'Union sociale pour l'habitat et la Banque des Territoires ont signé une convention visant à favoriser l'hébergement, par le secteur du logement social, des jeunes majeurs issus de l'ASE.

Cette convention vise notamment à faire connaître le statut de public prioritaire pour les logements sociaux dont bénéficient les jeunes majeurs depuis la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Les signataires s'engagent à réaliser ensemble un guide pratique présentant le cadre légal, les moyens financiers, et les bonnes pratiques en matière de logement des jeunes majeurs. L'AFPOLS s'engage aussi à intégrer dans ses formations dédiées aux personnels du secteur du logement social la question des jeunes majeurs. Les résultats issus de la mise en œuvre de cette convention seront étudiés par un comité de pilotage. Il analysera le nombre de demandes de logements sociaux enregistrées, le nombre de logements sociaux attribués aux jeunes majeurs et le nombre de collaborateurs du secteur du logement social formés par l'AFPOLS.

Enfin, il me semble que la création d'un parcours d'accompagnement des acteurs de l'ASE (conseils départementaux et associations) combinant outils numériques, ressources pratiques, expertises sectorielles et partage de bonnes pratiques, serait un levier efficace pour améliorer les conditions d'accueil des jeunes et des professionnels du secteur.

La lutte contre la pénurie de professionnels de l'ASE par une action en faveur de la formation initiale et continue

Face à l'ampleur de la crise d'attractivité dont souffre le secteur de la protection de l'enfance, la Banque des Territoires travaillera sur des modalités de soutien et d'investissement dans les établissements de formation des professionnels de l'ASE pour qu'ils puissent élargir leur offre de formation et innover dans leurs méthodes pédagogiques.

La création d'une plateforme dédiée à la mutualisation des bonnes pratiques et des connaissances qui permettrait aux professionnels de l'ASE de disposer notamment de formations en ligne et des retours d'expérience, pourrait aussi être un outil très utile pour les fidéliser.

Il me semble aussi important de rappeler l'intérêt des formations par la voie de l'apprentissage qui permettraient de réduire les départs des jeunes diplômés après leur prise de poste dans le domaine de l'enfance protégée.

Enfin, l'amélioration des conditions de travail des professionnels de l'ASE étant étroitement liée à des enjeux d'infrastructure, une offre immobilière mieux adaptée à leurs besoins (structures relais pour les assistants familiaux, logements de ces travailleurs clefs...) pourrait être étudiée.

La mise en place des services numériques structurants pour le secteur de l'enfance protégée

Dans le cadre de France 2030, la Banque des Territoires, la Convention nationale des associations de protection de l'enfance et La Manufacture se sont associées pour déployer des expérimentations territoriales d'espaces numériques partagés destinés à l'enfance protégée (financées principalement par l'État).

Un projet de co-conception et de tests est en cours avec quatre départements. Ces expérimentations contribuent à la diffusion de nouvelles pratiques de partage et d'échange en s'appuyant sur des outils centrés sur les besoins des utilisateurs. L'objectif de cette plateforme est de proposer une triple interface : une première à destination de l'enfant ou du jeune majeur avec un accès à ses données, ses archives, son suivi (coffre-fort numérique, rappels de ses rendez-vous, information sur ses droits, notamment sur le pécule, et facilitation de ses démarches) ; une deuxième à destination des professionnels qui interviennent dans le parcours de l'enfant ou du jeune (travailleurs sociaux, éducation nationale, justice, famille, santé...) ; et la troisième permettant aux départements d'extraire des données utiles au pilotage de cette politique publique.

Le renforcement de l'accès aux droits des jeunes de l'ASE

La Caisse des Dépôts a également mené des expérimentations concernant l'accompagnement des jeunes vers l'autonomie avec une série de mesures mises en œuvre au niveau du Groupe : ouverture d'un compte bancaire accompagnée d'un suivi bancaire pour aider les jeunes à gérer leurs ressources financières de manière responsable ; assistance dans la recherche d'un logement social avec un soutien dans les démarches administratives et la sélection d'un logement adapté à leurs besoins ; organisation de l'entrée dans le logement ; recherche d'une formation professionnelle ou d'un emploi, soutien pour le passage du code de la route, mentorat par les collaborateurs du groupe Caisse des Dépôts. Ces expérimentations menées dans le département du Nord, en collaboration avec des partenaires et filiales de la Caisse des Dépôts, ont permis l'accompagnement de 74 jeunes âgés de 16 à 21 ans dans leurs parcours vers l'autonomie. L'objectif est de développer et de reproduire ces expérimentations dans d'autres départements, en vue d'une offre d'accompagnement sur l'ensemble du territoire.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Volume 2

Rapport public annuel 2025

LES POLITIQUES
PUBLIQUES
EN FAVEUR
DES JEUNES

Volume 2

Sommaire

4 | TROISIÈME PARTIE **Les politiques de prévention à destination de la jeunesse**

1. L'accès des jeunes au sport · 8

Réponses · 34

2. Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être · 38

Réponses · 62

3. Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge · 70

Réponses · 94

4. La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française · 102

Réponse · 126

128 | QUATRIÈME PARTIE

L'apprentissage à la citoyenneté et à la vie dans la cité

**1. La Journée Défense et Citoyenneté,
des objectifs à redéfinir · 132**

Réponses · 156

2. L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu · 158

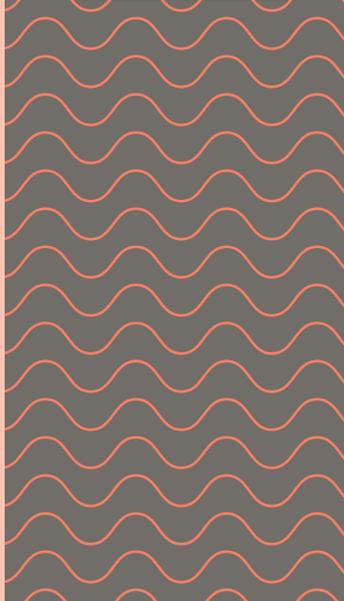
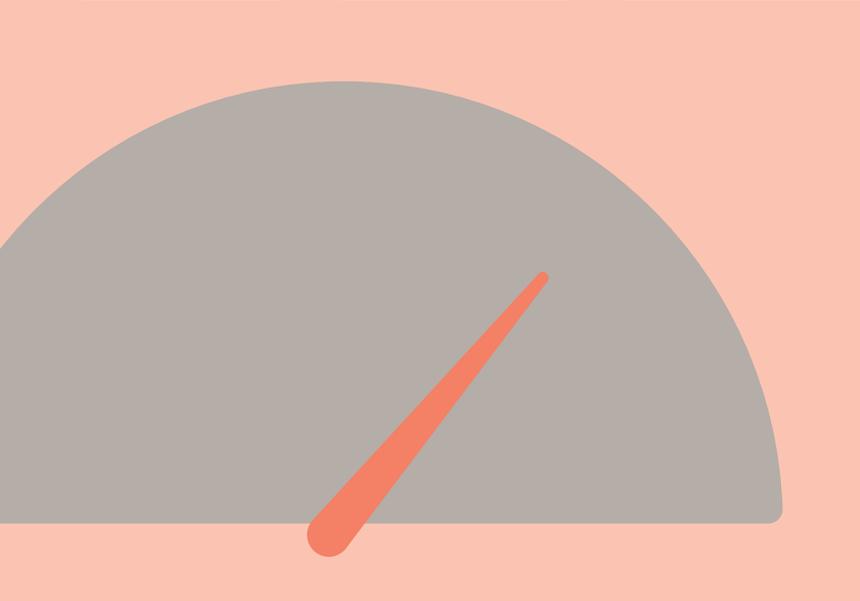
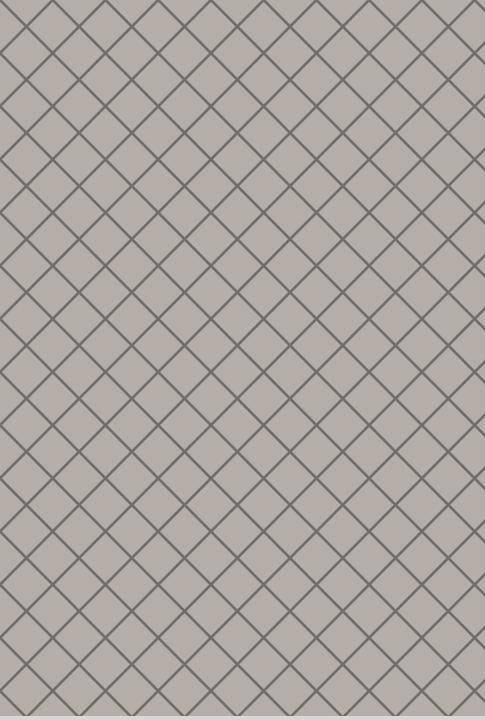
Réponse · 186

3. Les jeunes et la justice pénale · 190

Réponse · 216

**4. L'éducation artistique et culturelle au bénéfice
des élèves de l'enseignement scolaire · 220**

Réponses · 245



TROISIÈME PARTIE

**Les politiques
de prévention
à destination
de la jeunesse**

Depuis l'enfance, la santé des jeunes se construit autour des formes d'accompagnement que les adultes ont choisies pour eux. Elle dépend aussi des dispositifs que les acteurs publics ont mis en place en leur faveur. S'intéresser à la santé des jeunes, c'est porter un regard sur la santé de la population toute entière.

À première vue, les jeunes peuvent sembler en meilleure santé, physique et mentale, que les adultes, en raison de leur âge. La réalité quotidienne diffère parfois. Les études de l'Unicef mettent en évidence des habitudes de vie délétères chez certains jeunes. Celles-ci affectent leur bien-être, quand elles ne les mettent pas en danger immédiat, dans un contexte global qu'eux-mêmes vivent comme plus tendu, entre augmentation de la violence et changement climatique. Ces conduites à risque nécessitent des réponses publiques adaptées. Différentes politiques concourent à promouvoir la santé et le bien-être des jeunes dont le versant préventif doit être renforcé et mieux ciblé.

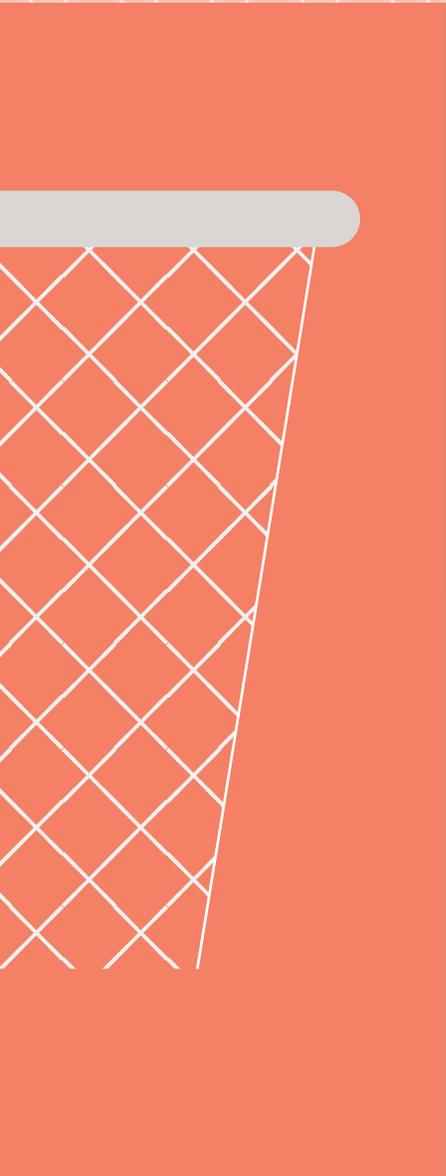
Les jeunes qui pratiquent un sport sont souvent moins susceptibles d'adopter des comportements à risque, même si cela est moins déterminant que l'encadrement familial. Encourager les pratiques sportives est d'autant plus important que cela accroît leurs interactions sociales. La santé mentale des jeunes est d'ailleurs une priorité, surtout depuis la crise sanitaire. Le suicide est en effet la quatrième cause de décès des 15 à 19 ans dans le monde.

Au-delà du nécessaire renforcement des actions de sensibilisation à destination des jeunes, dans les écoles ou sur les réseaux sociaux, les acteurs publics doivent leur garantir l'accès à des infrastructures d'écoute et

d'aide. Offrir un environnement de confiance peut les aider à abandonner les conduites à risque. Les dispositifs de prévention doivent faire des jeunes des acteurs à part entière de leur santé mentale, particulièrement dans le cas des adolescents. C'est la mission première confiée aux maisons des adolescents.

Il est tout aussi essentiel de sensibiliser les jeunes aux conséquences que les mauvaises habitudes alimentaires, l'inactivité et tous les types d'addiction peuvent avoir sur leur santé. En France, malgré un durcissement de la réglementation et des campagnes de prévention répétées, les niveaux de consommation de substances psychoactives, notamment d'alcool, de tabac et de cannabis, restent élevés chez les jeunes. De plus, les usages et les modes de consommation se transforment, comme en témoigne l'émergence de cas d'alcoolisation ponctuelle importante.

Le surpoids des enfants a des répercussions tout au long de leur vie. Les jeunes concernés sont plus susceptibles de devenir obèses et de connaître des troubles comportementaux et émotionnels, voire de souffrir de dépression. Adultes, ils peuvent développer un diabète de type 2 ou des maladies cardiovasculaires, premières causes de mortalité en France. Ce phénomène touche notamment les territoires du Pacifique, quoiqu'avec une intensité particulière : 38 % des adultes de Nouvelle-Calédonie et 48 % de ceux de Polynésie française y sont en effet confrontés, contre 17 % dans l'hexagone.



1.

L'accès des jeunes au sport

L'année 2024 a été marquée par l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris et par la promotion de l'activité physique et sportive en grande cause nationale. La dépense publique totale en faveur du sport était estimée en 2022 à 15,8 Md€. Elle est portée quasiment à parts égales par l'État (7,6 Md€, dont 6,3 Md€ relevant des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour lesquels les 15-25 ans sont les bénéficiaires directs) et par les collectivités territoriales (8,2 Md€, essentiellement issus du bloc communal dont les jeunes profitent prioritairement compte tenu notamment de leur fort engagement associatif). Selon Eurostat, la dépense publique française en faveur du sport est la plus élevée de l'Union Européenne (UE) en valeur absolue. Elle représente 0,6 % du produit intérieur brut, contre 0,4 % en moyenne pour les pays membres de l'UE.

Avec 79 % des 15-24 ans considérés comme sportifs réguliers en 2024, contre 55 % pour les plus de 40 ans, les jeunes sont les premiers pratiquants en France. Ils se situent dans la moyenne européenne (81 %).

Leur pratique sportive recouvre des enjeux de cohésion sociale (mixité sociale, inclusion par le sport), d'éducation (partage de valeurs, apprentissage des règles) ou encore de santé publique (lutte contre la sédentarité, l'obésité ou les maladies cardio-vasculaires). Elle repose sur trois axes : le sport licencié, l'éducation physique et sportive (EPS) et la pratique libre.

Plus de 2,7 millions de licences sportives sont octroyées aux jeunes, dont certains sont multi pratiquants. Les fédérations multisports scolaires comme l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) et l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL) rassemblent à elles deux près de 600 000 licenciés et constituent le premier lieu d'exercice de la pratique sportive encadrée. Parmi les fédérations uni-sport, le football (415 000 licenciés), le tennis (87 000) et le basket (75 000) sont les plus représentés chez les jeunes hommes. Chez les jeunes femmes, l'équitation (128 000 licenciées), le football (51 000) et le tennis (35 000) arrivent en tête.

Les activités suivies au sein de l'Éducation nationale, via l'éducation physique et sportive, contribuent à développer la pratique chez les 15-25 ans au lycée, puis dans l'enseignement supérieur.

Enfin, une partie de la pratique sportive des jeunes est libre. Elle prend la forme de sports de nature, pratiques urbaines ou loisirs sportifs marchands (escalade, padel, foot à cinq, fitness).

Le constat d'une jeunesse française sportive masque cependant des disparités ou des spécificités relevant du genre, du territoire ou encore de l'origine sociale. Le sport est en effet perméable aux courants qui façonnent la société et constitue une clé d'entrée pour analyser les grands enjeux transversaux propres à la jeunesse.

La Cour des comptes s'est intéressée à la problématique de l'accès des jeunes de 15-25 ans au sport en métropole. Les travaux scientifiques publiés récemment et les enseignements tirés d'entretiens conduits au niveau national sont illustrés par des contrôles de collectivités et associations réalisés en Auvergne-Rhône-Alpes. L'enquête s'est concentrée sur les principaux leviers de la politique sportive française en direction des jeunes, en s'attachant à identifier les principaux éléments favorables et les obstacles au développement de la pratique sportive.

L'enjeu du développement des infrastructures sportives est central dans l'accès des jeunes au sport (I). Il n'est cependant pas suffisant et nécessite l'intervention d'une pluralité d'acteurs (II) qui privilégient majoritairement la dimension compétitive et prennent insuffisamment en compte les publics éloignés du sport (III).

Chiffres clés

79%

des jeunes
de 15 à 24 ans sont
considérés comme
des sportifs
réguliers

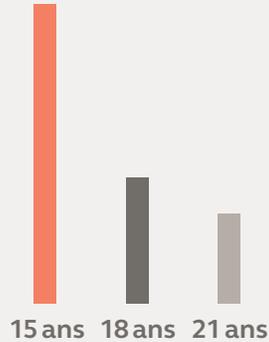


Source : statistiques eurobaromètre 2024, p44

36%

des licenciés entre 15 et 24 ans
sont des femmes

Nombre de licenciés



La pratique
sportive licenciée
est divisée
par quatre entre
15 et 25 ans.

I. Le rôle essentiel des infrastructures dans l'accès des jeunes au sport

La première condition pour l'accès des jeunes au sport tient à l'existence d'infrastructures sportives nombreuses, aux normes, dotées de larges plages d'ouverture et diversifiées. Cette politique de l'offre, essentiellement portée par le bloc communal, varie selon les territoires et ne répond qu'imparfaitement aux attentes et aux besoins des 15-25 ans.

A. Le bloc communal, principal porteur des équipements sportifs

Selon la base de données du ministère des sports (DATA ES) en cours d'actualisation, la France comptait, en janvier 2025, 332 754 équipements sportifs dont notamment 41 780 terrains de grands jeux, 6 373 bassins de natation, 18 557 salles multisports et 38 775 courts de tennis¹. L'ensemble représente un taux de 49 équipements pour 10 000 habitants, dont 37 %, souvent liés aux activités de nature ou d'extérieur, sont en accès libre. Le parc des équipements sportifs est plutôt âgé : 86 % des équipements recensés ont plus de 20 ans et 32 % de ceux construits avant 1985 n'ont jamais fait l'objet de rénovation majeure². Les différences méthodologiques au sein de l'Union Européenne ne permettent pas de comparer la situation de la France par rapport à ses voisins.

Il n'existe pas d'étude au niveau national, ni au niveau local, sur l'occupation effective et les profils des utilisateurs des installations sportives extérieures, notamment pour les 15-25 ans. Cette carence, que le ministère des sports souhaite combler, limite la capacité des acteurs publics, et particulièrement des financeurs, à évaluer la performance de leurs dépenses, notamment en direction des jeunes. L'enquête a également mis en évidence les difficultés rencontrées par les communes pour associer les jeunes en amont d'un projet. Les besoins sont généralement définis par les associations, qui ne représentent qu'une partie de cette tranche d'âge.

Les communes ou leurs groupements sont propriétaires de près de 80 % des équipements sportifs et financent plus de 93 % des dépenses d'investissement sportifs des collectivités locales³. Encouragées sur la période récente par le plan de relance et par les impératifs de transition énergétique, les rénovations, modernisations ou extensions d'équipements anciens constituent la majorité des investissements.

S'agissant des constructions nouvelles, les équipements de proximité en pratique libre, dont une partie vise spécifiquement les jeunes, ont récemment connu une croissance forte : aires de fitness extérieures (ou « *street workout* »), city-stades,

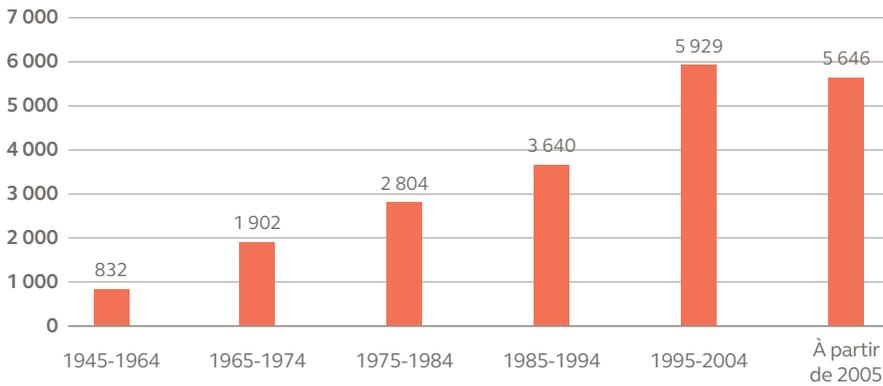
1. Le solde correspond essentiellement à des équipements de proximité de moindre envergure ou de pleine nature.

2. Rapport Belhaddad, *Pour un investissement massif de l'État dans les équipements sportifs*, mars 2022.

3. France Urbaine, *Le sport dans les grandes villes, agglomérations et métropoles*, 2020.

terrains de basket 3 × 3, *skate parks* et *pump tracks*⁴ par exemple. Le choix de ce type d'équipements s'explique par leur faible coût, la possibilité de les implanter en proximité, leur polyvalence, leur succès auprès des jeunes, et par le soutien financier apporté par l'État, comme l'illustrent les plans « 5 000 terrains de sport 2022-2023 » et « 5 000 Équipements Génération 2024 – 2024/2026 » déployés par l'Agence nationale du sport.

GRAPHIQUE N° 1 | Nombre de terrains multisport et de city-stades recensés selon la période de leur mise en service



Source : Data ES, retraitement CRC – actualisation en cours de la période « à partir de 2005 »
Données : France entière.

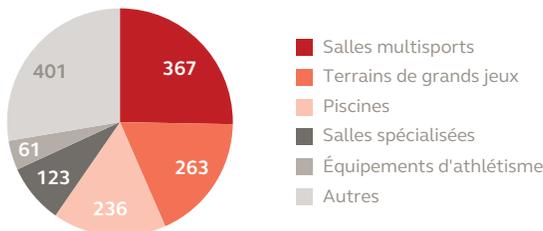
Une politique nationale volontariste en matière d'équipements sportifs

L'État, *via* le fonds national pour le développement du sport (depuis 1978), le Centre national pour le développement du sport (CNDS) entre 2006 et 2019, puis l'Agence nationale du sport (ANS) à partir de 2019, soutiennent financièrement les projets portés par des collectivités locales. Entre 2017 et 2023, 1 451 projets structurants⁵ ont été cofinancés, dont un tiers portent sur des nouveaux équipements, pour un montant total de plus de 420 M€. S'y sont ajoutés plus de 7 000 nouveaux équipements de proximité. Ces aides se sont inscrites dans différents dispositifs comme le plan de relance (rénovation et modernisation des équipements), la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, le plan de rattrapage des équipements sportifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et le plan « 5 000 terrains de sport 2022-2023 ». Les jeunes, par leur engagement associatif plus important que la moyenne de la population, en sont les principaux bénéficiaires.

4. Terrain extérieur aménagés pour la pratique du BMX, de rollers, de trottinettes.

5. Équipement d'envergure offrant la possibilité de pratiquer une ou plusieurs disciplines à l'échelle d'un territoire, comme une piste d'athlétisme ou une piscine.

GRAPHIQUE N° 2 | Nombre et répartition des 1 451 équipements sportifs structurants cofinancés par le CNDS/ANS



Source : ANS

Initié en 2022 pour les territoires urbains et ruraux carencés puis élargi à tous les territoires en 2023, le plan « 5 000 terrains de sport 2022-2023 » était doté d'un budget de 195 M€. Il a été essentiellement concentré sur les équipements extérieurs de proximité (27 % plateaux multisports, 14 % d'aires de fitness, 8 % de terrains de basket 3 × 3), soit des équipements moins onéreux et plus compacts que des gymnases traditionnels et surtout utilisés par les jeunes.

Son succès (5 507 équipements ont été construits en deux ans) a justifié la poursuite de cet effort financier sur la période 2024-2026, avec une nouvelle enveloppe « Plan 5000 Équipements Génération 2024 – 2024/2026 » de 300 M€, orientée vers les équipements sportifs de proximité⁶ (3 000), les cours d'école actives⁷ (1 500) et les équipements structurants (500).

B. Des fortes disparités d'accès pour les jeunes selon les territoires

Le nombre important d'équipements sportifs en France masque des disparités entre territoires, en termes de répartition comme de diversité de l'offre.

1. En ville : une offre importante mais saturée

Plus des deux tiers des équipements sportifs sont situés dans des zones urbanisées. Plus nombreux, les équipements sportifs en ville sont également plus variés et permettent donc à leurs utilisateurs d'accéder à un plus grand nombre de disciplines. C'est notamment le cas pour les équipements spécialisés comme les agrès de gymnastique⁸, les salles d'escalade ou les dojos. La proximité est un facteur clé dans le

6. Accessible à pied et permettant une pratique sportive gratuite.

7. Aménagements favorables à la pratique physique et sportive des élèves : petits équipements, marquages au sol.

8. Poutre, barres asymétriques, cheval d'arçon, tapis de sol, etc.

développement du sport des jeunes, qui ne disposent pas tous d'autres moyens de transport que la marche, les mobilités douces ou les transports en commun.

Cependant, si les équipements sont plus nombreux, la population et les besoins le sont également. Le Rhône, très urbain, compte par exemple douze fois plus de licenciés que le Cantal⁹ mais seulement trois fois plus d'équipements sportifs. Dès lors, les créneaux sont rapidement saturés, complexifiant la pratique des élèves et des associations sportives, voire entravant le développement des clubs. Ainsi, 28 % des jeunes de moins de 25 ans se sont vus refuser une inscription dans un club au moins une fois dans les cinq dernières années¹⁰, en partie à cause de ces contraintes.

Les mutualisations entre collectivités locales et établissements scolaires doivent être recherchées pour alléger la pression sur les équipements en zone urbaine. La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France oblige les collectivités maîtres d'ouvrage à permettre aux autres utilisateurs potentiels d'accéder aux équipements sportifs scolaires neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde. Au-delà des cas prévus par ce texte, un effort doit être engagé au sein des établissements scolaires propriétaires d'équipements sportifs pour les mettre à disposition des collectivités et/ou des associations qui en feraient la demande. Un courrier commun des ministères des sports et de l'éducation nationale, adressé aux recteurs en septembre 2024, est allé dans ce sens. Dans les zones en tension, des partenariats entre établissements scolaires et acteurs privés, dont les taux d'occupation des structures en journée sont faibles, pourraient être recherchés.

La plaine des sports de Montélimar : un modèle d'installation sportive orientée vers la pratique des jeunes

Composée d'une aire de *fitness*, d'un *skate park*, d'un *pump track* et d'un terrain de basket 3 × 3, la plaine des sports de Montélimar a fait l'objet d'une consultation du conseil des jeunes de la ville en mars 2023. L'installation – d'un montant de 750 000 € cofinancée par l'ANS, le département de la Drôme et la ville de Montélimar – a été conçue de façon transverse pour répondre aux exigences de plusieurs politiques : mobilité (desserte par une voie verte, facilement accessible), sécurité (vidéo-surveillance et lumières programmables en soirée), jeunesse (animation de créneaux par la ville sur la période estivale 2024), sports (pratique libre et mise à disposition gratuite pour trois clubs de la ville) et vivre ensemble (parcours intergénérationnel, agrès adaptés aux niveaux des pratiquants).

9. Injep, *Recensement des licences sportives*, 2022.

10. CREDOC-injep, *baromètre de la pratique sportive*, 2024.

2. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), des équipements plus nombreux mais moins diversifiés

Les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) bénéficient d'une couverture plus importante que la moyenne nationale. Ainsi 99 % de la population y résidant a accès à pied à au moins un équipement, contre 90 % pour la France métropolitaine¹¹. Les acteurs publics déploient une politique volontariste de développement de la pratique sportive, dans des quartiers où les moins de 25 ans représentent 39 % de la population, soit 10 points de plus que la moyenne constatée en France métropolitaine¹².

Toutefois, les infrastructures sportives y sont moins diversifiées qu'ailleurs. Les salles multi-activités (ou gymnases) sont ainsi quatre fois plus nombreuses dans les QPV que dans les autres quartiers urbains. Les terrains de grands jeux sont deux fois plus accessibles qu'ailleurs, mais 90 % d'entre eux sont des terrains de football.

À l'inverse, les bassins aquatiques et les courts de tennis y sont sous-représentés, et proportionnellement moins accessibles que pour le reste de la population.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les pratiques sportives des jeunes sont moins variées et l'accès de certains publics, notamment des jeunes femmes, moins aisé.

3. En milieu rural, des infrastructures en croissance mais peu variées et difficilement accessibles

La variété des installations sportives dans les territoires ruraux est moindre qu'en zone urbaine. Cette situation s'explique, d'une part, par les coûts inhérents à la multiplication d'équipements et, d'autre part, par la faiblesse, dans certains territoires, du nombre de pratiquants, notamment chez les jeunes qui poursuivent des études loin du domicile familial et pratiquent souvent hors de leur commune de résidence.

Pour autant, le nombre d'équipements sportifs en milieu rural a progressé. Ainsi, dans un département rural comme le Cantal, la moitié des équipements sportifs du département (860) a été construite ces 25 dernières années. Pour les équipements structurants, le portage des intercommunalités y contribue¹³.

Les infrastructures sportives dans les territoires ruraux se caractérisent par :

- la prédominance des « sports de préau », c'est-à-dire des disciplines bénéficiant d'installations disponibles dans les établissements scolaires. Le basket, le handball et le football, en pratique libre ou encadrée, sont ainsi sur-représentés, ce qui limite l'offre et donc la diversité des sports pratiqués ;
- le rôle de sociabilisation ou de convivialité des équipements sportifs, autour desquels les jeunes du territoire se retrouvent et se forment une identité

11. Observatoire national de la politique de la ville, *L'accessibilité à pied aux équipements sportifs dans les quartiers prioritaires*, 2019.

12. Observatoire des Territoires, *Jeunesse et mobilité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : quelles spécificités ?* 2022.

13. 42 % des piscines du bloc communal sont gérées par les intercommunalités, source RES.

collective. Cette pratique, plus répandue qu'en ville, implique l'existence de locaux spécifiques, adossés aux terrains eux-mêmes (buvette, vestiaires, salle de repas par exemple)¹⁴ ;

- la nécessité de penser les projets d'infrastructures structurants à l'échelle d'un territoire en y associant les modalités de transport adéquates, l'absence de moyens de mobilité constituant un frein à la pratique régulière et à la découverte de nouvelles disciplines. Ainsi, dans les zones les moins accessibles, la politique d'accès au sport est souvent d'abord une politique de mobilité pour accéder aux infrastructures et aux clubs situés dans les communes alentour, même si le recours aux salles polyvalentes peut apporter une solution complémentaire.

Moins fréquente et moins variée¹⁵, la pratique sportive des jeunes ruraux gagnerait à être davantage portée à l'échelle d'un territoire intercommunal.

Les jeunes ruraux et le sport : l'illustration cantalienne.

Parmi les six communes cantaliennes contrôlées dans le cadre de l'enquête¹⁶, les situations convergent. Elles se caractérisent par la faiblesse de la tranche d'âge des 15-25 ans, qui partent étudier et pratiquer dans les pôles urbains, une évolution des infrastructures vers des équipements plus polyvalents afin de diversifier l'offre, l'importance du bénévolat pour l'animation voire l'entretien des infrastructures de proximité, le souhait de soutenir le tissu associatif par des mises à disposition et des subventions – même modestes – permettant de préserver la vitalité du territoire, la part prépondérante du football dans les disciplines pratiquées. À titre d'illustration, seules trois des six communes contrôlées accueillent des clubs de sport collectif, tous de football.

II. Une pluralité d'acteurs pour accompagner les jeunes vers le sport

Bien qu'essentielles, les infrastructures sportives ne doivent pas constituer une finalité mais un outil adossé à la mise en place d'un encadrement ou d'un accompagnement. Compte tenu du caractère obligatoire de l'éducation physique et sportive (EPS) au lycée, l'Éducation nationale reste le principal acteur d'un accès large et égalitaire au sport. En complément, quoique variable selon les territoires, la densité du tissu associatif sportif offre aux jeunes de nombreuses possibilités de pratiquer un ou plusieurs sports à des tarifs abordables et de façon encadrée. Le monde associatif répond toutefois de moins en moins à leurs attentes, ce qui favorise la croissance du secteur privé, et ne parvient pas à toucher tous les publics.

14. DIETSCH, *Les jeunes et le sport*, 2024.

15. Eurostat : les jeunes ruraux pratiquent moins que les jeunes urbains des activités de renforcement musculaire (- 10 points).

16. Anglards-de-Saint-Flour, Coltines, Ussel, Vabres, Val d'Arcomie, Valuéjols.

Pas d'équipement sans accompagnement :
la doctrine de « Sport dans la ville »

Créée à Lyon en 1998, l'association « Sport dans la ville » s'est développée par la construction dans les quartiers sensibles de terrains de sport, essentiellement de football et de basket, et dans l'accompagnement des jeunes à la pratique. Présente dans 35 villes avec 70 centres et 360 personnels d'encadrement dont 180 éducateurs sportifs, elle propose des créneaux de pratique encadrée sur des équipements accessibles à tous gratuitement. Elle noue par ailleurs des partenariats avec les associations locales et encourage la pratique féminine avec son programme « Elle dans la ville ». Elle initie enfin, avec les jeunes volontaires, un programme d'insertion professionnelle et d'entrepreneuriat.

A. L'enseignement secondaire et supérieur : **garantir un accès large et égalitaire au sport**

Obligatoire au lycée via l'éducation physique et sportive et reposant sur une offre importante dans l'enseignement supérieur, le sport des jeunes est encouragé par le système éducatif. Bien que large et égalitaire, son accès est cependant entravé par plusieurs obstacles.

1. L'Éducation nationale, acteur incontournable de l'accès des jeunes au sport

Héritée d'une vision tant hygiéniste et éducative que sportive au début de XX^e siècle¹⁷, l'éducation physique et sportive (EPS) constitue l'une des matières socles de l'enseignement. De par son caractère obligatoire, elle touche 2,25 millions de lycéens et favorise l'accès au sport par l'exercice d'une pratique encadrée et la transmission de clés pour s'y engager et y persévérer.

Les activités proposées, mêlant sports, jeux corporels et exercices de motricité, dispensent les fondamentaux pour une pratique en autonomie et offrent la possibilité aux élèves de pratiquer des disciplines peu ou pas accessibles en dehors du cadre scolaire. Cette mixité des pratiques compense les effets de la reproduction sociale sportive observée dans le sport associatif. Elle est également associée à une mixité de genre, peu commune à l'extérieur de l'enceinte scolaire pour des jeunes de cet âge.

En 2023, plus de 9 000 enseignants d'EPS sont employés dans les lycées professionnels et généraux/technologiques. Le coût de l'EPS est estimé à 840 M€ dans les lycées¹⁸.

17. Préface d'Isabelle Queval, in Dietsch, *Les jeunes et le sport*, 2024.

18. Jaune budgétaire 2023, *Enseignement scolaire public du second degré (lycée professionnel, général et technologique)*.

En complément des enseignements obligatoires, une participation aux associations sportives des établissements est proposée aux élèves. Ces dispositifs leur permettent de pratiquer dans un cadre connu, encadré par des professeurs, à des tarifs réduits, des activités sportives variées, y compris en compétition. Ils rendent également possible un premier engagement associatif des élèves et le partage de valeurs civiques. L'Union nationale du sport scolaire (UNSS) pour le public et l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL) pour le privé constituent les deux principales fédérations du sport scolaire. Le succès de ces fédérations multisport repose sur l'attractivité des horaires proposés (pause méridienne, mercredi), sur le sentiment d'appartenance à un établissement dans les compétitions inter-établissements et sur la pratique de disciplines peu accessibles comme le VTT. À titre d'illustration, au sein de l'académie de Lyon¹⁹, 86 disciplines sont proposées aux 13 700 lycéens inscrits à l'UNSS, dont un tiers de lycéennes. L'inscription à l'UNSS reste cependant minoritaire, les licenciés ne représentant que 12 % des élèves de l'académie.

2. Réduction des heures, disparités entre filières et évitements : des difficultés pour contrer le décrochage des jeunes

Dispensée à hauteur de quatre heures hebdomadaires en 6^e et trois heures à compter de la 5^e, l'EPS est réduite à deux heures au lycée. Cette diminution, expliquée par des programmes déjà chargés, intervient à un âge, autour de 15 ans, où le décrochage de la pratique sportive est le plus important. Elle constitue donc un facteur d'accélération du phénomène.

Par ailleurs, alors que l'EPS est obligatoire pour tous les lycéens quelle que soit leur filière, en pratique, les lycéens professionnels n'y ont accès que de façon discontinue, notamment en raison des stages en entreprise ou des périodes d'apprentissage. Or, ces difficultés touchent des élèves qui, en moyenne, compte tenu de leur origine sociale²⁰, sont déjà plus susceptibles de se détourner de la pratique sportive.

De plus, la diversité des disciplines proposées dépend de la disponibilité des infrastructures sportives situées à proximité de l'établissement et de son emplacement géographique, particulièrement pour les activités de pleine nature ou nécessitant des équipements spécialisés.

Le caractère général, égalitaire et mixte de l'EPS est enfin atténué par le recours aux inaptitudes (totale ou partielle, définitive ou temporaire) prévues sur présentation d'un certificat médical, et aux « dispenses », acte administratif d'exonération du suivi du cours sur demande des parents. Au sein du rectorat de Lyon, en 2023, les taux d'absence et d'inaptitude aux examens atteignaient respectivement 20 % et 6 % pour les CAP et 7 % et 11 % pour les bacs professionnels. Le taux d'inaptitude était de 11 % pour les bacs généraux et technologiques.

19. Départements de l'Ain, du Rhône et de la Loire.

20. En lycée professionnel, l'origine sociale des élèves relève à 32,4 % d'ouvriers et 6,9 % des cadres et professions libérales, contre 18,3 % et 26,4 % en lycée général et technologique, en 2023.

Le volume des inaptitudes peut révéler une dégradation de l'état de santé global des élèves ou traduire des freins socio-culturels ou religieux qui contreviennent au principe de laïcité et aux objectifs de mixité sociale et de genre²¹. Il n'existe pas, à ce jour, de suivi académique ou national des absences, justifiées ou non, en cours d'EPS. Un arrêté du 13 septembre 1989 rappelle qu'« *en cas d'inaptitude partielle, le médecin mentionne sur ce certificat, dans le respect du secret médical, toutes indications utiles permettant d'adapter la pratique de l'éducation physique et sportive aux possibilités de l'élève* ». En plus d'un suivi statistique et pédagogique, une sensibilisation des médecins pourrait être conduite à ce titre.

3. Le sport dans l'enseignement supérieur : un bilan mitigé

La promotion de la pratique sportive à l'université repose sur les services universitaires d'activités physiques et sportives (SUAPS). Ces services sont chargés notamment de proposer des activités ponctuelles, faciliter les pratiques collectives autogérées, développer le sport santé ou bien-être et organiser des compétitions via la fédération française de sport universitaire (FFSU).

Pour autant, selon une enquête de l'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (ONAPS)²², 20 % des étudiants pratiquent le sport à l'université par le biais du SUAPS et 8 % dans le cadre d'une unité d'enseignement libre, avec des disparités selon les filières : les sciences humaines et sociales sont plus éloignées de la pratique sportive que les filières scientifiques. Ce constat est dressé alors même qu'en 2021, 21 % du produit de la contribution de la vie étudiante et de campus (CVEC) a été alloué au sport par les établissements²³.

Dans les classes préparatoires aux grandes écoles, les enseignements d'EPS sont facultatifs. Ils sont absents des BTS et IUT alors que les élèves se situent précisément à l'âge du second décrochage constaté autour de 18 ans. Plusieurs explications sont données, parmi lesquelles l'indisponibilité des équipements, le manque de temps ou la méconnaissance des dispositifs proposés.

Pour remédier à cette situation, la mutualisation des équipements sportifs avec les collectivités locales, le développement des pratiques en accès libre, le conventionnement avec les salles privées, le renforcement du sport santé et la bonification des notes par la pratique sportive facultative constituent des pistes à approfondir²⁴.

B. Le mouvement sportif : un tissu associatif dense qui doit engager sa mutation

1. Un réseau associatif dense

Avec 120 fédérations, 325 000 structures associatives²⁵ liées au sport, dont la moitié affiliée à une fédération et 16,5 millions de licenciés²⁶, la France dispose d'un maillage d'associations sportives très dense.

21. Sénat, Conseil des sages de la laïcité, *L'évitement des cours d'éducation physique et sportive et le recours à des certificats médicaux non justifiés*, 2022.

22. ONAPS, *Enquête Pratique d'activités physiques et sportives à l'université, 2021-2022*.

23. Jaune budgétaire sport projet loi de finances (PLF) 2024.

24. France université, *Une ambition pour le sport*, 2023.

25. Insee 2018, jaune budgétaire sport.

26. Injep, *Recensement des licences sportives*, 2022.

42 % des jeunes Français âgés de 15 à 30 ans sont membres d'associations sportives ou de clubs, ce qui les classe nettement au-dessus de la moyenne européenne (33 %) ²⁷. Les zones urbaines sont les mieux dotées et permettent de pratiquer, souvent à des tarifs compétitifs, des activités sportives variées.

Le nombre de licences sportives octroyées n'a cessé de croître depuis 2000, sauf lors de la crise sanitaire. Ainsi, entre 2000 et 2023, leur nombre a augmenté de 22 % quand la population générale n'a crû que de 11,9 %, témoignant d'un attrait pour la pratique encadrée sur le temps long. La baisse du bénévolat et les difficultés de recrutement d'éducateurs sportifs constituent néanmoins des vulnérabilités.

2. Des pouvoirs publics plus financeurs que stratèges

Les collectivités locales, en particulier les communes et leurs groupements, soutiennent fortement les associations sportives. Le budget moyen des associations sportives affiliées à une fédération nationale s'établit à 52 700 €, dont 16 % provient de subventions financières publiques ²⁸. À ces soutiens financiers s'ajoutent, souvent pour des montants encore plus importants, les concours en nature comme la mise à disposition des équipements ou de locaux associatifs. Ainsi, à titre d'illustration, la valeur des mises à disposition par la ville de Saint-Etienne représentait en 2023 plus du triple (4,3 M€) des subventions financières allouées aux associations sportives (1,2 M€).

Cet important soutien revient parfois à déléguer la politique sportive aux associations sans vision stratégique d'ensemble. Rares sont les collectivités, en particulier parmi les petites et moyennes communes, qui formalisent leurs ambitions pour le sport en général, et pour l'accès au sport des jeunes en particulier. Un nombre très réduit utilise les conventions financières et le levier des subventions pour soutenir ou prolonger des politiques ciblées sur certains publics (les jeunes femmes, les jeunes défavorisés, les jeunes éloignés du sport).

Un effort de formalisation de la politique sportive des collectivités, prévoyant une approche par public ou par enjeu, est nécessaire. Le plan sportif local, dispositif facultatif créé par la loi du 2 mars 2022, est pour le moment peu répandu.

Au plan national, l'État assure un soutien aux pratiquants, notamment à travers le dispositif *Pass'sport*, et le financement des fédérations. Ainsi l'ANS a-t-elle financé en 2023 le fonctionnement des fédérations et de leurs associations affiliées à hauteur de 46,8 M€.

Grâce au dispositif *Pass'sport*, les pratiquants peuvent bénéficier d'aides financières portant sur les coûts d'inscription. Il est parfois complété localement par des dispositifs similaires mis en place au profit des jeunes.

27. Commission européenne, *Youth democracy report*, 2023.

28. DLA ESS, *Le financement des associations sportives*, incluant les financements de l'Agence nationale du sport, 2023.

Pass'sport : une aide financière à la pratique sportive

Accessible sous condition de ressources aux jeunes de six à 18 ans, et jusqu'à 30 ans pour certains jeunes en situation de handicap, le *Pass'sport* a été mis en place en 2021. Il consiste en une aide financière à l'inscription dans une structure sportive d'un montant de 50 €, qui représente une dépense annuelle de 75 M€²⁹ pour l'État.

Début 2024, près d'1,4 million de jeunes en bénéficiaient dont 38 % de filles sur une population éligible de 6,5 millions, soit un taux de recours de 21 %. Parmi les bénéficiaires, 250 000 ont plus de 15 ans, 150 000 résident dans un quartier prioritaire de la politique de la ville et 225 000 dans une zone de revitalisation rurale. Les fédérations françaises de football (30 %), de basketball (8 %) et d'arts martiaux (7,3 %) en sont les principales bénéficiaires.

L'État a élargi en 2022 les critères d'éligibilité aux structures du secteur marchand et aux clubs sportifs non agréés et non affiliés à une fédération (MJC, foyers ruraux, centres sociaux). D'après une enquête réalisée auprès des familles bénéficiaires par l'Injep, l'effet levier du *Pass'sport* semble toutefois faible, 80 % des familles bénéficiaires indiquant qu'elles auraient inscrit leurs enfants sans cette aide (90 % chez les étudiants). La pratique sportive étant moins développée chez les familles modestes, et l'effet de levier plus fort, le dispositif pourrait être davantage ciblé sur les jeunes éligibles les plus précaires ou les plus éloignés du sport. Les modalités d'obtention de cette aide sont également critiquées par certaines communes et associations pour leur complexité.

En complément, certaines collectivités locales proposent des dispositifs similaires, comme le *Pass Région Auvergne-Rhône-Alpes*, qui octroie à tous les lycéens une participation de 30 € minimum aux frais d'inscription à un club³⁰, sans condition de ressources, ou le *Pass'agglo* de la communauté d'agglomération de Vichy, destiné aux adolescents jusqu'à 18 ans.

3. Une offre répondant de moins en moins aux attentes des jeunes

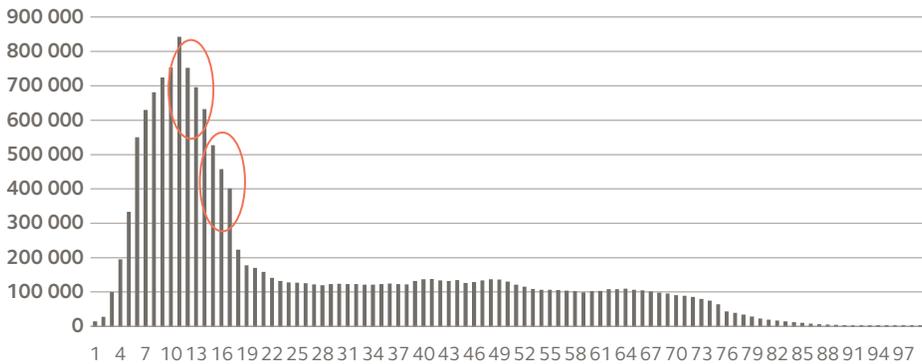
La pratique sportive licenciée présente deux décrochages importants autour de 15 ans puis après 17-18 ans, correspondant à l'apparition de nouvelles contraintes (déménagement pour suivre des études, charge du travail scolaire, emploi, début de vie conjugale) ainsi que de nouvelles attentes et façons de pratiquer. Le début de la vie professionnelle détériore la pratique des jeunes actifs. La faiblesse du sport dans le milieu professionnel s'explique par plusieurs facteurs concernant à la fois

29. En crédits de paiements 2023, pour 85 M€ en autorisation d'engagement.

30. Doublée pour les jeunes en situation de handicap et les femmes pratiquant un sport de self-défense.

les salariés (absence de vestiaires, manque de temps, volonté de ne pas mélanger temps personnel et professionnel), les employeurs (difficulté à formaliser un projet, absence d'espace consacré ou de vestiaires, coût financier) ou l'environnement (absence ou saturation des équipements). Seuls 9 % des Français pratiquent une activité physique et sportive au travail, contre 12 % en Belgique et 14 % en Allemagne.

GRAPHIQUE N° 3 | Nombre de licences par âge, tous sexes confondus



Source : recensement des licences 2022

Plusieurs travaux³¹ montrent que de nombreux jeunes cherchent une pratique sportive plus souple dans ses modalités d'organisation : amplitude des créneaux, multiplicité des lieux de pratiques, appartenance à une communauté de pairs. Le mouvement associatif peine à répondre à ces nouvelles attentes. Les créneaux sont fixes et dépendent de la disponibilité des équipements et des entraîneurs ou de la répartition entre catégories d'âge. Les compétitions grèvent les week-ends. Les inscriptions sont annuelles et le plus souvent dans une seule discipline. Les groupes constitués et les règles de mutation entre clubs rendent compliqué le rassemblement d'une communauté préexistante. Par ailleurs, la gouvernance des associations sportives repose rarement sur des jeunes, dont les préoccupations sont souvent insuffisamment relayées : seul un président d'association sur 25 a moins de 30 ans³².

Face à ces contraintes et à la tendance au « zapping³³ », certains jeunes se détournent des clubs sportifs associatifs au profit d'acteurs privés davantage en phase avec leurs attentes et habitudes de consommation, de nouvelles disciplines moins axées sur la compétition ou des pratiques en autonomie. Entre 2016 et 2022, le nombre de 15-25 ans licenciés a reculé de 2 %, passant de 2,682 millions en 2016 à 2,623 millions en 2022 alors que cette catégorie de la population a augmenté de près de 5 %³⁴.

31. Notamment Dietsch, *Les jeunes et le sport*, 2024 ; CREDOC-Injep, *Baromètre des pratiques sportives*, 2023, confirmés par plusieurs contrôles d'organismes locaux.

32. Injep, *Chiffres clés des associations*, 2023, p. 13.

33. CDES, *Diagnostic sur le décalage entre l'offre et la demande de pratique sportive en France*, 2016.

34. Insee – POPB1 : 7,8 millions en 2016, 8,2 millions en 2023.

C. La croissance du secteur des loisirs sportifs marchands : une nouvelle façon de pratiquer le sport

Les loisirs sportifs marchands proposent une offre diversifiée d'activités physiques et de loisirs dans des enceintes privées comme le fitness, le yoga, l'escalade ou le foot à cinq.

Les jeunes de 15 à 25 ans constituent le principal levier de croissance d'un secteur qui a accueilli près de 18 millions de Français en 2023³⁵. Les structures privées de foot à cinq et d'escalade ont accueilli respectivement près de 4 et 2 millions de pratiquants en 2023. La moitié des nouveaux pratiquants sont âgés de moins de 25 ans.

Les entreprises du secteur proposent des modalités de pratiques très différentes de celles des associations traditionnelles : elles proposent de nombreux créneaux de pratique, ont recours aux nouvelles technologies (*coaching* numérique, application de suivi des performances, possibilité de réservation de créneaux en ligne, etc.), constituent des communautés *via* les réseaux sociaux, les plateformes des opérateurs ou la mise à disposition de lieux de convivialité.

Cette offre nouvelle s'est inscrite dans le paysage et les acteurs publics marquent un intérêt pour l'articuler avec leur offre. Ainsi, des accords entre collectivités locales et clubs privés existent pour faciliter l'accès des élèves aux équipements sportifs, promouvoir le para-sport ou mettre des équipements à la disposition des maisons sport santé³⁶. Le renforcement de cette complémentarité pourrait favoriser l'accès de certains jeunes au sport.

Le secteur du *fitness* en pleine expansion, particulièrement chez les jeunes

En France, le chiffre d'affaires du marché du *fitness* est estimé à 2,17 Md€ en 2023³⁷ et s'appuie sur environ 6,5 millions d'abonnés, répartis entre 5 300 salles sur le territoire. Son développement s'est accéléré à la suite de la crise sanitaire mais révèle une tendance de fond.

Une telle offre dans le secteur public ou parapublic est quasi-inexistante, notamment en raison des coûts induits par ces attentes, tant en termes d'investissement (coût moyen d'une salle *Fitness Park* : 1,3 M€) que de fonctionnement (ouverture de six heures à 23 heures, sept jours sur sept, rotation fréquente des matériels) et de maillage territorial. Outre le critère financier, les organismes publics, de par leur mission d'intérêt général, doivent proposer des offres pour le plus grand nombre quand le secteur privé peut les limiter à une clientèle cible. Le développement des aires de *fitness* extérieures constitue ainsi une réponse concentrée sur des publics limités, généralement déjà sportifs et très masculins, et ne répondant pas totalement aux attentes d'autres pratiquants comme les jeunes femmes ou les jeunes éloignés du sport.

35. Union Sports et Cycle.

36. Lieux d'accompagnement personnalisé par des professionnels de la santé et du sport.

37. Deloitte, Le marché européen du fitness en 2023, 2024.

III. Des politiques orientées vers la performance au détriment d'une approche par publics cibles

Les jeunes déjà sportifs constituent les principaux bénéficiaires des dispositifs de droit commun. Des profils structurellement plus éloignés de la pratique sportive comme les jeunes femmes, les jeunes en situation de handicap ou en difficultés socio-économiques, pourraient et devraient en être la cible prioritaire.

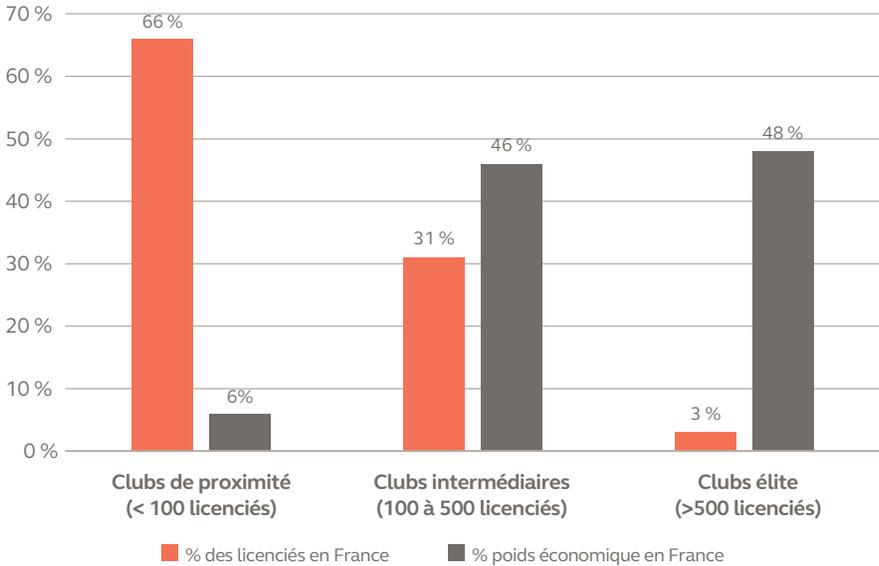
D. Une politique du sport orientée vers la performance, favorable aux jeunes déjà sportifs

La politique sportive française repose principalement sur deux piliers : le développement du sport pour tous et la performance, considérant qu'il existe un *continuum* entre l'un et l'autre. Cette vision, déclinée au sein du mouvement sportif, se traduit par une concentration des moyens vers les clubs dont la priorité est le plus souvent donnée à la pratique compétitive plutôt qu'au sport plaisir ou bien-être. Les critères d'attribution des subventions retenus par les communes contrôlées dans le cadre de l'enquête, qui conduisent souvent à les moduler en fonction du niveau de pratique des équipes, participent à ce paradigme.

Au sein de la catégorie des clubs compétitifs, les clubs dits « élite », c'est-à-dire disposant d'une équipe évoluant à haut niveau, sont particulièrement soutenus, soit par le financement d'infrastructures permettant leur développement, soit par l'attribution de subventions plus importantes.

Les différences de soutien public peuvent en partie s'expliquer par des coûts de fonctionnement plus importants pour les clubs axés vers la performance (encadrement supérieur, déplacements plus lointains par exemple). Elles traduisent cependant aussi une volonté politique de soutenir l'approche compétitive plutôt que le sport bien-être ou le sport plaisir. Dès lors, les moyens mobilisés bénéficient davantage aux jeunes déjà sensibilisés et adeptes de la pratique sportive, plutôt qu'à ceux qui s'en éloignent ou recherchent des alternatives plus coopératives ou conviviales.

GRAPHIQUE N° 4 | Budget et nombre de licenciés par type de club



Source : centre des ressources du sport, dispositif local d'accompagnement de l'ESS, Comité national olympique, fiche sur le financement des associations sportives, mars 2023

E. Des publics hétérogènes, insuffisamment ciblés par les politiques sportives en dépit d'efforts récents

La prédominance de la compétition a pour effet d'exclure des jeunes ne pratiquant pas ou peu. Ces derniers relèvent de plusieurs catégories de population qui parfois s'entremêlent : jeunes femmes, jeunes en mauvaise santé, jeunes en situation de handicap, jeunes précaires.

Le ministère des sports a pris conscience de la nécessité de cibler davantage ces publics. À compter de la fin 2022, il a adopté des feuilles de route notamment en matière d'insertion par le sport, de développement du sport féminin, de promotion de la pratique étudiante ou de celle des personnes en situation de handicap.

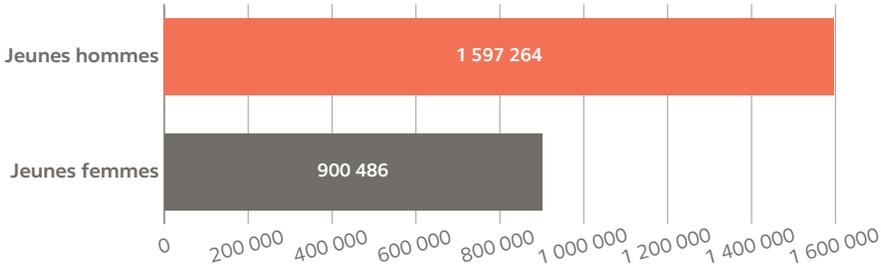
Ces initiatives trouvent pour l'heure insuffisamment d'échos. Au niveau local, les communes se saisissent peu de ces enjeux. Les initiatives portées par les fédérations en faveur de publics identifiés ne sont pas prioritaires et ne sont pas toujours reprises par leurs comités ou ligues locaux—qui disposent d'une autonomie—ni par les clubs, dont les priorités sont majoritairement centrées sur la performance.

Le vecteur des clubs et des fédérations, qui se sont développés par la compétition, paraît à ce titre peu judicieux pour promouvoir une approche non compétitive du sport.

1. Des jeunes femmes qui pratiquent moins

Quel que soit l'âge concerné, les jeunes femmes font moins de sport que les jeunes hommes, en pratique encadrée comme en pratique libre.

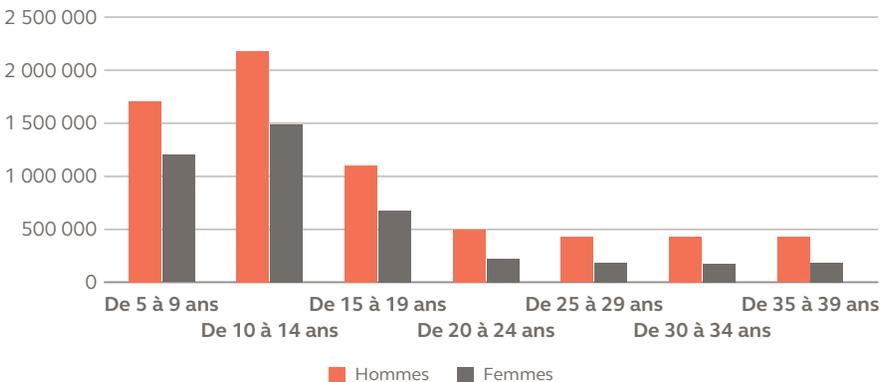
GRAPHIQUE N° 5 | Jeunes femmes et jeunes hommes licenciés entre 15/24 ans



Source : recensement des licences 2022

Les jeunes décrochent de la pratique sportive encadrée autour de 15 ans. Le phénomène est, en proportion, plus marqué, chez les jeunes femmes. Ainsi, quand 100 hommes de 15 à 19 ans sont licenciés, seulement 61 femmes le sont également. Entre 20 et 24 ans, le *ratio* passe à 45 femmes pour 100 hommes. Cet écart entre les hommes et les femmes s'observe encore plus nettement pour les pratiques régulières ou très régulières (au moins trois fois par semaine), en particulier à l'approche de la maternité³⁸.

GRAPHIQUE N° 6 | Répartition des licenciés selon le sexe et l'âge



Source : recensement des licences 2022

Plusieurs freins à la pratique féminine ont été identifiés.

38. Injep, *Les pratiques physiques et sportives en France*, 2020.

Tout d'abord, les disciplines les plus pratiquées par les femmes nécessitent un accès à des équipements spécifiques, peu propices à la pratique libre. C'est le cas pour l'équitation (84 % de licenciées féminines) et l'accès à un centre équestre, la natation (54 %) et l'accès à une piscine, la gymnastique (83 %) et l'accès aux agrès spécialisés, les sports de glace (87 %) et l'accès à une patinoire. Le soutien public à ces disciplines est coûteux en équipements et en ressources humaines. La danse (85 %) échappe à ce constat mais se heurte à l'absence d'infrastructures sécurisées en accès libre, ainsi qu'à une sensibilité particulière du rapport au corps après 15 ans, qui peuvent en limiter la pratique³⁹.

Certaines disciplines (rugby, boxe, football) tout comme les infrastructures de pratique libre (*fitness, skate park*) sont, quant à elles, sous-investies par les femmes, principalement en raison de freins socio-culturels. C'est particulièrement le cas dans les territoires où la pratique sportive des femmes peut faire l'objet d'une déconsidération, comme dans certains quartiers urbains ou territoires de grande ruralité⁴⁰.

Enfin, en cas de tensions sur les équipements sportifs, les clubs peuvent avoir tendance à refuser ou limiter les inscriptions féminines, soit parce qu'elles permettent un rayonnement moindre, soit parce qu'elles peuvent nécessiter des aménagements supplémentaires (mise en place de vestiaires séparés par exemple), soit parce que le nombre de jeunes filles engagées n'est pas suffisant pour créer une section entière.

Des initiatives locales en faveur de la pratique féminine

Certaines communes ont instauré des dispositifs spécifiques à la pratique féminine. Ainsi, la ville de Saint-Etienne octroie une subvention de 500 € supplémentaires pour des manifestations 100 % féminines. La charte associative de la ville d'Annonay comporte des objectifs d'égalité femmes-hommes et prévoit des soutiens plus importants aux clubs promouvant la pratique féminine. Les départements de l'Isère et de l'Ardèche soutiennent par leurs subventions les clubs promouvant la pratique féminine.

Les fédérations et acteurs du secteur privé marchand ont cherché à développer leurs offres en faveur de ce public, qui constitue, au-delà des enjeux d'égalité et de mixité, des réservoirs de nouveaux adhérents. Ainsi les licences féminines sont dynamiques, progressant de 11 % entre 2016 et 2023 contre 2 % pour les hommes, pour les 15-24 ans. La fédération française de football a ainsi mis depuis plus

39. Injep, *Les freins à la pratique des Français peu ou non sportifs : des situations hétérogènes*, 2023, M.-C. Garcia, séminaire du 8 mars 2024.

40. Maruéjols, Raibaud, *Filles/garçons : l'offre de loisirs. Asymétrie des sexes, décrochage des filles et renforcement des stéréotypes*, 2012.

de 10 ans sur le développement de la pratique féminine, reposant autant sur le football à 11 que sur des nouvelles disciplines comme le futsal ou le foot à cinq qui, en se pratiquant dans des espaces connus et sécurisés (gymnase, salle de sport du collège ou lycée), favorise l'engagement des jeunes femmes. L'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (Ufolep) a, de son côté, modifié les règles d'habillement des compétitions de gymnastique pour autoriser des tenues plus amples répondant aux réticences de certaines jeunes femmes à porter des juste-au-corps.

2. Les jeunes éloignés du sport : le caractère excluant de la dimension compétitive

Pour des raisons physiques (surpoids⁴¹, faible endurance, faible développement musculaire) ou psychologiques (mal-être, aversion à l'effort, pudeur), certains jeunes ne se retrouvent pas dans l'offre compétitive et s'éloignent de toute pratique sportive. En réponse, deux approches ont été encouragées : médicale et sport-plaisir.

Toutefois, les dispositifs comme les maisons sport santé –573 dénombrées en 2023 – ou les prescriptions de sport sur ordonnance, sont insuffisants, voire stigmatisants, et souffrent souvent de faiblesses dans l'identification et l'orientation des jeunes concernés.

Par ailleurs, ils répondent imparfaitement aux attentes de jeunes qui, sans problème de santé manifeste, se sentiraient plus à l'aise dans une pratique hédoniste, conviviale, voire mixte du sport.

L'Ufolep : objectif « sport pour tous »

L'Ufolep porte plusieurs dispositifs en faveur du sport pour tous, non ou faiblement compétitifs et adaptés à différents publics. Des séjours socio-sportifs destinés aux jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse, aux femmes ou aux jeunes primo-arrivants ont rassemblés 2 110 jeunes de 16 à 25 ans en 2023-24. L'Ufolep mène aussi des actions de promotion du sport pour tous comme le *Playa tour*, consistant à proposer sur la période estivale et de façon itinérante des activités multisports. Elle propose enfin de l'encadrement et des animations sur des infrastructures de pratiques libres, visant à répondre aux attentes et aux besoins des jeunes, via le programme *Ufostreet*.

41. La part des 15-24 ans en situation d'obésité a quadruplé entre 1997 et 2020 selon une étude de 2023 menée par la ligue contre l'obésité et le centre hospitalier universitaire (CHU) de Montpellier.

3. Les jeunes en situation de handicap : une politique bien identifiée par les pouvoirs publics

Les jeunes en situation de handicap sont mieux identifiés par les acteurs publics, à la fois comme composante d'une politique générale en faveur du handicap, mais également en tant que cibles spécifiques. Ainsi, les impératifs de mise en accessibilité des infrastructures publiques imposés par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances ont permis de faciliter l'accès physique aux équipements sportifs. Au niveau national, 52 % des aires de jeux seulement sont accessibles aux personnes à mobilité réduite. Cependant des efforts sont menés par les collectivités locales, au gré des opérations de rénovation et de modernisation des équipements. En complément, des mesures de soutien sont mises en œuvre comme le développement de sections para-sport au sein des fédérations, l'organisation de manifestations sportives d'initiation ou de pratique mixte ou l'attribution d'aides financières à l'achat d'équipements adaptés.

En dépit de ces avancées, les structures permettant d'accueillir et de développer les activités de para-sport demeurent rares. Le nombre de licences délivrées aux 15-25 ans par les fédérations de handisport et de sport adapté⁴² est resté stable voire s'est réduit entre 2016 et 2022, en partie du fait de la crise sanitaire, passant de 17 313 en 2016 à 16 945 en 2022. Des jeunes en situation de handicap sont, par ailleurs, licenciés au sein d'autres fédérations, sans être recensés en tant que tels. Les personnes en situation de handicap demeurent plus nombreuses à ne pas pratiquer de sport que la moyenne de la population (48 % contre 33 % en 2018⁴³).

Des actions portées par des clubs professionnels en faveur des jeunes en situation de handicap.

Dans le cadre de leur responsabilité sociale d'entreprise, certains clubs professionnels ont mis en place des actions en faveur des jeunes en situation de handicap.

Ainsi, via l'association *Cœur vert*, le club de football de l'AS Saint-Étienne organise des initiations au foot-fauteuil et porte deux équipes de compétition dans cette discipline. Dans le cadre du programme « *One Team* » porté par l'Euroleague, le club de basket de l'ASVEL à Villeurbanne a créé en 2018 une section sport adapté, qui accueille une cinquantaine de personnes autistes par an, jeunes comme adultes, au sein de la *Tony Parker Adequat Academy*.

42. MEDES, Injep, *Statistiques des licences 2016-2022*, licences Fédération handisport et Fédération Sport adapté.

43. Eurobaromètre 2024.

4. Les jeunes confrontés à des obstacles socio-économiques

Quel que soit l'âge, la pratique sportive est moindre au sein des catégories défavorisées⁴⁴. Selon l'Enquête nationale sur les pratiques physiques et sportives (ENPPS), « 65 % des employés et ouvriers pratiquent régulièrement une activité physique et sportive, contre 73 % des cadres et professions intermédiaires. Ces derniers sont par ailleurs surreprésentés parmi le cinquième des Français constituant le « noyau dur » des sportifs, dont la pratique est la plus assidue, diversifiée et institutionnalisée ».

Alors que les personnes résidant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville représentent 8 % de la population française, elles ne comptent que pour 3,8 % des licenciés. En termes de dynamique, la tendance est « au recul de l'importance de la pratique sportive en QPV par rapport au reste du territoire »⁴⁵.

Le critère financier peut constituer un obstacle, comme l'indiquent 30 % des jeunes interrogés dans le cadre d'une enquête sur les freins à la pratique. Plusieurs dispositifs ont été mis en place pour lever les barrières à la pratique des jeunes en situation de précarité socio-économique : priorisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les plans « 5 000 terrains sportifs 2022-2023 » et « Plan 5000 Génération 2024 – 2024/2026 », mise en place de conditions de ressources pour l'obtention du *Pass'sport*, etc. Ils sont cependant souvent insuffisamment ciblés.

44. CREDOC-Injep, *Baromètre de la pratique sportive*, 2023.

45. Injep, *La pratique sportive licenciée dans les QPV*, 2024.

Conclusion et recommandations

L'État et les collectivités locales disposent de plusieurs leviers pour assurer le développement de la pratique sportive des jeunes. Les infrastructures en sont une pierre essentielle et le développement des équipements de proximité sur la période récente l'illustre. Toutefois, la seule présence d'équipements sportifs ne permet pas de garantir une pratique effective.

Un accompagnement, qu'il soit scolaire ou associatif, est nécessaire, en particulier pour les jeunes éloignés du sport. En effet, si les jeunes Français enregistrent en moyenne une pratique régulière élevée, la prédominance du sport en compétition et la tendance des pouvoirs publics à soutenir des politiques qui s'adressent à des jeunes déjà sportifs constituent des obstacles à la promotion du sport pour tous.

S'y ajoutent des disparités territoriales, sociales, physiques ou de genre qui contribuent à éloigner plus encore une frange de la jeunesse déjà fragilisée, ainsi qu'une inadéquation croissante entre les attentes des nouvelles générations et l'offre publique.

Cette politique de l'offre peine à corriger les inégalités de chances entre jeunes et à toucher ceux qui en sont les plus éloignés.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. prévoir des créneaux d'accompagnement à destination des jeunes, notamment les plus éloignés de la pratique sportive, sur les équipements sportifs en accès libre (*Agence nationale du sport, communes et intercommunalités*) ;
2. développer les partenariats entre les collectivités locales et les acteurs privés pour élargir l'accès, physique et financier, des jeunes à une plus grande variété d'équipements sportifs (*communes et intercommunalités*) ;
3. accroître le taux de pratique des élèves en EPS en assurant un suivi statistique des inaptitudes et en ajustant les séances en fonction des capacités des élèves concernés (*ministère de l'éducation nationale*) ;
4. cibler davantage le Pass'sport sur les jeunes les plus éloignés de la pratique sportive (*ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'éducation nationale	34
Réponse du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative	34

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Agence nationale du sport

Réponse de la ministre de l'éducation nationale

Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je souhaite porter à votre connaissance mes remarques sur la recommandation n° 3 adressée à mon département ministériel, et formulée en conclusion de ce projet de chapitre, par laquelle la Cour préconise « *d'accroître le taux de pratique des élèves en éducation physique et sportive en assurant un suivi statistique des inaptitudes et en ajustant les séances en fonction des capacités des élèves concernés* ».

Lorsqu'ils sont sollicités par un chef d'établissement ou un infirmier à propos d'une inaptitude de plus de trois mois qui suscite une interrogation, les médecins de l'éducation nationale examinent l'élève et donnent leur avis. Ils prennent toutes les mesures nécessaires afin de permettre à ces élèves de reprendre une activité physique, en fournissant aux enseignants d'éducation physique et sportive les éléments leur permettant d'ajuster l'activité aux capacités de l'élève.

Les enseignants d'éducation physique et sportive en lycée sont très attentifs à ces questions et adaptent leurs séquences de cours autant que nécessaire.

Réponse du ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur trois des recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet de chapitre (I) et sur les remarques de la Cour concernant le sport dans l'enseignement supérieur (II).

1. Sur les recommandations :

La recommandation n° 1 préconise de « *prévoir des créneaux d'accompagnement à destination des jeunes, notamment les plus éloignés de la pratique sportive, sur les équipements sportifs en accès libre* ».

Je partage cette recommandation, qui est déjà mise en œuvre dans le cadre des financements octroyés par l'Agence nationale du sport (ANS) pour la construction de nouveaux équipements sportifs. En effet, la seule présence des infrastructures sportives dans les territoires carencés n'étant pas suffisante pour permettre l'accès des publics éloignés de la pratique sportive, l'ANS ne finance que la construction d'équipements qui remplissent certaines conditions, précisées dans une convention d'utilisation et d'animation de l'équipement. Cette convention doit être signée par le porteur de projet, l'utilisateur de l'équipement et le propriétaire foncier et précise les créneaux prévisionnels réservés en accès libre. La convention doit en outre garantir des créneaux en accès libre pour les jeunes filles ainsi que pour les personnes en situation de handicap et leur en assurer l'exclusivité.

La recommandation n° 2 invite à « *développer les partenariats entre les collectivités locales et les acteurs privés pour élargir l'accès, physique et financier, des jeunes à une plus grande variété d'équipements sportifs* ».

Je souscris à cette recommandation qui rejoint les objectifs de mutualisation des équipements sportifs et de partenariats renforcés entre les acteurs. La préconisation de la Cour fait directement écho à la disposition prévue par l'article L. 2122-22 du code général de la propriété des personnes publiques, créé par l'article 13 de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

Le cadre juridique de l'utilisation des locaux des établissements d'enseignement publics exige la passation d'une convention tripartite entre la collectivité territoriale de rattachement, le chef d'établissement (qui doit y avoir été autorisé par le conseil d'administration) et le bénéficiaire.

La convention détermine :

- « *la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels* », qui, dans la plupart des cas, doit être mise à la charge de la personne bénéficiaire ;
- « *les conditions financières de l'utilisation des locaux et équipements dans le respect du code général de la propriété des personnes publiques* », c'est-à-dire la redevance exigée de la part du bénéficiaire, sur qui doit en principe reposer le coût du dispositif.

Un modèle de convention type a été élaboré, afin d'accompagner et de faciliter l'engagement des établissements scolaires, dont la mobilisation est essentielle.

À ce jour, sur 27 700 équipements recensés par le ministère, plus de 4 700 sont d'ores et déjà accessibles à des publics hors temps scolaire.

La recommandation n° 4 suggère de « cibler davantage le Pass'sport sur les jeunes les plus éloignés de la pratique sportive ».

Le Pass'Sport est principalement destiné aux publics éloignés de la pratique sportive. Les personnes éligibles sont les jeunes en situation de handicap (6-30 ans bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou de l'allocation aux adultes handicapés), les jeunes bénéficiant de l'allocation de rentrée scolaire et les étudiants boursiers. Le Pass'Sport répond également aux nouvelles demandes de pratique des jeunes en s'ouvrant aux loisirs sportifs marchands.

Si le taux de recours au Pass'Sport augmente chaque année (1,7 million de bénéficiaires prévus en 2024), il y a lieu de réfléchir, en vue de la campagne 2025, à son évolution afin d'augmenter son effet levier et réduire ses effets d'aubaine.

2. Sur le sport dans l'enseignement supérieur

Le 7 avril 2023, le ministère chargé des sports et le ministère chargé de l'enseignement supérieur, en partenariat avec France Universités, la Conférence des Grandes Écoles et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs, ont élaboré une feuille de route afin de promouvoir la pratique étudiante.

À ce titre, trois leviers d'actions sont identifiés, qui visent à lever les obstacles et à répondre aux freins rencontrés par les étudiants.

Il convient tout d'abord de développer l'offre et la diversification des pratiques, notamment par :

- la rédaction d'un vademecum sport santé à destination des établissements de l'enseignement supérieur afin de développer les offres de sport santé, lutter contre la sédentarité et promouvoir l'activité physique et sportive ;
- la facilitation de l'accès aux infrastructures sportives par le biais du développement de la pratique libre sur les campus universitaires et l'élargissement des créneaux d'ouverture ;
- le renforcement d'une offre accessible aux étudiants en situation de handicap ;
- le renforcement des offres hors campus : fédérations sportives et loisirs sportifs marchands ;
- l'organisation de « villages sport », manifestations « portes ouvertes » au sein des universités présentant toutes les offres proposées en début d'année universitaire. Plus de 70 « villages sport » ont été organisés à la rentrée 2024.

Il s'agit également de valoriser la pratique sportive et l'aménagement du temps universitaire, notamment par :

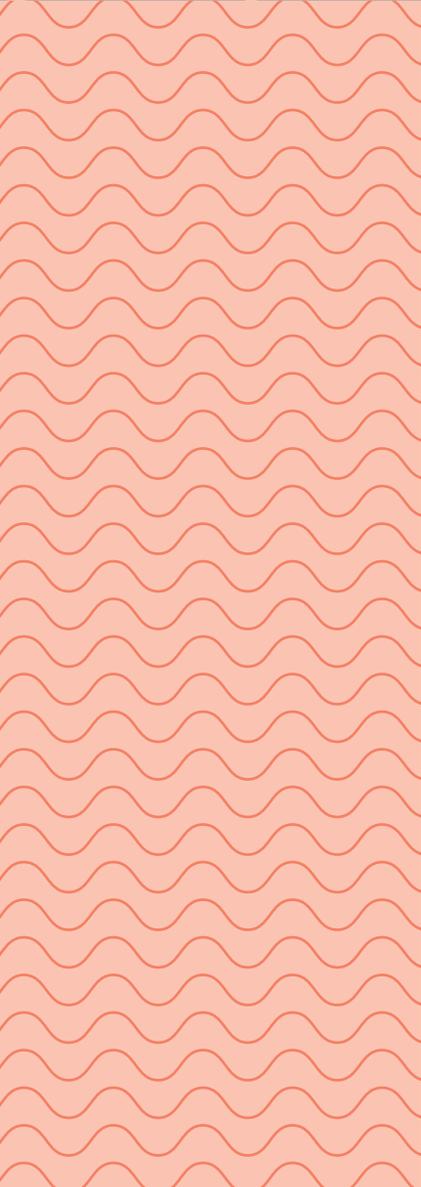
- l'octroi de crédits ECTS, la bonification de la notation, ou encore le développement d'unités d'enseignement afin de valoriser le sport dans le cursus universitaire,
- l'aménagement des emplois du temps pour dédier des créneaux à la pratique sportive,

- l'accentuation de la visibilité du sport universitaire par le biais de l'organisation d'un événement sportif inter-étudiants au printemps 2024 soutenu dans le cadre de la Grande Cause Nationale : 24 équipes issues de 12 écoles et 12 universités, engagées dans un challenge pendant 3 jours, sur le site du centre de ressources, d'expertise et de performance sportives de Vichy.

Enfin, de manière transversale, le renforcement des moyens, de la gouvernance et de l'évaluation de la pratique sportive étudiante doit favoriser un cadre propice au développement de la pratique, notamment par :

- la valorisation de la contribution à la vie étudiante et de campus à destination du sport
- la mobilisation du Pass'Sport, mesure de pouvoir d'achat envers les étudiants boursiers ou en situation de handicap ;
- l'amélioration et la mutualisation des équipements sportifs destinés à la pratique étudiante ;
- le renforcement d'une gouvernance sur la thématique sport au sein des établissements — L'évaluation des pratiques et des besoins des étudiants.

L'ensemble de ces mesures fait l'objet d'un suivi attentif et concerté de la part des acteurs du monde sportif et de l'écosystème de l'enseignement supérieur.



2. Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être

Période de développement et de transition vers l'âge adulte, l'adolescence constitue parfois une phase de questionnement et de vulnérabilité qui nécessite un accompagnement adapté. Structures d'accueil intervenant dans le domaine sanitaire et social créées progressivement depuis le début des années 2000 pour répondre à ce besoin, les maisons des adolescents (MDA) accueillent, écoutent et orientent les jeunes de 11 à 21, voire 25 ans, leurs familles et les professionnels qui les accompagnent. En 2024, on en comptait 123 en activité. Financées principalement par l'assurance maladie, elles interviennent pour la plupart à l'échelle départementale.

Proposant une approche globale de la santé des jeunes, ces structures répondent, depuis la crise sanitaire, à la demande croissante de jeunes en situation de mal-être, dans un contexte de difficultés d'accès à des prises en charge spécialisées. Anxiété scolaire, conflits familiaux, inquiétudes liées à l'actualité, isolement social... le mal-être des jeunes prend des formes variées dans ses causes et ses manifestations, ce qui rend indispensable un repérage par des professionnels compétents.

Dans un entretien de septembre 2023 accordé au média en ligne HugoDécrypte, le Président de la République a ainsi qualifié les maisons des adolescents d'acteur central de la prévention des troubles psychiques chez les jeunes.

L'enquête réalisée par la Cour des comptes et cinq chambres régionales des comptes¹ vise à apprécier la pertinence de l'accueil généraliste proposé par les maisons des adolescents (I) ainsi qu'à identifier des pistes d'amélioration des parcours des jeunes (II) et de l'efficacité du service rendu (III).

1. Enquête réalisée auprès de seize MDA par les chambres régionales des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, complétée par des entretiens avec d'autres MDA, l'association nationale les représentant (ANMDA), des administrations centrales, des agences régionales de santé, des financeurs et des partenaires du dispositif.

Chiffres clés

123

MAISONS DES
ADOLESCENTS



10 personnes

à temps plein
en moyenne par structure
(+ 37 % depuis 2018)

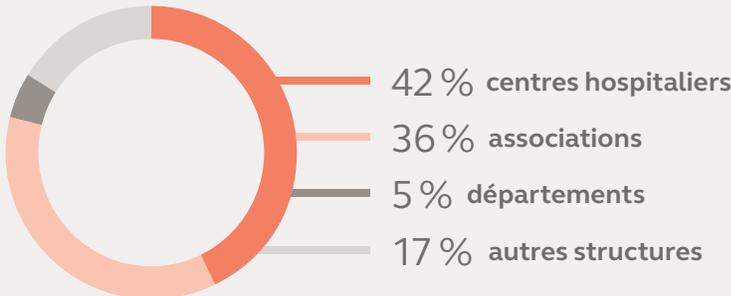
84 M€

budget par an (+ 44 % de
budget moyen depuis 2018)

Source : Cour des comptes
à partir des données de l'ANMDA
et du ministère de la santé

100 000

jeunes accompagnés par an
(+ 18 % depuis 2018)



I. Un dispositif souple destiné aux problématiques adolescentes

Conçues comme un dispositif flexible, les maisons des adolescents constituent des structures d'accompagnement pluridisciplinaire des jeunes et de leur entourage. Leur activité a connu une forte croissance. Leur offre s'est adaptée pour répondre à l'expression protéiforme du mal-être de certains adolescents.

A. Des espaces d'accueil et de prévention

Le concept de maison des adolescents est né au tournant des années 2000, à partir d'initiatives locales. Il s'agissait de répondre, par une approche globale de la santé², à la demande de soins des adolescents, en leur donnant accès à une équipe pluridisciplinaire réunie dans un lieu unique, décloisonnant ainsi les différents champs concernés (psychiatrie, social, judiciaire, sanitaire et médico-social). Les maisons des adolescents doivent s'articuler avec de nombreux dispositifs sanitaires³ ou d'information et d'orientation, à vocation généraliste ou spécialisée, à destination des adolescents et des jeunes adultes⁴.

Ces structures bénéficient d'une grande liberté dans leur mode d'organisation et de fonctionnement. Leur cadre d'intervention n'est pas fixé par la loi ou le règlement, mais par deux cahiers des charges (2005 et 2016), annexés à des circulaires et juridiquement peu contraignants. Les premières MDA ont été créées au sein de structures hospitalières. Leur développement sous une forme associative, orientée vers le secteur social, a contribué à l'élargissement progressif de leur activité.

Leur mission consiste à répondre aux besoins des personnes reçues par un travail d'écoute, d'évaluation et d'orientation. L'accompagnement individuel vise à orienter les jeunes et leur entourage vers la solution la plus adaptée à leur situation. Il débute généralement par un premier entretien, dit d'évaluation, à l'issue duquel le jeune peut être dirigé vers un professionnel de la MDA ou d'une institution partenaire.

2. Cette orientation est conforme au préambule de la constitution de l'OMS, entrée en vigueur le 7 avril 1948, selon lequel « la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ».

3. Notamment les centres médico-psycho-pédagogiques, les centres médico-psychologiques infanto-juvéniles et les centres d'accueil et de soins pour adolescents.

4. Par exemple, les bureaux et points information jeunesse, les espaces santé jeunes, les points accueil écoute jeunes, les centres de planification et d'éducation familiale, les consultations jeunes consommateurs ou encore les centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic.

Une mission d'orientation essentielle

« Depuis la première fois que je suis venue ici, tout a changé et en bien, les personnes qui m'ont suivie m'ont beaucoup aidée et montré les démarches à suivre pour mon cas. Ça m'a permis de sortir d'une situation très difficile dans la maison familiale et actuellement je suis suivie aussi par un autre organisme ». (une femme de 18 ans).

« La présence d'intervenants extérieurs [est un atout], comme la sophrologue qui en-dehors de la MDA m'a prise en charge quelquefois à son cabinet n'oubliant pas que j'étais de la MDA pour avoir des horaires plus vastes à me consacrer. Cela m'a énormément aidée. Aujourd'hui n'ayant plus de suivi, je reste accueillie par la MDA lorsque je le souhaite ». (une fille de 16 ans).

« Je trouve que le personnel est très accueillant et compréhensif, ils m'ont apporté plusieurs solutions auxquelles je n'avais pas pensé. » (une fille de 15 ans).

« L'accès à un rendez-vous avec un psychiatre est plus simple si l'on passe par le biais de la MDA, le fait de suivre un psychologue ici m'a permis de voir un psychiatre » (une fille de 16 ans).

« Analyse dès le premier coup de fil pour orienter sur le bon professionnel, orientation plus précise sur le premier entretien avec définition de deux rendez-vous planifiés, très bonne prise en charge. » (un parent d'une fille de 12 ans).

« Dommage qu'à une certaine étape la maison des ados ne sache plus accompagner. » (un parent d'une fille de 14 ans).

« Je trouve dommage que la MDA n'ait pas la possibilité de mettre en lien l'enfant avec un professionnel pouvant réaliser un bilan neuropsychologique et/ou une association qui aiderait tant dans la démarche que financièrement » (un parent d'une fille de 11 ans).

Dans le cas d'une orientation en interne, un objectif de cinq à six consultations maximum est souvent affiché et généralement respecté (la moyenne est de 4,4 séances), malgré d'importantes disparités. La réalisation de plusieurs séances est parfois justifiée par le temps requis pour conduire le jeune ou son entourage à accepter une orientation vers un dispositif dont la connotation psychologique ou psychiatrique peut constituer un facteur de rejet ou pour assurer une continuité de la prise en charge dans l'attente de disponibilités dans un organisme adapté.

SCHÉMA N° 1 | Illustration du parcours d'accompagnement d'une famille par une maison des adolescents



Source : Cour des comptes, à partir des constats établis par les chambres régionales des comptes

Les MDA proposent également des actions collectives, par exemple pour offrir aux jeunes un cadre d'expression alternatif (90 % des MDA), complétant l'accueil individuel. La MDA du Gard organise ainsi des ateliers collectifs d'art-thérapie et de sophrologie. Il peut également s'agir, sur différentes thématiques, d'actions de prévention auprès des jeunes (89 % des MDA) et de sensibilisation des professionnels⁵ (60 % des MDA).

5. Les relations avec le réseau des professionnels se nouent généralement dans le cadre de partenariats, le plus fréquemment avec l'Éducation nationale, les points accueil-écoute jeunes ou encore les services de psychiatrie infanto-juvénile. Cette logique partenariale s'étend parfois à une grande diversité d'acteurs. Ainsi, en 2023, la MDA de l'Aude entretenait des liens avec 232 partenaires, alors qu'elle en comptait 65 en 2019.

Composés, en moyenne, de 9,6 équivalents temps plein (ETP), les effectifs des MDA présentent une grande hétérogénéité. 69 % d'entre elles bénéficient de mises à disposition de personnels, pour en moyenne deux ETP, contre 7,6 pour les personnels salariés. 6 % des MDA ne fonctionnent qu'avec des mises à disposition⁶.

Les maisons des adolescents ont cependant toutes en commun de regrouper des professionnels issus de différentes disciplines. Cela se traduit souvent par la présence de temps de médecin, de psychologue et d'infirmier ce qui donne au dispositif une orientation principalement sanitaire. Elle est complétée par une dimension socio-éducative, du fait de la présence importante d'éducateurs spécialisés et, dans une moindre mesure, d'assistants sociaux.

TABLEAU N° 1 | Les professionnels des MDA

	Médecin	Psychologue	Infirmiers	Éducateurs spécialisés	Assistants sociaux	Juristes
Taux de représentation de la profession	75,8 %	97,1 %	86,4 %	92,2 %	41,8 %	12,6 %
Nombre d'ETP moyen	0,4	2,1	1,5	2,1	0,4	0,03

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'association nationale des maisons des adolescents

Favorisant l'identification de la solution la plus appropriée pour le jeune, la coordination des professionnels est essentielle et doit bénéficier d'un temps spécifique régulier. Ce rôle est souvent assuré par le médecin présent dans le dispositif. 64 % des maisons des adolescents indiquent procéder, « toujours » ou « souvent », à un suivi pluriprofessionnel des personnes accompagnées.

Les temps d'échange formels ou informels entre professionnels de la MDA contribuent également au développement d'une culture partagée de l'accompagnement. Certaines maisons des adolescents, comme celle de la Sarthe, ont par exemple élaboré une grille d'entretien commune à tous les professionnels, afin de mettre en œuvre un accueil généraliste.

B. Un recours croissant des jeunes aux MDA

Les contrôles réalisés dans le cadre de l'enquête ont mis en lumière l'hétérogénéité des pratiques de suivi d'activité des maisons des adolescents et le manque de fiabilité des données recueillies. S'il convient de les considérer avec prudence, les données d'activité permettent cependant d'établir une montée en puissance progressive du dispositif depuis sa création.

6. Données de l'ANMDA.

Les MDA accompagnent chaque année environ 100 000 jeunes à titre individuel⁷, soit une augmentation de près de 20 % depuis 2018⁸. À titre d'exemple, la file active⁹ de la maison des adolescents du Havre a augmenté de 38 % entre 2019 et 2023.

Le nombre de jeunes pris en charge par MDA varie de quelques centaines à plusieurs milliers par an. Avec un âge moyen de 15,4 ans, la plupart des adolescents reçus sont des collégiens ou des lycéens. Certaines MDA, comme dans la Vienne, se présentent comme maisons des adolescents et des jeunes adultes, dans le but de favoriser une meilleure appropriation de ce dispositif par les jeunes majeurs. Les actions collectives se développent également, permettant d'élargir le public concerné. Ainsi, la maison des adolescents du Doubs a reçu cinq fois plus de jeunes dans le cadre d'actions collectives (3 145 en 2023) qu'en entretien individuel (577).

L'augmentation des demandes d'entretien au sein des MDA s'inscrit dans un contexte de hausse de l'expression du mal-être, bien que près de neuf jeunes sur dix se considèrent en bonne santé¹⁰. Dans son [rapport sur la pédopsychiatrie](#) publié en 2023¹¹, la Cour relevait que le nombre de passages aux urgences pour troubles psychiques chez les moins de 18 ans avait augmenté de 65 % entre 2016 et 2021, contre 4 % pour l'ensemble des passages tous motifs confondus.

Les données relatives aux idées suicidaires et aux hospitalisations de jeunes pour geste suicidaire mettent également en évidence une dégradation de la situation depuis la crise sanitaire : 22 % des 15-24 ans présentaient des syndromes dépressifs à la fin du premier confinement, en mai 2020, et, dans les mois suivants, ce taux est resté supérieur à son niveau d'avant l'épidémie (14 % en juillet 2021 contre 10 % en 2019)¹².

Les acteurs rencontrés ont aussi souligné, au-delà de l'aggravation du mal-être, les effets d'une déstigmatisation de la psychiatrie, conduisant les jeunes à solliciter davantage les structures sanitaires.

Dans la très grande majorité des MDA, et depuis l'origine du dispositif, les adolescentes accueillies sont plus nombreuses que les adolescents. Elles représentent généralement près des deux tiers des jeunes fréquentant la maison des adolescents. Cette situation n'est pas totalement objectivée, mais pourrait s'expliquer en partie par des différences dans le vécu de l'adolescence et la capacité à solliciter l'appui d'un tiers pour répondre aux questionnements qu'elle génère.

7. La Cour avait relevé dans son rapport sur la pédopsychiatrie de 2023 que le nombre de patients suivis en centre médico-psychologique (CMP) infanto-juvénile était de 522 756 en 2021. Celui des personnes accompagnées en centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) s'élevait à 112 128 en 2019.

8. Source : ANMDA.

9. La file active désigne le nombre total de personnes prises en charge dans une structure donnée au cours d'une année (en l'occurrence, jeunes et entourage).

10. Voir par exemple le baromètre d'opinion de la Drees 2022 et l'enquête « EnCLASS », 2022.

11. Cour des comptes, *La pédopsychiatrie – Un accès et une offre de soins à réorganiser*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, mars 2023.

12. DREES, *Les dossiers de la Drees*, n° 102, *L'état de santé de la population en France à l'aune des inégalités sociales*, septembre 2022.

Des adolescentes plus nombreuses à recourir aux MDA

Les adolescentes, déjà considérées comme une population à risque, semblent particulièrement touchées par la dégradation de la santé mentale et du bien-être constatée ces dernières années¹³. Cette hausse concerne tout le territoire, les différents niveaux socio-économiques, mais aussi tous les modes opératoires et niveaux de gravité¹⁴. En psychiatrie, le taux d'hospitalisation pour geste auto-infligé des filles de 10 à 19 ans a doublé entre 2012 et 2020 puis de nouveau entre 2020 et 2022, alors même que celui des autres catégories d'âge et de sexe était relativement stable, voire en diminution, depuis plus de dix ans¹⁵.

C. Des lieux d'expression du mal-être reconnus par leurs bénéficiaires mais dont l'impact en matière de santé publique n'est pas évalué

Malgré les dispositions du cahier des charges, il n'existe pas de recueil des données d'activité des maisons des adolescents au niveau national¹⁶, ni d'outil de mesure de la satisfaction des jeunes et de leur entourage. En l'absence de telles données, la Cour a examiné la notoriété du dispositif et le niveau de satisfaction des bénéficiaires et des partenaires par le biais de questionnaires.

La mesure de la satisfaction des bénéficiaires

Quatre questionnaires ont été élaborés. Deux s'adressaient aux jeunes et aux familles accompagnés par les maisons des adolescents. Ils ont été diffusés, via l'association nationale des maisons des adolescents (ANMDA), aux 123 MDA réparties sur le territoire national. 823 réponses de jeunes et 547 de membres de leur entourage ont été recueillies, provenant de 73 départements.

Deux autres questionnaires ont été envoyés aux professionnels de l'Éducation nationale et aux médecins, qui constituent, avec les centres médico-psychologiques, les trois principaux partenaires des MDA.

13. D'après l'enquête EnCLASS 2022, 30,9 % des filles et 17,4 % des garçons ont eu des pensées suicidaires au cours de l'année écoulée.

14. Santé publique France, *Bulletin de santé publique*, février 2023.

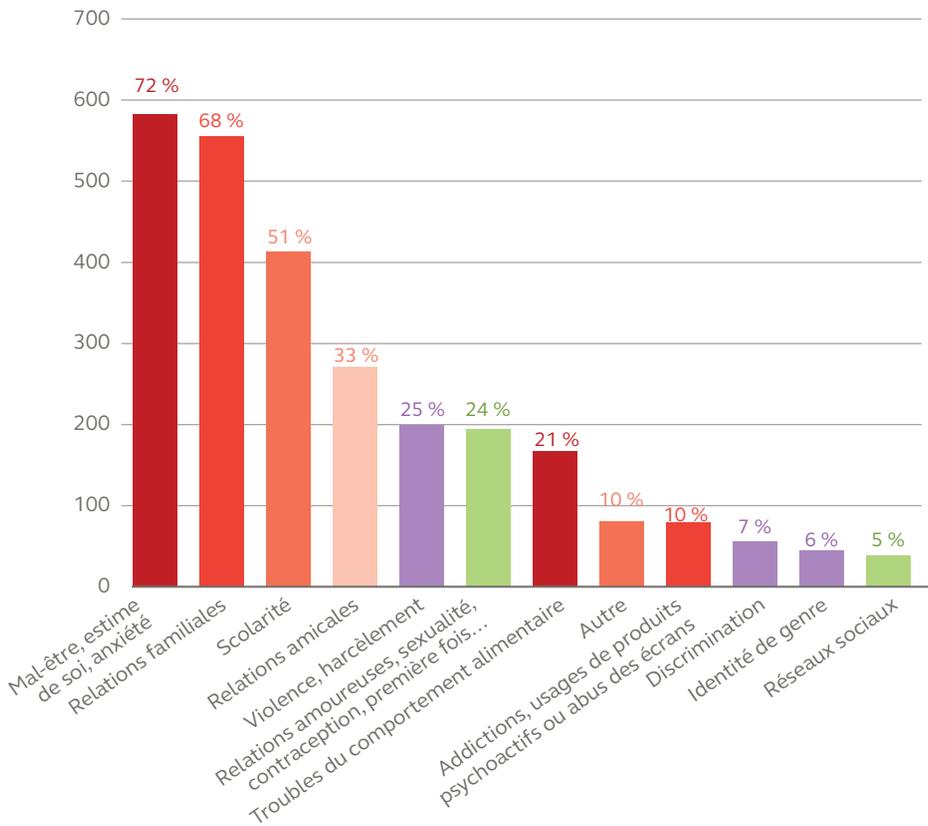
15. DREES, *Études et Résultats*, mai 2024, n° 1300, *Hospitalisations pour geste auto-infligé : une progression inédite chez les adolescentes et les jeunes femmes en 2021 et 2022*.

16. Selon la DGOS, la constitution d'un rapport d'activité national est toutefois envisagée dans le cadre des réflexions sur le renouvellement du cahier des charges. Des scénarios alternatifs sont également explorés, tels que la mise en place d'un rapport d'activités en région assorti de la transmission d'indicateurs au niveau national ou l'annualisation des remontées de données auprès de l'ANMDA.

Ces questionnaires ont été respectivement diffusés via la direction générale de l'enseignement scolaire et le conseil national de l'ordre des médecins. 3 035 réponses d'agents du ministère de l'éducation nationale¹⁷ et 1 279 réponses de médecins¹⁸ ont été recueillies.

Les sondages réalisés par la Cour auprès des jeunes, de leur entourage et des professionnels témoignent de la diversité des thèmes abordés au sein des maisons des adolescents (santé mentale, difficulté d'apprentissage, violences, santé somatique, etc.) et des dimensions de leur environnement (école, famille, travail, etc.).

GRAPHIQUE N° 1 | Les sujets évoqués par les jeunes au sein des MDA (plusieurs réponses possibles)



Source : questionnaire adressé aux jeunes fréquentant les MDA par la Cour des comptes

17. Les réponses ont été apportées par 2 241 infirmiers, 433 assistants de service social, 293 psychologues, 22 médecins, 12 conseillers principaux d'éducation. 34 réponses d'autres professionnels, non identifiés, ont également été reçues.

18. Dont 890 réponses de médecins généralistes, 201 réponses de psychiatres et 108 réponses de pédiatres. Des réponses ont été obtenues dans 79 départements mais cinq départements totalisent près de 55 % des réponses (Loire-Atlantique 25 %, Gironde 9 %, Finistère 8 %, Haute-Savoie 7 %, Doubs 6 %).

Les MDA adaptent leurs pratiques à des problématiques émergentes, tels le refus scolaire anxieux ou les troubles du comportement alimentaire. À titre d'exemple, la maison des adolescents de la Sarthe organise des ateliers de remobilisation scolaire pour les jeunes déscolarisés.

Les MDA sont bien identifiées par leurs bénéficiaires potentiels. D'après l'enquête réalisée par la Cour auprès de 1 011 jeunes âgés de 15 à 25 ans, près de deux jeunes sur trois indiquent savoir ce qu'est une maison des adolescents¹⁹. Elles accueillent chaque année, sur le plan national, environ 0,8 % des jeunes âgés de 11 à 25 ans en entretien individuel.

L'existence du dispositif est également connue par 98 % des professionnels de l'Éducation nationale et 88 % des médecins interrogés par la Cour. Néanmoins, seuls 40 % des médecins interrogés estiment avoir une connaissance précise du contenu des activités des MDA (mais 72 % des psychiatres).

Les données collectées par la Cour auprès des jeunes et de leurs familles font apparaître la satisfaction des bénéficiaires dans neuf cas sur dix. Les locaux, les jours et les horaires d'accueil au public sont généralement considérés comme adaptés. Par ailleurs, plus de sept professionnels sur dix ayant orienté un jeune²⁰ vers la maison des adolescents estiment que ces orientations ont été bénéfiques pour l'intéressé.

L'originalité du modèle des maisons des adolescents repose sur sa souplesse et sur sa pluridisciplinarité. Ces atouts favorisent la prise en compte des besoins des usagers. La qualité du service rendu se traduit notamment par le haut niveau de satisfaction exprimé. La réalisation d'une étude de l'impact sanitaire du dispositif serait toutefois utile au regard de l'importance de la prévention et du repérage précoce des troubles²¹. Les bénéfices sociaux attendus des maisons des adolescents pourraient également être objectivés.

II. Des conditions d'entrée dans le parcours d'accompagnement à améliorer

Le rôle des maisons des adolescents est de favoriser l'entrée des jeunes et de leur entourage dans un parcours d'accompagnement adapté à leurs besoins. Si tous les départements sont désormais couverts, l'égal accès des publics aux MDA n'est à ce jour pas garanti. En effet, des efforts doivent être consentis afin d'améliorer l'accessibilité du dispositif, de garantir sa réactivité et de clarifier l'offre de service à destination de l'adolescence.

19. À la question « savez-vous ce qu'est une MDA ? », 30 % des jeunes ont répondu « oui et je vois bien de quoi il s'agit », 32 % « oui mais je ne vois pas bien de quoi il s'agit », 37 % « non pas du tout », 1 % « ne se prononce pas ».

20. 91 % des professionnels de l'Éducation nationale et deux tiers des médecins interrogés ont déjà orienté des jeunes vers une MDA.

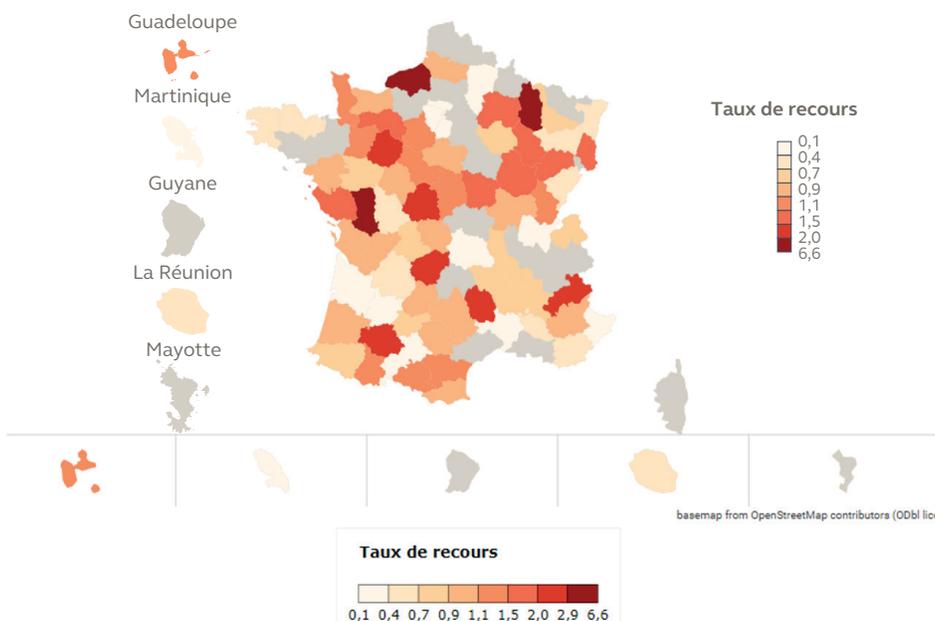
21. Marco Solmi et al., *Age at onset of mental disorders worldwide: large-scale metaanalysis of 192 epidemiological studies*, *Molecular Psychiatry* (2022) 27:281–295 : 35 % des pathologies psychiatriques adultes débutent avant 14 ans, 48 % avant 18 ans et 62,5 % avant 25 ans.

A. Un accès au service à garantir

Les maisons des adolescents doivent être facilement accessibles pour les populations qu'elles ciblent, à proximité des transports en commun et des établissements d'enseignement. Les contrôles réalisés dans le cadre de l'enquête montrent que le travail de diagnostic territorial préalable est souvent insuffisant alors qu'il devrait être déterminant pour définir les choix d'implantation.

La part des jeunes fréquentant la MDA, variant de 0,1 % à 6,6 % selon les départements, témoigne de l'hétérogénéité des situations. Ces indicateurs de taux de recours peuvent découler de nombreux paramètres extérieurs à la maison des adolescents (caractéristiques socio-démographiques du département, offre d'accompagnement et de prise en charge sanitaire disponible, qualité des réseaux de transports, etc.). Ils dépendent également de ses choix d'organisation.

CARTE N° 1 | Taux de recours départemental en 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, à partir de données ANMDA et Insee
Commentaire : ce taux de recours rapporte la file active des MDA à la population des 11-25 ans. Les données concernant les départements en gris n'étaient pas disponibles.

L'implantation du site principal d'une maison des adolescents dans une grande ville permet généralement d'en garantir l'accès à de nombreux jeunes. Elles sont cependant moins accessibles aux habitants des zones rurales. Les stratégies de développement territorial devraient donc être construites en cohérence avec

les besoins des jeunes. Un suivi par les agences régionales de santé des taux de recours au dispositif à l'échelle du bassin de vie pourrait être mis en place, avec l'instauration d'un taux cible minimal²².

Une accessibilité à renforcer

« Il faudrait qu'il y ait des MDA dans plus de villes car pas facile de faire 30 minutes de route quand on habite en campagne et qu'il n'y a pas de bus. Ou un bus itinérant » (parent d'une fille de 13 ans).

« [Il faudrait] maintenir des points d'écoute accessibles pour les jeunes et leurs parents » (parent d'un garçon de 17 ans).

« Relance nécessaire pour avoir un rendez-vous. Accueil téléphonique injoignable. Pas de confirmation des rendez-vous par mail/SMS. Créneaux de rendez-vous en plein pendant les journées de cours » (parent d'un garçon de 16 ans).

« [Il faudrait] inscrire à l'entrée de l'impasse qu'il y a la maison des adolescents » (parent d'une fille de 13 ans).

« Je pense qu'être plus actif sur les réseaux sociaux permettrait à nous, jeunes, d'avoir accès plus facilement aux informations concernant ces structures et aux actions qu'elles proposent » (jeune femme de 19 ans).

L'amélioration de l'accessibilité du service pourrait notamment résulter d'un renforcement des démarches « d'aller-vers »²³ d'ores et déjà engagées par de nombreuses MDA afin de réduire les zones non couvertes. Certaines d'entre elles déploient une équipe mobile départementale, par exemple dans l'Aude (bus), voire interdépartementale, comme dans le Gard, le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône²⁴. Elles disposent souvent d'antennes ou de permanences pour diversifier leurs lieux d'accueil sur les territoires, en bénéficiant de mises à disposition de locaux par des collectivités locales. Des interventions dans certains établissements scolaires ou dans des secteurs de précarité importante, tels les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sont également organisées.

Le réseau des établissements scolaires constitue le vecteur principal de maillage du territoire s'agissant des jeunes mineurs. De nombreuses initiatives partenariales existent entre les maisons des adolescents et les professionnels de l'Éducation nationale. A titre d'exemple, l'équipe mobile de la MDA de la Nièvre est intervenue auprès de 35 établissements scolaires en 2022, pour l'accueil de jeunes dans un camping-car garé à l'extérieur des établissements.

22. Au regard des constats effectués par les chambres régionales des comptes, une valeur cible minimale de l'ordre de 0,5 % pourrait être envisagée.

23. La notion d'aller-vers correspond au fait de sortir d'une logique de guichet pour aller au-devant des personnes.

24. Ces MDA ont créé en 2021 une équipe mobile commune dite de « prévention évaluation coordination ». Chaque MDA met à disposition à mi-temps un psychologue, un infirmier, un éducateur spécialisé (4,5 ETP) pour des actions d'accueil individuel et de prévention, notamment au sein d'établissements scolaires.

En l'absence de doctrine nationale uniforme, d'importantes différences ont été constatées entre les territoires en matière d'accès aux établissements scolaires par la MDA. En s'appuyant sur les expériences concluantes, la Cour suggère de définir les conditions dans lesquelles l'intervention des maisons des adolescents est possible au sein des collèges et des lycées²⁵.

Ces orientations s'inscrivent en cohérence avec les conclusions des « Assises de la santé de l'enfant et de la pédiatrie » de mai 2024, qui prévoient d'augmenter les crédits affectés aux MDA pour le déploiement d'équipes mobiles et encouragent le conventionnement avec l'Éducation nationale.

Enfin, des modalités « d'aller-vers » numériques peuvent également être envisagées. De nombreuses maisons des adolescents, comme en Ariège ou en Vendée, disposent par exemple dans leurs effectifs de professionnels labellisés « promeneur du net », assurant un dialogue avec les jeunes sur les réseaux sociaux²⁶.

B. Une réactivité à préserver

L'un des principaux atouts des maisons des adolescents est de pouvoir répondre rapidement aux sollicitations qui leur sont adressées²⁷, ce qui peut permettre d'éviter certains passages aux urgences faute d'alternatives. Or, le positionnement des MDA en première ligne les conduit à pallier partiellement les carences d'autres acteurs chargés d'accompagner la souffrance adolescente, au risque d'amoinrir la réactivité du dispositif.

La Cour a déjà souligné les difficultés importantes connues par certains de ces partenaires des MDA, notamment la médecine scolaire²⁸ et la pédopsychiatrie. Les effectifs de personnels de santé scolaire, en particulier, ont reculé entre 2018 et 2022. La hausse d'activité des MDA pourrait, à certains égards, être interprétée comme un symptôme des limites du dispositif de santé scolaire, alors qu'elles n'ont pas vocation à se substituer aux professionnels de l'Éducation nationale. Dans les Pyrénées-Orientales, des permanences organisées par la MDA à la demande d'établissements du second degré ont ainsi été arrêtées à la demande de l'agence régionale de santé (ARS).

25. La mise en place de formations de personnels de l'éducation nationale par les MDA et l'organisation de réunions sur des situations complexes sont les options privilégiées à ce stade par le ministère de l'éducation nationale, qui n'est pas favorable à la réalisation d'entretiens individuels au sein des établissements scolaires.

26. Ce dispositif, lancé en 2012, est piloté par les caisses d'allocations familiales. Un Promeneur du Net est un professionnel de la jeunesse ou de la parentalité qui, au cours de son travail dans une structure, accompagne les jeunes et les parents sur Internet et les réseaux sociaux.

27. 49 % des MDA ont un délai moyen de premier rendez-vous inférieur à deux semaines et 95 % inférieur à un mois. 53 % MDA disposent de possibilités d'accueil rapide en moins de 48 heures si nécessaire.

28. Cour des comptes, *Les médecins et les personnels de santé scolaire*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 27 mai 2020.

**TABLEAU N° 2 | Évolution des effectifs de l'éducation nationale
(en ETP pour 1 000 élèves de collèges et lycées)**

Catégorie de personnels	2018	2022	Évolution
Service social	0,53	0,50	- 4,6 %
Infirmiers	1,39	1,36	- 2,2 %
Médecins	0,18	0,14	- 20,8 %

Source : Cour des comptes, à partir des données du ministère de l'éducation nationale

Les fortes tensions sur l'activité de la psychiatrie infanto-juvénile ont également des effets perceptibles sur le travail conduit par les maisons des adolescents. Conséquence de l'allongement des délais de prise en charge par les centres médico-psychologiques (le rapport de la Cour sur la pédopsychiatrie publié en mars 2023 faisait état d'un délai d'attente moyen de 116 jours), les MDA accueillent davantage de jeunes en grande souffrance. La nature des métiers exercés dans ces structures se modifie ainsi, les conduisant à soutenir leurs personnels par la mise en place de temps d'échanges sur leurs pratiques. La maison des adolescents de Lozère a par exemple désigné une personne référente clinique intervenant notamment auprès des accompagnants.

Cette évolution peut cependant compromettre la capacité des MDA à exercer leur mission première et nuire à leur réactivité. Certaines maisons des adolescents, comme celle de Haute-Garonne, ont ainsi mis en place une procédure de sélection des demandes des jeunes, ce qui permet un recentrage sur les situations où leur apport est le plus important. Ce type d'approche impose néanmoins une certaine vigilance pour ne pas laisser des jeunes sans solution et requiert une articulation fine avec les autres acteurs de l'adolescence.

L'absence d'objectifs clairement circonscrits par le cahier des charges conduit les MDA à proposer de nouvelles formes d'accompagnement. La souplesse de leur fonctionnement leur permet de s'adapter aux contextes locaux. Cela les amène également à contribuer à pallier les difficultés rencontrées par d'autres institutions, sortant ainsi du cadre strict de leurs missions. L'augmentation de l'activité des maisons des adolescents peut alors s'interpréter en partie comme la conséquence des difficultés des pouvoirs publics à résoudre la crise de la psychiatrie infanto-juvénile.

C. Une lisibilité de l'offre à renforcer

Le foisonnement de dispositifs²⁹ concourt à affaiblir la lisibilité du positionnement des MDA dans l'offre de soutien à la jeunesse et à la parentalité. Ayant constaté ce phénomène dans son rapport consacré à la pédopsychiatrie publié en 2023, la Cour avait souligné qu'une intégration progressive des différents dispositifs apporterait un niveau de cohérence supplémentaire au parcours de soins des adolescents et à sa coordination.

La répartition des compétences souffre souvent d'un manque de clarté pour le public. Pour y remédier, les MDA ont noué des partenariats, par exemple avec l'association Addictions France pour faciliter l'accès aux « consultations jeunes consommateurs » dans le cadre de la lutte contre les conduites addictives. La maison des adolescents de l'Aveyron a, quant à elle, créé, au premier semestre 2024, une maison des adolescents et des familles, regroupant à son siège plusieurs associations intervenant dans ce secteur.

D'autres rapprochements peuvent être envisagés afin de rationaliser l'offre. À cet égard, l'articulation des maisons des adolescents avec les Points Accueil-Écoute Jeunes (PAEJ) pose des difficultés à ce jour non résolues, qui contribuent à la fragmentation et au manque de lisibilité de l'offre.

Les Points Accueil-Écoute Jeunes

Créés en 1996, les PAEJ sont des structures de proximité, mettant en œuvre des missions d'accueil et d'écoute généralistes auprès des jeunes et de leur entourage.

Leur rôle est de préserver le lien avec le jeune, se proposer comme interlocuteur, restaurer la confiance, accompagner ses démarches d'inscription ou de réinscription sociale, soutenir l'exercice de son autonomie et de sa liberté de choix. Les PAEJ jouent un rôle de prévention globale et généraliste sur les territoires.

Leur gestion est assurée depuis 2021 par la Caisse nationale des allocations familiales, qui a publié en 2024 un nouveau référentiel afin d'encadrer leur action et les modalités de leur financement. Il existe environ 250 PAEJ disposant d'un millier d'antennes sur le territoire.

29. Structures proposant un accueil (spécifique ou non aux jeunes), gratuit et anonyme et/ou confidentiel : Centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic (CeGIDD), Centres de planification et d'éducation familiale (CPEF), Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), Consultations jeunes consommateurs (CJC), Espaces santé jeunes (ESJ), Maisons départementales de la solidarité (MDS), Points accueil écoute jeunes (PAEJ).

Les cahiers des charges des deux dispositifs traduisent la proximité de leur mode d'intervention. Les publics visés, la pluridisciplinarité de leurs équipes et la nature de leurs missions présentent d'importantes similitudes. Le référentiel d'agrément des PAEJ invite d'ailleurs ces derniers à porter, à l'égard des MDA, une attention particulière « à leur articulation et leur complémentarité sur les territoires, pour être lisible pour le public, les partenaires et les co-financeurs ».

Cette préoccupation est partagée tant au niveau national, par les administrations pilotes, qu'à l'échelle locale, par les structures elles-mêmes. Dans les territoires où coexistent les deux offres, ce travail est souvent mené. Dans les Pyrénées-Orientales, il se traduit notamment par un partage du territoire entre les dispositifs, qui n'évite cependant pas certaines redondances.

Dans d'autres départements, comme en Lozère ou dans le Calvados, le constat de la proximité des deux structures a conduit les acteurs locaux à s'organiser pour assurer un portage commun. Cette configuration favorise la lisibilité pour le grand public et la fluidité des accompagnements mais elle engendre des difficultés de financement, de gestion et de suivi. Ainsi, les caisses d'allocations familiales et les agences régionales de santé, pilotes respectifs des PAEJ et des maisons des adolescents, exigent des comptes rendus financiers et d'activité distincts, alors même que l'activité est intégrée.

Une fusion des MDA et des Points Accueil-Écoute Jeunes, dans le cadre d'un pilotage partagé entre les financeurs, permettrait de surmonter ces difficultés. La création d'un dispositif unifié favoriserait la constitution d'équipes mieux dotées, au bénéfice de la pluridisciplinarité. La combinaison des missions et des savoir-faire des deux dispositifs offrirait un accompagnement global aux bénéficiaires, en prévenant les ruptures sociales et en facilitant, si nécessaire, l'entrée dans un parcours de soins. La mise en place d'un dispositif unifié contribuerait aussi à un meilleur maillage du territoire, aujourd'hui dépendant de la volonté des acteurs de coopérer dans chaque département.

Il bénéficierait de l'expérience du réseau des PAEJ en ce qui concerne le suivi d'activité, les maisons des adolescents ne disposant pas d'un outil commun de recueil des données d'activité. Il conviendrait de porter une attention particulière à la dénomination du dispositif, qui devrait demeurer aisément identifiable, non stigmatisante et inclusive pour les jeunes adultes. Enfin, la fusion des MDA et des PAEJ favoriserait la mise en place d'une coordination entre le ministère de la santé et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)³⁰.

Par ailleurs, l'offre des maisons des adolescents souffre d'une moindre cohérence au fil de ses développements, favorisés par l'élargissement du cahier des charges intervenu en 2016. En effet les MDA étendent leur action à des thématiques de plus en plus nombreuses, tels la prévention de la radicalisation, la lutte contre l'échec scolaire ou le développement de l'activité physique des jeunes.

30. A cet égard, la CNAF partage le constat d'une nécessaire clarification de l'offre pour les publics et d'une meilleure articulation entre les financeurs, soulignant cependant le risque de déstabilisation du réseau que généreraient, selon elle, d'importants changements structurels à court terme alors qu'un nouveau référentiel national vient d'être publié.

De plus, les structures porteuses des maisons des adolescents – en particulier dans le milieu associatif – gèrent souvent d’autres dispositifs. Cette situation peut constituer un facteur de complexité pour leurs partenaires. Une telle difficulté a par exemple été identifiée dans l’Hérault et le Vaucluse.

La diversification des activités des MDA et de leurs structures porteuses rend par ailleurs malaisée la réalisation de comparaisons, en l’absence d’indicateurs de suivi partagés et de comptabilité analytique.

L’inégal déploiement des maisons des adolescents, la mutation de leur activité et le foisonnement des dispositifs en faveur des jeunes fragilisent la construction de parcours d’accompagnement appropriés. L’amélioration de l’accessibilité, de la réactivité et de la lisibilité du dispositif doit donc être recherchée. Au-delà, une réflexion plus globale doit être engagée par les pouvoirs publics afin de renforcer son efficience.

III. Une mission de prévention à sanctuariser

Alors que les MDA bénéficient de moyens croissants, les modalités de leurs financements demeurent hétérogènes. Les pouvoirs publics devraient clarifier leurs attentes à l’égard du dispositif en garantissant l’adéquation de ses moyens aux besoins de prévention dans les territoires.

A. Des financements nationaux en hausse

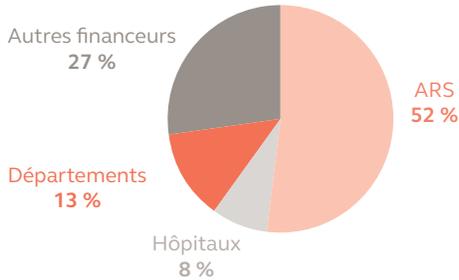
Aux termes du cahier des charges de 2016, les maisons des adolescents sont essentiellement financées par des fonds publics, provenant pour l’essentiel des agences régionales de santé (ARS), mais aussi des départements et, plus marginalement, du bloc communal et des régions. D’autres partenaires publics et privés peuvent également apporter des financements. Ceux-ci ne font pas l’objet d’un recensement exhaustif sur le plan national.

Sur la base des données recueillies par l’ANMDA et après prise en compte des financements complémentaires décidés lors des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie en 2021, la Cour a estimé le coût global du dispositif des MDA à environ 84 M€ par an³¹, soit l’équivalent d’environ 5 % des dépenses consacrées à la prise en charge en psychiatrie infanto-juvénile³².

31. Ce montant n’inclut pas la valorisation des mises à disposition de personnels, de matériels et de locaux.

32. Le rapport précité sur la pédopsychiatrie a estimé les dépenses dédiées à la prise en charge en psychiatrie infanto-juvénile dans les établissements de santé à environ 1,86 Md€ en 2019.

GRAPHIQUE N° 2 | Financement des maisons des adolescents



Source : Cour des comptes

En moyenne, les maisons des adolescents sont financées à hauteur de 60 % par l'assurance maladie (52 % par les ARS et 8 % via les hôpitaux³³), de 13 % par les départements et de 27 % pour d'autres financeurs³⁴.

Compte tenu de cette estimation, le suivi annuel d'un jeune représenterait une dépense de 850 € en moyenne³⁵. A titre de comparaison, ce montant serait de 1 888 € par patient suivi dans un centre médico-psychologique³⁶ et de 2 143 € par place dans les centres médico-psycho-pédagogiques³⁷.

Les moyens spécifiquement consacrés par l'État au dispositif ont sensiblement augmenté, dans un contexte de création de nouvelles MDA et d'élargissement des missions qui leur sont confiées. Les financements sont principalement attribués par les ARS dans le cadre, depuis 2013, du fonds d'intervention régional (FIR)³⁸. Ils ont atteint près de 44 M€ en 2022, dépassant de plus de 15 M€³⁹ le budget indicatif initialement prévu de 200 000 € par MDA « moyenne » (exerçant des missions « santé » sur un périmètre de 400 000 habitants).

33. Certaines MDA bénéficient de financements hospitaliers, notamment par le canal de dotations ciblées vers la psychiatrie qui se substituent largement au FIR. Ces financements représentaient, en 2023, à La Réunion, 3,2 M€, contre 0,6 M€ pour le FIR. Par ailleurs, certains établissements hospitaliers prennent en charge une partie significative des dépenses des MDA, comme c'est le cas dans le Doubs.

34. Il s'agit de montants dont l'origine n'a pu être identifiée par la Cour.

35. La médiane serait de 690 €.

36. 11 consultations en moyenne par patient (*Les établissements de santé, 2019, Drees*).

37. Cour des comptes, La pédopsychiatrie – Un accès et une offre de soins à réorganiser, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, mars 2023.

38. Cet instrument de financement est accessible à des bénéficiaires élargis tels que les associations. Il offre aux agences régionales de santé une grande souplesse dans le choix et les montants des actions et expérimentations accompagnés.

39. Différence entre le montant total de l'enveloppe allouée et le budget indicatif multiplié par le nombre de MDA aujourd'hui en activité : 123 MDA financées à hauteur de 200 k€ en moyenne auraient dû donner 24,6 M€, corrigés à 28,95 M€ en intégrant 17,7 % d'inflation entre 2013 et 2023.

Un dispositif renforcé à la suite des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie

À l'issue des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie en 2021, l'attribution de moyens supplémentaires aux MDA a été inscrite dans la feuille de route « *Santé mentale et psychiatrie* » déployée par le Gouvernement depuis 2018. Cette mesure, dite « *mesure 14* », a pour objectif premier d'installer au moins une maison des adolescents dans chaque département et de renforcer les MDA déjà en activité.

Des crédits pérennes ont abondé le FIR à hauteur de 10,5 M€ supplémentaires pour poursuivre le développement des maisons des adolescents. La dotation versée à chaque ARS a été attribuée en prenant en compte la population mineure régionale, le nombre de MDA existantes ainsi que le taux de pauvreté de chaque région. Une part des crédits a été attribuée de manière forfaitaire, pour l'ouverture de maisons des adolescents dans des départements non couverts. Ils ont ainsi contribué à l'ouverture d'une MDA en Ardèche, dans l'Aisne, en Lozère et dans l'Oise.

Les maisons des adolescents bénéficient de cofinancements dans des proportions extrêmement variables. La nature de ces soutiens l'est tout autant (subventions, mises à disposition de personnels, de locaux et de matériels). Ils constituent dans de rares cas une véritable variable d'ajustement.

Au-delà de leur contribution financière ou matérielle, une participation plus fréquente des différents financeurs et acteurs de l'adolescence à la gouvernance des MDA permettrait d'identifier, par territoire, des axes de coopération plus durables.

B. Des moyens à allouer en fonction des besoins

Malgré la croissance des financements, l'hétérogénéité des modalités de pilotage par les agences régionales de santé, conjuguée à la souplesse du cahier des charges, ne garantit pas une harmonisation des ressources allouées aux maisons des adolescents ni une offre de service proportionnée aux besoins des territoires.

Certaines ARS ont adopté des critères de financement afin d'offrir de la lisibilité aux organismes financés, allouant à partir de 2022 les nouveaux crédits en fonction de projets précis, tel le développement de « *l'aller-vers* ». En 2019, l'ARS Occitanie a élaboré un cahier des charges régional, liant le montant de la subvention au dépassement d'un seuil de population⁴⁰. Cela a permis d'introduire une certaine corrélation entre le nombre de jeunes du département et le montant effectivement versé.

40. En l'espèce, un seuil de 100 000 « jeunes », dont la tranche d'âge n'est toutefois pas définie.

Le principe d'une stricte proportionnalité du financement par rapport à la population ne saurait toutefois être appliqué. En effet, les dépenses des maisons des adolescents sont essentiellement consacrées à la rémunération de personnels. Le fonctionnement minimal d'une structure implique un coût incompressible, indépendant de la démographie du territoire couvert. Si le nombre de jeunes du département rapporté aux ETP de la MDA a tendance à croître avec la population du territoire concerné, les écarts à cette tendance traduisent l'hétérogénéité de l'allocation des ressources.

Par ailleurs, une allocation équivalente de ressources ne garantit pas l'homogénéité de l'offre de service, dans les conditions de pilotage en vigueur. Ainsi, des maisons des adolescents comptant un nombre similaire d'ETP⁴¹ disposent de compétences très différentes, dont certaines (éducateurs spécialisés, médecins, assistants sociaux) sont parfois absentes, alors même que leur présence est requise par le cahier des charges⁴². Ces disparités, rendues possibles par le caractère non contraignant du cahier des charges, sont susceptibles de remettre en cause l'objectif d'égal accès des publics au dispositif.

C. Un triptyque « *accueil-accompagnement-prévention* » à garantir partout

Près de vingt ans après la publication du premier cahier des charges, les modalités de pilotage du dispositif apparaissent inadaptées au regard de la montée en puissance de son activité. La recherche d'un niveau de service minimal devrait conduire à une refonte de son encadrement.

Un ancrage législatif du dispositif consacrerait son rôle. Il sécuriserait juridiquement l'action des professionnels auprès des usagers. Afin d'apporter une garantie minimale de service, la loi pourrait renvoyer au pouvoir réglementaire la définition des principales caractéristiques du dispositif, telles que les missions essentielles des MDA, des critères harmonisés d'allocation des moyens et la nécessité d'établir des liens avec le secteur de psychiatrie infanto-juvénile.

Une liste de missions obligatoires pourrait être établie, valorisant l'accompagnement individuel et la prévention de premier niveau. Au-delà de ces missions essentielles, les agences régionales de santé conserveraient la possibilité de tenir compte du contexte territorial pour orienter l'action des maisons des adolescents.

L'exercice homogène des missions ainsi précisées serait garanti par l'allocation de moyens adaptés à la démographie des jeunes du département. La composition d'une équipe « socle » serait déterminée par strate de population. Au-delà de ce niveau minimal, les ARS pourraient bénéficier de marges de manœuvre pour allouer aux MDA des moyens supplémentaires afin de tenir compte des spécificités

41. Analyse issue d'un échantillon constitué des 11 MDA disposant en 2021 d'un nombre d'ETP compris entre huit et neuf (données ANMDA).

42. Cette hétérogénéité se retrouve également dans les fonctions d'encadrement et de secrétariat, variables d'une structure à l'autre.

géographiques (insularité, montagne, superficie), sanitaires ou sociales de certains départements, particulièrement en outre-mer. La tenue d'une comptabilité analytique garantirait la bonne répartition des moyens alloués.

Organisatrice de l'offre de soins et pilote du dispositif, l'ARS pourrait favoriser l'accès des structures qui n'en disposent pas à du temps médical⁴³, en mobilisant les professionnels libéraux ou dans le cadre d'une contractualisation avec les établissements hospitaliers.

Les contrôles conduits par les juridictions financières n'ont pas démontré qu'un statut juridique serait plus adapté qu'un autre pour porter une MDA. En revanche, la qualité des partenariats institutionnels favorise indéniablement la fluidité du parcours des adolescents. C'est particulièrement le cas s'agissant des relations entretenues avec les acteurs intervenant en aval des maisons des adolescents, dont le secteur psychiatrique. La mise à disposition de professionnels, la formalisation de procédures de suivi telles que des fiches de liaison ou l'organisation de temps d'échange réguliers doivent être encouragées.

L'orientation vers les psychologues du secteur libéral pourrait également être développée. L'assouplissement, depuis le 15 juin 2024, des conditions d'accès au dispositif « *Mon soutien psy* » pourrait constituer une opportunité pour les maisons des adolescents de constituer et d'animer un réseau de psychologues conventionnés désireux de prendre part à l'accompagnement des adolescents. Celles-ci pourraient proposer, par exemple, des ressources ou des temps cliniques destinés à l'accompagnement des cas complexes et faciliter le lien entre ces psychologues et les autres acteurs de la jeunesse du territoire.

L'encadrement résultant de ces évolutions permettrait de garantir un niveau minimal de service sur l'ensemble du territoire national tout en conservant une souplesse de gestion favorisant la prise en compte des réalités locales.

43. Notamment pour les missions de coordination entre les différents professionnels.

Conclusion et recommandations

Vingt ans après le lancement du dispositif au niveau national, les maisons des adolescents proposent un accompagnement pluridisciplinaire à des bénéficiaires de plus en plus nombreux, notamment depuis la crise sanitaire. Elles jouent un rôle important en matière de prévention, contribuant notamment à limiter l'engorgement des structures de prise en charge sanitaires. Les difficultés du secteur de la psychiatrie ne doivent cependant pas les conduire à se substituer aux structures spécialisées d'aval.

Le pilotage déconcentré, exercé par les agences régionales de santé à partir d'un cahier des charges souple, ne permet pas de garantir aux adolescents un service équivalent sur l'ensemble du territoire. Le manque de lisibilité, la dispersion des moyens et l'hétérogénéité des compétences peuvent entraîner, à situation identique, des différences de nature et de qualité de l'accompagnement proposé. Sans remettre en cause la faculté des maisons des adolescents d'adapter leur accompagnement aux besoins des jeunes, la construction d'une offre minimale de prévention commune à toutes les structures doit être recherchée.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. améliorer la lisibilité de l'offre à destination des jeunes par la fusion des dispositifs maison des adolescents et point accueil-écoute jeunes en définissant l'accueil, l'accompagnement et les actions de prévention sanitaire et sociale comme leur socle de missions obligatoires (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Caisse nationale des allocations familiales*) ;
2. conduire une évaluation scientifique de l'impact des maisons des adolescents en matière de repérage et de prévention des pathologies somatiques et psychiques des adolescents (*ministère de la santé et de l'accès aux soins*) ;
3. mieux tenir compte des besoins des territoires en définissant des critères d'attribution des financements (*ministère de la santé et de l'accès aux soins*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre de l'éducation nationale	62
Réponse du directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)	63
Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)	65
Réponse de la présidente de l'Association nationale des Maisons des Adolescents	67
Réponse du président de l'Association nationale des Points Accueil-Écoute Jeunes (ANPAEJ)	67

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la santé et de l'accès aux soins

Monsieur le ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative

Réponse de la ministre de l'éducation nationale

Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Je note qu'aucune recommandation figurant en conclusion de ce chapitre n'est adressée au ministère chargé de l'éducation nationale.

Je souhaite néanmoins porter à votre connaissance mes observations sur les remarques de la Cour formulées par ce rapport.

En réponse à la suggestion de la Cour « *de définir [en s'appuyant sur les expériences concluantes] les conditions dans lesquelles l'intervention des maisons des adolescents est possible au sein des collèges et des lycées* », il y a lieu de rappeler que, si le travail de partenariat avec les maisons des adolescents semble pertinent, il n'est pas souhaitable que l'intervention des maisons des adolescents se situe au sein des établissements scolaires.

Par ailleurs, le tableau n° 2 « *évolution des effectifs de l'éducation nationale* » présente les médecins, les infirmiers et les assistant(e)s de service social de l'éducation nationale, mais omet les psychologues de l'éducation nationale.

Enfin, comme la Cour le souligne en évoquant la hausse de leur activité, il est important de rappeler que les maisons des adolescents n'ont pas vocation à se substituer aux professionnels de l'éducation nationale.

Réponse du directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)

Après relecture des constats et recommandations du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes, je vous indique qu'il appelle les remarques suivantes de la Caisse nationale des allocations familiales.

Recommandation n° 1 : « améliorer la lisibilité de l'offre à destination des jeunes par la fusion des dispositifs Maison des adolescents et Point d'accueil écoute jeunes en définissant l'accueil, l'accompagnement et les actions de prévention sanitaire et sociale comme leur socle de missions obligatoires (ministère de la santé, Caisse nationale des allocations familiales) » : nous avons un avis réservé à court terme car une fusion des dispositifs nous paraît prématuré alors que nous avons engagé dans le cadre de la COG 2023-2027 des actions visant déjà à articuler de manière cohérente les Paej avec notre politique jeunesse et parentalité. Ainsi les PAEJ sont inscrits dans les Conventions territoriales globales (CTG), les Schémas départementaux de service aux familles (Sdsf). Ils seront aussi intégrés dans le futur « Parcours jeunes » en partenariat avec la Cnam en s'adressant directement aux jeunes pour favoriser l'accès à une offre de service globale qui conjuguent prestations et action sociale disponibles au niveau national et local. Même si la branche Famille partage avec la Cour la nécessité d'aller plus loin dans la clarification de l'offre afin d'en améliorer la lisibilité pour les publics et mieux articuler les actions entre le ministère de la santé, la branche Famille et les collectivités territoriales, une fusion des deux dispositifs sans tirer les enseignements de nos différentes actions notamment sur la clarification et l'homogénéisation des missions des PAEJ et de leur articulation et complémentarité avec les maisons des adolescents nous paraît prématurée à ce stade.

Pour rappel, les Points d'Accueil et d'Écoute Jeunes (PAEJ), créés en 1996, ont pour mission de soutenir les jeunes et leurs parents. En 2021, le pilotage des PAEJ a été transféré à la Branche famille dans le cadre de la réforme territoriale de l'État. S'en est suivie une période transitoire où les PAEJ ont bénéficié du soutien des Caf à l'identique de l'enveloppe versée auparavant par l'État. Un de nos engagements dans le cadre de la COG 2023-2027, signée en 2023, porte sur le renforcement de notre soutien aux Paej, avec la création d'une prestation de service et des moyens supplémentaires alloués à la branche Famille à cette fin (de 8 à 16 millions en fin de COG).

Le réseau des Paej constitue désormais un dispositif clef dans l'offre jeunesse de la Branche famille. Dans une logique de prévention primaire des risques spécifiques que rencontrent les jeunes, nous visons tout au long de la COG à structurer une offre de premier niveau en direction des jeunes en s'appuyant sur les trois modalités d'accompagnement complémentaires : Espaces jeunes avec la PS jeunes, Points accueil écoute jeunes (Paej) et Promeneurs du net (PDN) dans la démarche « d'aller-vers ».

L'intégration des Paej au sein de la Branche famille s'effectue en complémentarité des dispositifs dédiés aux adolescents en développant une approche préventive, globale et généraliste avec une prise en charge de premier niveau de la vulnérabilité de certains jeunes. Tout au long de la COG 2023-2027, nous visons à intégrer les Paej dans la politique jeunesse et parentalité de la « Branche famille » grâce, entre autres, à leur inscription dans les Conventions territoriales globales (CTG) et les Schémas départementaux de service aux familles (Sdsf). Ils seront aussi intégrés dans le futur « Parcours jeunes » en partenariat avec la Cnam en s'adressant directement aux jeunes pour favoriser l'accès à une offre de service globale qui conjuguent prestations et action sociale disponibles au niveau national et local

Pour accompagner le développement de ce réseau au fonctionnement et financements encore hétérogènes, notre action se décline en plusieurs axes :

- homogénéiser et consolider des pratiques encore diverses par la refonte du référentiel et sa déclinaison : le référentiel consolide un socle de missions et d'activités communes à tous les PAEJ. Il réaffirme le caractère pluridisciplinaire des équipes et recentre l'activité des PAEJ sur l'accueil et l'écoute généralistes, et l'orientation, si besoin, vers des structures spécialisées pour des suivis médicaux et psychologiques spécifiques. Il fixe des conditions de qualification pour le personnel, valorisant les diplômes dans les domaines de l'animation, du travail social, de l'éducation spécialisée, et de la psychologie. Le référentiel permet de clarifier leurs missions : appui et conseil de premier niveau face aux difficultés au sens large des jeunes et de leurs parents, en articulation avec des prises en charge plus spécialisées dans les maisons des adolescents. Il permet également d'homogénéiser les pratiques, en étant le socle de référence pour prétendre aux financements de la branche famille. Ce nouveau référentiel est en cours d'appropriation par les PAEJ.
- la création d'une prestation de service pour harmoniser les financements et accompagner le développement sur les territoires non couverts (18 à ce jour) : cette prestation est effective depuis le 1^{er} janvier 2024. Parallèlement, nous accompagnons le réseau des PAEJ dans la recherche de financements complémentaires : à ce titre, un comité des financeurs réunissant différentes administrations et représentants d'élus se tiendra le 25 septembre prochain.
- l'articulation avec les autres dispositifs jeunesse, notamment les MDA : compte tenu de la proximité du cahier des charges des deux dispositifs, nous avons bien identifié l'articulation Paej – MDA comme enjeu majeur : nous avons été vigilants à identifier les spécificités des Paej dans le cadre de la refonte. Afin de poursuivre notre travail sur le sujet et contribuer à une meilleure connaissance des Paej, nous sommes intervenus à deux reprises auprès des référents santé mentale des ARS. Nous avons également identifié des pistes de travail communes avec l'ANMDA1, que nous finançons au titre de son activité de tête de réseau.

Une fusion des deux dispositifs paraît prématurée à ce stade. En effet, nous en sommes à la première étape de la clarification de la complémentarité de l'offre de service entre le Paej et les MDA. Les Paej commencent à s'approprier leur nouveau référentiel diffusé en 2024 qui les invite à y travailler sur les territoires. De nouveaux changements risqueraient de déstabiliser un réseau à ce jour encore fragile.

La poursuite du travail d'articulation avec les différentes tutelles, ainsi que l'accompagnement du réseau des Caf pour un maillage territorial fondé sur la complémentarité de l'offre, semble constituer actuellement la solution la plus adaptée. Par exemple, le nouveau référentiel exige que toute création de Paej s'accompagne d'un diagnostic territorial détaillant les besoins du public cible ainsi que l'offre déjà existante pour travailler en complémentarité avec les MDA notamment.

Cette démarche vise à structurer les futurs partenariats et à prévenir un phénomène de concurrence et de doublons constaté dans certains départements, préjudiciable tant pour les publics que pour les professionnels.

Certains départements comme la Bretagne témoignent d'une coexistence fructueuse entre MDA et Paej, attentive aux besoins de leurs publics. En effet, il est raisonnable de penser que ces derniers sont suffisamment importants pour justifier l'existence d'une pluralité de dispositifs visant au bien-être des jeunes.

En conclusion, la branche Famille souhaite poursuivre ses engagements COG en faveur des Points d'Accueil et Écoute jeunes, dont l'intégration dans l'offre jeunesse et parentalité des Caf est déjà bien amorcée. Ce dispositif consolide notre action préventive et généraliste en direction des publics les plus vulnérables.

Nous souhaitons lui laisser le temps nécessaire pour évoluer et s'adapter aux nouvelles attentes posées par le référentiel, tout en l'accompagnant sur sa structuration économique et son indispensable travail d'articulation avec les MDA.

Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)

Vous avez adressé à la Caisse nationale de l'assurance maladie un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes, intitulé « Les maisons des adolescents : une réponse de première ligne pour les jeunes en mal-être ? ».

Comme vous m'y invitez, je souhaite vous faire part des principales observations qu'appelle ce chapitre.

En premier lieu, je tiens à souligner que l'assurance maladie partage la préoccupation de la Cour en ce qui concerne la santé des jeunes. À ce titre, nous avons consacré un chapitre de notre rapport Charges et produit 2025 à une analyse populationnelle ciblée sur les 12-25 ans. Ainsi, nous avons constaté que depuis la crise sanitaire, les troubles en santé mentale des 12-25 ans ont fortement

augmenté, avec une hausse notable des prescriptions de psychotropes, surtout chez les jeunes filles. Cette évolution résulte à la fois de l'impact direct de la pandémie (stress, isolement) et de facteurs à plus long terme, comme l'anxiété liée aux écrans, l'écoanxiété, ou encore les violences (harcèlement scolaire, violences sexuelles). Cette hausse peut aussi refléter une meilleure prise en charge de la souffrance psychique des jeunes, désormais plus facilement exprimée.

Pour pallier cette hausse, l'assurance maladie est partie prenante à différentes actions en faveur de la santé mentale des jeunes. Elle contribue tout d'abord, au côté d'autres acteurs (universitaires, secteur de la justice, fonction publique territoriale, etc.), à la montée en charge de l'initiative « *Premiers secours en santé mentale* » à destination des jeunes. Ainsi, d'ici à 2025, 150 000 secouristes en santé mentale seront en mesure d'apporter une première aide à une personne qui présente un trouble de santé mentale. L'assurance maladie accompagne par ailleurs le renforcement du dispositif Mon soutien psy, qui a évolué au 15 juin 2024 pour permettre la prise en charge de 12 séances (contre 8 auparavant) et l'accès direct aux psychologues, et participe à sa promotion auprès des assurés comme des professionnels de santé. De plus, une concertation menée auprès d'un groupe d'experts constitué de psychiatres, de pédopsychiatres, de médecins généralistes et de psychologues cliniciens, exerçant à l'hôpital ou en libéral, a permis d'identifier plusieurs axes d'actions pour améliorer la prise en charge de la santé mentale des jeunes. Tout d'abord, le bon usage des psychotropes pourrait être amélioré, notamment via le renforcement du dispositif de formation continue proposé aux médecins généralistes qu'il importe en effet d'accompagner et de soutenir dans la prise en charge des troubles psychologiques des jeunes patients. Concrètement, l'assurance maladie travaille notamment à mettre à la disposition des médecins des modules rappelant les recommandations et indications favorisant une prise en charge adaptée, en cohérence avec les programmes de pertinence et d'efficience prévus par la convention médicale conclue le 4 juin 2024. En outre, la structuration territoriale pourrait être développée, y compris avec les acteurs médicosociaux et associatifs. À ce titre, je rejoins la recommandation de la Cour visant à mieux tenir compte des besoins des territoires.

Enfin, ainsi que le propose la Cour pour les maisons des adolescents, l'assurance maladie soutient le développement de structures permettant une approche globale de la santé, à l'instar de ce que nous mettons en œuvre avec les Maisons des femmes. Ces structures médicosociales permettent en effet d'apporter les soins nécessaires aux publics qu'elles prennent en charge (les femmes victimes de violences pour ce qui concerne les Maisons des femmes), en décloisonnant les différents champs concernés (psychiatrie, social, judiciaire, sanitaire et médico-social).

Voilà les principaux éléments de réaction que je souhaitais porter à votre connaissance.

Réponse de la présidente de l'Association nationale des Maisons des Adolescents

Le chapitre de la Cour des comptes met en avant l'importance des Maisons des adolescents (MDA) dans l'accompagnement pluridisciplinaire des jeunes, particulièrement depuis la crise sanitaire, en soulignant leur rôle crucial dans la prévention en santé mentale. L'Association nationale des Maisons des adolescents (ANMDA) insiste sur la nécessité d'intégrer les évolutions prévues dans le nouveau cahier des charges pour garantir que toutes les MDA soient accessibles à une diversité de jeunes, y compris ceux en situation de vulnérabilité. Il est crucial d'explorer des modalités d'intervention innovantes, notamment en matière de prévention à distance, pour mieux répondre aux défis sociétaux. La formation continue des équipes pluridisciplinaires est également essentielle pour s'adapter aux besoins en constante évolution des adolescents.

En tant que tête de réseau, l'ANMDA joue un rôle clé dans la coordination et le soutien des MDA au niveau national. Elle plaide pour un pilotage national structuré, garantissant une cohérence des actions tout en respectant l'autonomie de chaque structure locale. Un tel pilotage permettrait de consolider les bonnes pratiques, d'harmoniser les interventions et d'assurer une meilleure répartition des ressources. Néanmoins, il est indispensable que les MDA conservent la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux besoins spécifiques des territoires, afin de rester au plus près des réalités locales tout en bénéficiant d'un cadre national fort.

Par ailleurs, l'ANMDA se montre favorable à une évaluation scientifique de l'impact des MDA afin de valoriser les résultats obtenus en matière de prévention et d'accompagnement des jeunes. Toutefois, cette évaluation ne doit pas compromettre leur autonomie, mais plutôt renforcer leur ancrage dans le dispositif existant, tout en identifiant des axes d'amélioration. Les MDA, qui jouent un rôle fondamental dans la prévention des troubles de santé (pas uniquement mentale), doivent disposer des moyens nécessaires pour continuer à innover et à s'adapter.

Enfin, nous avons noté la suppression de la recommandation relative aux modalités d'intervention des MDA au sein des établissements scolaires. La collaboration étroite avec l'Éducation nationale est essentielle pour un soutien global et cohérent des jeunes en difficulté et une articulation fluide et opérante reste nécessaire. Elle pourrait prendre la forme d'un conventionnement au niveau national, tout en permettant à chaque MDA de penser sa mise en œuvre.

Réponse du président de l'Association nationale des Points Accueil-Écoute Jeunes (ANPAEJ)

L'Association nationale des Points Accueil-Écoute Jeunes (ANPAEJ) est défavorable à la première recommandation de l'audit de la Cour des comptes sur les Maisons des adolescents (MDA) : « améliorer la lisibilité de l'offre à destination des jeunes par la fusion des dispositifs maison des adolescents et point accueil écoute jeunes ».

En effet, même s'ils s'adressent au même public, PAEJ et MDA ont été créés pour répondre à deux besoins distincts de la jeunesse :

- le PAEJ : interlocuteur de la jeunesse généraliste, déspecialisé, en prévention des ruptures sociales, hors cadre des institutions sociales et sanitaires ;
- la MDA : institutionnalisée, spécialisée, en interface avec les services sanitaires, facilitatrice de l'accès aux soins pour les jeunes qui en ont besoin.

Cette complémentarité est pertinente et doit être préservée de façon lisible. Pour cela, leur place et leur mode opératoire sont spécifiques : soutenir dans les interstices l'inscription sociale pour les PAEJ, et faciliter dans l'interface l'accès aux soins pour les MDA.

Que ces différences fondamentales de pratiques sur le terrain ne soient pas appréhendées par les institutionnels est déjà problématique en soi. D'autre part, leur difficulté à les prendre en compte porte directement atteinte à la qualité du lien social et déconsidère l'exercice des professionnels exposés aux situations les plus difficiles.

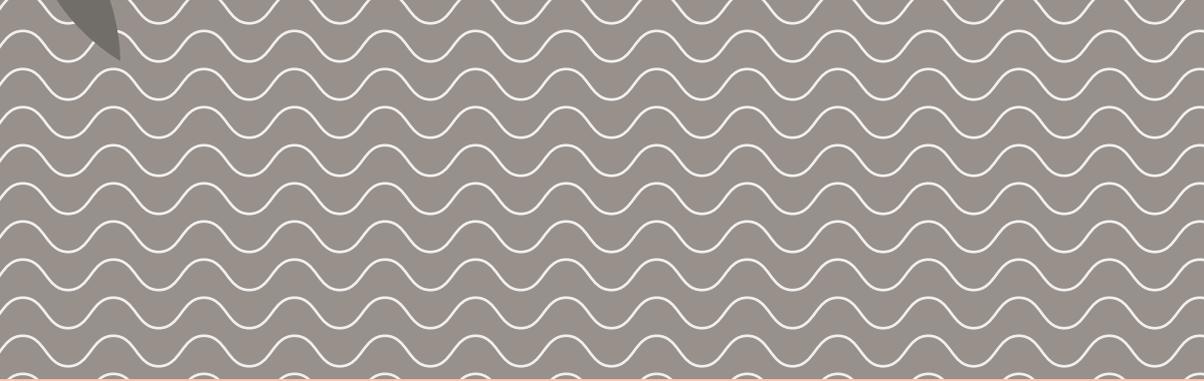
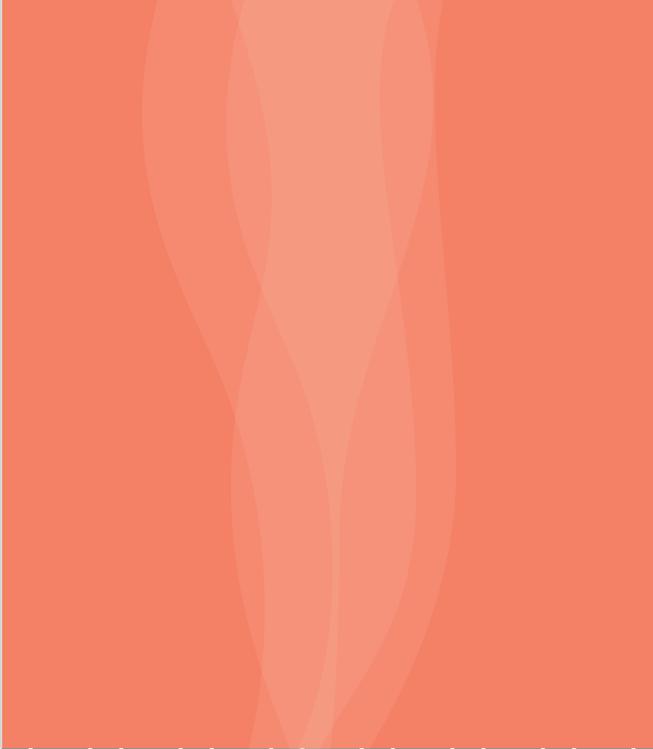
Nous déplorons un manque de concertation à tous les niveaux et une absence de coordination entre les différentes instances compétentes (dimensions sociale, sanitaire, judiciaire, éducation...). Ne pas considérer la jeunesse dans son ensemble, conduit l'État et les collectivités territoriales à produire les effets destructeurs suivants :

- pour les publics : la disparition des interlocuteurs de proximité accentue la perte de contact et accroît la déconsidération de la jeunesse, de son existence et de son devenir. Nous parlons de « disparition » car nous savons que si, dans un premier temps il sera question de « fusion », à moyen terme, cela entraînera une uniformisation des pratiques en faveur du dispositif le plus solide : la MDA, et donc une disparition de la pratique PAEJ ;
- pour les dispositifs :
 - côté MDA : la réduction de sa mission d'interface vers des principes protocolisés de 1^{er} ligne du sanitaire ;
 - côté PAEJ : la disparition à terme des pratiques sociales désinstitutionnalisées et déspecialisées ;
- pour l'objectif de santé publique : la captation des maigres moyens de la prévention au bénéfice des logiques sanitaires détruira les pratiques préventives. Pourtant celles-ci évitent la dégradation des situations, et limitent l'explosion des recours coûteux aux services d'urgence sociaux, sanitaires et de la chaîne judiciaire, déjà embolisés ;
- pour l'efficacité et l'efficience des politiques publiques : faute d'être concertées et coordonnées, elles persistent dans des principes qui segmentent toujours plus les logiques d'actions. C'est le cas entre les Ministères, ainsi qu'à tous les niveaux de collectivités territoriales, les éloignant encore plus de leurs publics.

Au lieu de se potentialiser grâce à une cohérence d'ensemble, la portée de l'action publique s'apparente plus à du saupoudrage qu'à un mouvement d'ampleur en faveur de l'intérêt général.

En résumé, nous considérons que la fusion serait :

- insuffisante, pour répondre à la crise de la psychiatrie ;
 - inopérante, en entraînant la disparition des dispositifs d'accès aux institutions de droit commun ;
 - catastrophique, par la perte de contact avec les publics vulnérables, entraînant une augmentation des inégalités sociales, sanitaires et territoriales, et la dégradation des situations individuelles et collectives ;
 - coûteuse, par la mobilisation au bout du compte des services d'urgences sociaux, sanitaires, judiciaires...
-



3.

Les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge

Les jeunes constituent un public sensible aux risques liés à la consommation d'alcool et de drogues illicites. Leur cerveau, qui n'atteint sa pleine maturité qu'à l'âge de 25 ans, est particulièrement vulnérable aux conduites addictives, surtout dès 12 ans, âge des premières expérimentations, voire des hospitalisations.

La Haute Autorité de santé (HAS) définit les conduites addictives comme l'ensemble des pratiques de consommations susceptibles d'induire une addiction, qu'elles soient considérées comme usage simple (sans caractère pathologique) ou comme mésusage (usage à risque, nocif ou dépendant). L'addiction se caractérise par des comportements qui incluent un ou plusieurs

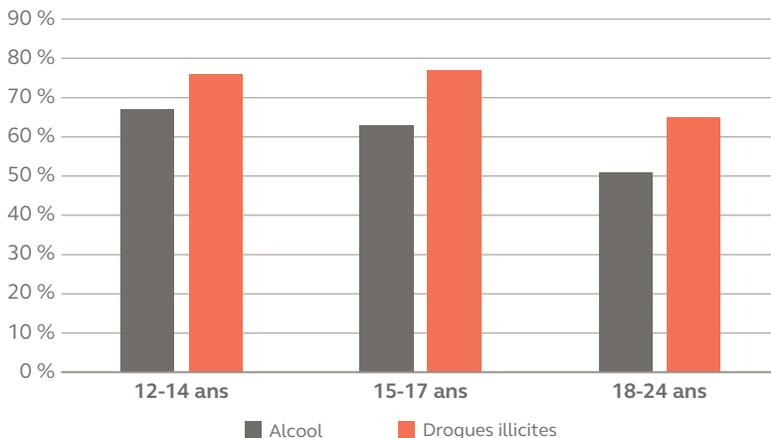
des éléments suivants : altération du contrôle de la consommation de la substance en cause, consommation compulsive, poursuite de la consommation en dépit de ses conséquences négatives pour l’individu ou son entourage et besoin impérieux de consommer la substance¹.

La Cour des comptes a centré son enquête sur les addictions des jeunes à l’alcool et aux drogues illicites². La présente enquête n’a pas intégré le tabac dans son champ d’instruction dans la mesure où la Cour a, en mai 2024, réalisé une enquête sur la « santé respiratoire » faisant état des effets délétères du tabagisme et proposant des recommandations de santé publique³.

La Cour s’est notamment attachée à évaluer le nombre de jeunes concernés par les addictions à l’alcool ou aux drogues illicites, ainsi que les conséquences de ces addictions sur leur santé mentale et physique. Elle s’est appuyée sur les enquêtes et rapports scientifiques déjà existants. Elle a également confié à un institut la réalisation d’un sondage, ciblé sur les pratiques de consommation d’alcool et de drogues illicites et la perception que les 15-25 ans ont de ces produits, auquel 10 000 jeunes ont répondu.

L’enquête s’est concentrée sur les aspects sanitaires et sociaux de la prise en charge des addictions, et non sur ses aspects judiciaires et pénaux⁴. L’efficacité de l’organisation des soins, les outils de sensibilisation et de coordination entre les acteurs, ont été examinés, en France et à l’étranger, en particulier au Danemark, en Écosse et en Islande.

GRAPHIQUE N° 1 | Proportion de jeunes considérant l’alcool et les drogues illicites comme dangereux



Source : sondage CSA pour la Cour des comptes

1. HAS, *Diagnostic du trouble de l’usage d’opioïdes*, 2022.
 2. Parmi celles-ci, on compte notamment le cannabis, la cocaïne et ses dérivés comme le crack, les psychostimulants (cocaïne, amphétamines), ou encore les opioïdes (héroïne, fentanylloïdes).
 3. Cour des comptes, *La santé respiratoire - Un enjeu de « santé environnement » insuffisamment pris en considération*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, mai 2024.
 4. Cour des comptes, *L’Ofast et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre le trafic de stupéfiants*, observations définitives, novembre 2024.

Chiffres clés

46,3 %

des jeunes âgés de 18 à 24 ans en 2023 disaient avoir consommé au moins une fois dans leur vie du cannabis. 3,5 % affirmaient en faire un usage quotidien

× 10



commencer à consommer de l'alcool au début de l'adolescence multiplie par dix le risque de devenir alcoolodépendant à l'âge adulte, par rapport à une initiation plus tardive, vers l'âge de 20 ans

260

consultations jeunes consommateurs, réparties en 540 lieux pour l'accueil, l'information, l'évaluation, la prise en charge brève et l'orientation des jeunes et de leur entourage

Source : réponse de la direction générale de la santé au questionnaire envoyé dans le cadre de l'enquête

230 000



jeunes de 18 à 24 ans seraient concernés par les addictions au cannabis

1 jeune sur 10

s'estime dépendant aux drogues illicites ou à l'alcool

Les jeunes ont aujourd’hui une consommation préoccupante de drogues et d’alcool, qui les expose à des risques d’addiction et a des conséquences sur leur santé mentale et physique (I). La réponse sanitaire et médico-sociale se révèle insuffisante et inadaptée, tant en termes d’accès aux soins que de financement (II). Une politique de prévention des addictions plus ambitieuse doit être mise en œuvre sans tarder pour en limiter les effets, souvent irréversibles (III).

I. Une jeunesse française particulièrement touchée

La consommation de drogues pose un problème de santé publique majeur en raison du risque d’addiction qu’elle cause et des maladies dont elle est un facteur de risque et d’aggravation. En France, les jeunes de 12 à 25 ans sont particulièrement touchés par le phénomène de consommation, en particulier les 18-25 ans, chez qui elle augmente.

A. Une consommation qui reste élevée

Le niveau de consommation de drogues et d’alcool est suivi drogue par drogue dans notre pays mais, en termes épidémiologiques, l’addiction n’est pas mesurée.

1. Une consommation en baisse chez les mineurs, mais toujours préoccupante chez les majeurs

Les principales substances illicites consommées sont le cannabis, la MDMA (ecstasy), la cocaïne, les champignons hallucinogènes et le LSD⁵. À cela s’ajoute le phénomène de polyconsommation, c’est à dire l’usage d’au moins deux produits.

Chez les mineurs, une baisse des niveaux d’usage d’alcool de cannabis est observée depuis 2010. Entre 2018 et 2022, la consommation régulière d’alcool est passée chez les lycéens de 16,7 % à 5,3 %, avec toutefois des risques d’usages problématiques, comme des alcoolisations ponctuelles importantes (« *binge drinking* ») fréquentes. Sur la même période, l’usage régulier du cannabis est passé de 6,2 % à 2,9 %⁶. Ces résultats, très positifs, restent toutefois à confirmer dans la durée.

5. Au cours des douze mois précédant l’enquête 2023 de l’Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT), ces drogues avaient été consommées par respectivement 22,9 %, 3,9 %, 3 %, 2,4 % et 1,8 % des 18-24 ans. L’OFDT est un groupement d’intérêt public qui a pour objectif d’éclairer ses membres fondateurs, les pouvoirs publics, ainsi que les professionnels du champ et le grand public, sur le phénomène des drogues licites et illicites et des tendances addictives, incluant les jeux d’argent et de hasard.

6. OFDT, *Les usages de substances psychoactives chez les collégiens et lycéens*, 2022.

La situation est plus contrastée pour les majeurs. En effet, chez les 18-25 ans, entre 2017 et 2023, l'usage au cours des douze derniers mois a augmenté pour l'ecstasy ainsi que, de façon plus légère, pour la cocaïne, le LSD, l'héroïne et le crack⁷.

En 2023, 46,3 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans disaient avoir expérimenté le cannabis et 3,5 % reconnaissaient en faire un usage quotidien.

En ce qui concerne l'alcool, selon Santé publique France, 2,6 % des 18-24 ans déclaraient en 2021 consommer quotidiennement de l'alcool. Ce taux est l'un des plus élevés parmi les pays de l'Union européenne.

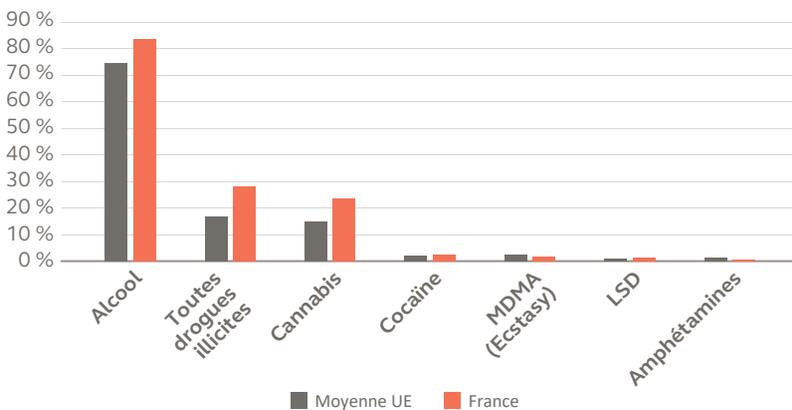
2. Un niveau élevé par rapport à la moyenne européenne

S'agissant des drogues illicites, la consommation des jeunes en France est, selon les données disponibles, parmi les plus importantes de l'Union européenne.

En effet, toutes drogues illicites confondues, 28 % des jeunes de 15 à 24 ans auraient dans notre pays consommé des produits stupéfiants dans l'année, contre une moyenne de 16,9 % dans l'Union européenne⁸.

Les jeunes français se situent au-dessus de la moyenne européenne pour la consommation de cocaïne et de LSD, mais en-dessous pour la consommation d'amphétamines et d'ecstasy⁹.

GRAPHIQUE N° 2 | Estimation de la consommation d'alcool et de drogues illicites des 15-24 ans au moins une fois dans les douze derniers mois en France et dans l'Union européenne



Source : European Drug Report 2024

Lecture : en France, 23,5 % des 15-24 avaient consommé du cannabis dans les 12 mois précédant l'enquête

7. OFDT et SpF, *Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2023*, Tendances, 2024 et *Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2017*, Tendances, 2018.

8. https://www.euda.europa.eu/data/stats2024/gps_en.

9. https://www.euda.europa.eu/data/stats2024/gps_en. L'enquête européenne retient la tranche d'âge des 15-24 ans.

3. La difficulté d'évaluer l'addiction

D'un point de vue épidémiologique, la France ne dispose pas d'un système d'information ni d'un dispositif de suivi du nombre de jeunes qui souffrent d'addiction. Les statistiques portant sur ceux qui sont accueillis à l'hôpital (13 349 en 2023 en médecine et en psychiatrie) ou dans les structures médico-sociales spécialisées, ne sont pas non plus d'un secours suffisant. En effet, la prise en charge intervient en général seulement quand la dépendance est déjà avancée, ce qui laisse de côté une partie de la population concernée.

Les chiffres les plus significatifs proviennent des accueils dans les structures médico-sociales spécialisées, en dépit du fait que les données de base sont incomplètes¹⁰. Il est ainsi possible d'estimer à 210 000, tous âges confondus, le nombre de personnes accueillies chaque année en France dans les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). Parmi elles, 72 000 sont de nouveaux patients, dont près de 16 000, soit 22 %, ont moins de 25 ans.

Il n'est toutefois pas possible d'additionner les chiffres des hospitalisations et des accueils dans des services médico-sociaux (13 349 et 16 000), car les parcours de soins reposant sur les deux structures sont fréquents, même s'ils ne sont à ce jour tracés dans aucun système d'information. De plus, ces données ne rendent pas compte des jeunes qui, bien que souffrant d'addictions, ne sont suivis dans aucun de ces types d'établissements.

Trois méthodes d'estimation du nombre de jeunes souffrant d'addictions aux drogues

La première méthode s'appuie sur les données de l'Office des nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)¹¹, qui évalue le nombre de personnes souffrant d'un trouble lié à l'usage de la drogue (hors alcool et tabac) à une sur quatre-vingt-une dans le monde, soit 1,2 % de la population. Si l'on applique ce *ratio* à la population des jeunes de 12 à 25 ans en France, évaluée par l'Insee à 10,8 millions de personnes au 1^{er} janvier 2024¹², le nombre de jeunes concernés par les addictions à toutes les drogues (hors alcool) pourrait s'élever à 130 000. Cette évaluation présente toutefois de nombreuses limites méthodologiques et doit donc être prise avec précaution, car elle repose sur un *ratio* calculé à l'échelle mondiale, alors que chaque pays a des niveaux d'usage différents.

La deuxième méthode repose sur les enquêtes « ESCAPAD » de l'OFDT. Il résulte de la dernière d'entre elles, portant sur des données de 2022,

10. OFDT, *Caractéristiques des personnes prises en charge dans les CSAPA en 2021, 2024*. Cette étude se fonde sur le retour de 132 CSAPA, quand il en existe plus de 500 en France, et procède donc d'une extrapolation.

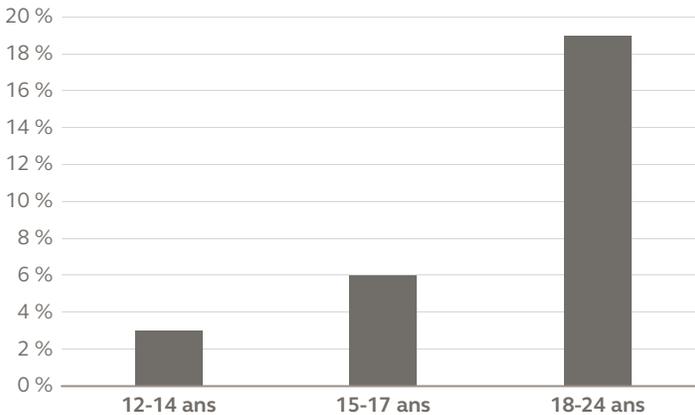
11. Créé en 1997, l'Office des nations unies contre la drogue et le crime est un organe du Secrétariat des Nations unies chargé d'assister les États membres dans la réalisation de l'objectif de sécurité et de justice pour tous en rendant le monde plus sûr face à la criminalité, aux drogues et au terrorisme.

12. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381472#tableau-figure1>

que 21,8 % des consommateurs de 17 ans présenteraient un risque élevé d'usage problématique ou de dépendance au cannabis. L'OFDT estime que le risque d'usage problématique concernerait au total 8,6 % de l'ensemble des jeunes de 17 ans et celui de dépendance, 4,8 % (6,1 % des garçons et 3,5 % des filles)¹³. Si l'on retient ces ratios et si on les applique aux 18-25 ans, dont le nombre est calculé par l'Insee, l'usage problématique de cannabis concernerait environ 480 000 jeunes de 18 à 25 ans et le risque de dépendance, 272 000 d'entre eux. Eu égard aux biais propres à toute extrapolation, cette estimation reste cependant indicative et ne prend pas en compte les autres drogues illicites ni l'alcool.

Enfin, l'enquête réalisée à la demande de la Cour des comptes sur la perception et les pratiques de 10 000 jeunes de 12 à 24 ans vis-à-vis de la drogue et de l'alcool¹⁴ fait ressortir que plus d'un jeune sur dix s'estime dépendant à l'une de ces substances, c'est-à-dire indique en consommer régulièrement et avoir du mal à s'en passer. Cela signifierait que plus d'un million de jeunes jugent avoir un problème de dépendance. La limite de ce chiffre vient de ce qu'il s'agit de déclarations sans validation médicale, qui renseignent donc plus sur la perception que sur la réalité des addictions.

GRAPHIQUE N° 3 | Pourcentage de jeunes ayant le sentiment d'être concernés par la dépendance à l'alcool ou aux drogues illicites



Source : sondage CSA pour la Cour des comptes

La difficulté d'estimer plus précisément le nombre de jeunes concernés par les addictions sur la base des données actuelles plaide donc pour que le ministère de la santé développe des outils de mesure des addictions des jeunes aux drogues et à l'alcool, en s'appuyant notamment sur des bases de données médico-administratives qui restent encore largement à construire.

13. OFDT, Les drogues à 17 ans. Analyse de l'enquête ESCAPAD 2022, mars 2023.

https://www.ofdt.fr/sites/ofdt/files/2023-08/field_media_document-3257-doc_num--explnum_id-33683-.pdf

14. Consumer Science & Analytics (CSA), *Drogues et addiction chez les 12-24 ans*, mai 2024.

4. Des facteurs de vulnérabilité de nature sanitaire et sociale

Selon l’Observatoire français des drogues et des tendances addictives, la survenue d’une addiction repose sur trois composantes : l’individu, le produit et l’environnement.

Les études scientifiques¹⁵ identifient, parmi ces éléments, le niveau familial, où entrent en jeu l’intensité des conflits, la perception d’un manque de proximité avec les proches, des troubles psychologiques voire psychiatriques chez les parents ou encore l’exposition récurrente aux conduites de consommation. L’initiation à certaines conduites addictives comme l’alcool se fait souvent dans le cercle familial. Les parents et, plus largement, l’entourage familial, jouent un rôle clé en matière de sensibilisation, de prévention et de repérage.

En outre, certains individus ont des prédispositions génétiques qui les rendent plus vulnérables aux addictions ou à l’apparition de pathologies psychiatriques.

D’autres facteurs de risques doivent être pris en compte, comme l’influence de l’environnement social (stress, contexte social et amical¹⁶, présence de troubles psychiques de proches...) ou l’exposition au marketing lié à l’alcool, qui peut inciter les jeunes à en consommer.

Enfin, l’initiation précoce constitue une vulnérabilité spécifique. Ainsi, commencer à consommer de l’alcool au début de l’adolescence multiplie par dix le risque de devenir alcoolodépendant à l’âge adulte, par rapport à une initiation plus tardive, vers l’âge de 20 ans¹⁷.

TABLEAU N° 1 | Profil des jeunes qui déclarent la consommation de drogues comme dangereuse

64 %	...de ceux qui considèrent la consommation de drogues comme dangereuse...	...ont déjà fumé un joint (vs 74 % jamais fumé)
60 %		...ont déjà pris des drogues de synthèse (vs 72 % jamais pris)
76 %		...ne s’estiment pas concernés directement ou indirectement par la dépendance (vs 45 % concernés)

Source : sondage CSA pour la Cour des comptes

15. Voir par exemple l’article de X. Laquielle et K. Liot : *Addictions : définitions et principes thérapeutiques*, L’information psychiatrique, 2009

16. L’addiction au cannabis est fortement associée au fait d’avoir eu des amis fumeurs au moment de l’adolescence.

17. <https://www.drogues.gouv.fr/conduites-addictives-et-adolescence>

B. Des conséquences sanitaires et sociales profondes et durables

Jusqu'à 25 ans, le cerveau d'un individu est en développement. Il est par conséquent plus vulnérable aux effets des drogues et de l'alcool. Les effets psychiques et sanitaires peuvent ainsi intervenir pour un jeune consommateur sans même qu'il n'existe de complication addictive.

1. Des effets préoccupants sur la santé mentale et le bien être des jeunes

Les drogues illicites et l'alcool ont un impact sur la santé mentale et le bien-être quand ils sont consommés de manière précoce et régulière.

L'usage précoce et régulier de cannabis, en particulier avant 25 ans, est un facteur de risque de troubles psychiques et socio-comportementaux¹⁸ : altération des performances psychomotrices et cognitives, isolement social, troubles de la mémoire, difficultés de concentration, troubles du langage et de la coordination motrice, troubles anxieux comme les attaques de panique ou les bouffées d'angoisse.

Le cannabis est aussi un facteur d'aggravation des troubles psychiques que sont la dépression, pouvant conduire au suicide, et les pathologies psychiatriques. Certaines études indiquent ainsi que l'usage de cannabis favorise le déclenchement de la schizophrénie, d'autant plus lorsque cet usage est précoce¹⁹. La cocaïne est également réputée provoquer des épisodes psychotiques chez le consommateur²⁰.

2. Un risque de morbidité et de mortalité accru chez les jeunes

Les études montrent que les personnes ayant fumé à la fois du tabac et du cannabis risquent de développer un cancer bronchopulmonaire significativement plus tôt que les personnes seulement tabagiques.

Outre le risque de mortalité lié à une overdose, la consommation chronique de cocaïne, d'ecstasy, d'amphétamine ou de cannabis expose à un risque accru d'accidents vasculaires cérébraux, même si un lien causal unique est difficile à établir en raison de l'existence d'autres facteurs de risques associés²¹. Ces substances sont en outre fréquemment impliquées dans les accidents cardiaques comme l'infarctus du myocarde.

Par ailleurs, certains modes d'administration du produit présentent des risques infectieux. Ainsi, l'usage de drogues par voie injectable ou sniffée constitue un vecteur de transmission du VIH et de l'hépatite C. Les drogues peuvent aussi être toxiques pour le foie²².

18. Inserm, *Conduites addictives chez les adolescents. Usages, prévention et accompagnement*, Collection Expertise collective, Paris, 2014

19. C Hjorthøj et alii, *Association between cannabis use disorder and schizophrenia stronger in young males than in females*, Psychological Medicine, 2023.

20. E. Tahmazov, S. Berrouguet, M. Walter, C. Lemey, *Psychose induite par cocaïne*, French Journal of Psychiatry, 2019

21. Philippe Hantson, *Complications neurovasculaires aiguës liées à la consommation de la cocaïne, des amphétamines et du cannabis*, Réanimation, 2010

22. Camille Mouilleron, *Effets hépatobiliaires des substances utilisées par les usagers de drogues : revue de la littérature*, Sciences du Vivant, 2021.

S'agissant du risque de mortalité, une étude internationale montre que la consommation d'alcool²³, chez les plus jeunes, est un facteur de conduite à risque causant des accidents de la route ou encore des automutilations. La même étude met en évidence une différence selon les sexes, les hommes étant plus touchés par la mortalité prématurée liée à la consommation d'alcool que les femmes. Enfin l'alcool est aussi un facteur de risque de cancer (près de 8 000 nouveaux cas de cancer du sein seraient liés à sa consommation²⁴), mais aussi de pathologies cardiovasculaires et digestives et de maladies du système nerveux.

II. Une offre de soins sanitaire et médico-sociale insuffisamment ciblée sur les jeunes

La prise en charge sanitaire et sociale des jeunes souffrant d'addictions aux drogues illicites et à l'alcool n'est pas adaptée aux besoins. Elle ne cible pas assez les jeunes et les places disponibles sont insuffisantes, à l'hôpital comme dans le secteur médico-social.

A. Une prise en charge inadaptée à la jeunesse

Le repérage, l'accompagnement et la prise en charge font intervenir aussi bien la médecine de ville que l'hôpital et le secteur médico-social, mais tardivement et sans véritable coordination ni adaptation au parcours de soins des jeunes.

1. Un premier recours insuffisamment présent

Les médecins généralistes en ville, en association avec la médecine et les infirmières scolaires, devraient jouer un rôle clef en matière de sensibilisation, d'information et d'orientation. Cependant leur méconnaissance des problèmes liés aux addictions, à commencer par leur dépistage, est l'un des principaux freins à une prise en charge avancée. Selon une enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère de la santé, la détection des conduites addictives n'est entreprise de manière systématique par les médecins généralistes que dans 43 % des cas pour la consommation d'alcool et 24 % pour celle de cannabis²⁵.

Les deux-tiers des praticiens déclarent ne pas connaître les démarches de repérage précoce et d'intervention brève, procédures de prévention visant à identifier un comportement de consommation de substance psychoactive et à inciter à la

23. Max G. Griswold, Nancy Fullman et alii *Alcohol use and burden for 195 countries and territories, 1990–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study*, Lancet 2018, 392, 1015–1035.

24. Centre international de recherche sur le cancer, *Les cancers attribuables au mode de vie et à l'environnement en France métropolitaine*, 2018.

25. Drees, *Les médecins généralistes face aux conduites addictives de leurs patients*, 2021.

baisse des consommations²⁶. Ils ont toutefois recours aux structures spécialisées, mais pas assez à celles destinées aux jeunes : 26 % d'entre eux seulement ont eu recours à une consultation jeunes consommateurs (CJC), structure d'accueil spécifique pour les 12-25 ans (voir ci-après). Il est donc souhaitable de mieux informer les médecins de premier recours sur l'importance du repérage précoce et sur la nécessité de déclencher le plus rapidement possible une prise en charge adaptée.

2. Un dispositif hospitalier faiblement dimensionné et trop généraliste

À l'hôpital, l'accueil et le soin des personnes souffrant d'addictions comprennent des consultations, une activité de liaison, des bilans d'évaluation, ou encore des sevrages simples ou complexes²⁷. Peu d'établissements disposent toutefois de services spécifiquement consacrés à la jeunesse, alors même que les soins qui lui sont adaptés doivent être prodigués par des spécialistes de troubles psychiatriques infanto-juvéniles ou de troubles de l'addiction des adolescents et jeunes adultes.

L'estimation du nombre de places disponibles pour soigner les addictions n'est pas assurée de façon régulière par le ministère de la santé. Mais, sur la base d'une enquête menée par ce dernier, à laquelle les hôpitaux n'ont cependant pas tous répondu, le nombre de lits d'hospitalisation ouverts à toute la population a pu être chiffré à 6 224 en 2021²⁸, avec une durée moyenne de séjour de 21 jours pour sevrage simple.

À cela s'ajoutent les équipes de liaison et de soins en addictologie (ELSA), créées par la circulaire du 26 septembre 2008 relative à la filière hospitalière de soins en addictologie²⁹. Cette circulaire prévoit que les équipes de liaison exercent dans les établissements hospitaliers disposant d'une structure d'urgence. En 2021, seules 351 ELSA ont été recensées, pour 693 structures d'urgences. Leur intervention sur tout le territoire n'est donc pas assurée, notamment en raison des insuffisances de la démographie médicale.

Comme les ELSA, les accès aux courts séjours et aux consultations hospitalières d'addictologie devaient être déployés partout où sont implantés des services d'urgences. Cet objectif n'a pas non plus été atteint.

Il conviendrait donc, pour accélérer le déploiement des ELSA et des accès aux courts séjours, de renforcer l'implication des établissements supports des groupements hospitaliers de territoire, en modifiant, le cas échéant, la circulaire précitée du 26 septembre 2008³⁰.

26. Selon la HAS, le repérage précoce « concerne la consommation déclarée et repose sur un questionnaire qui évalue le risque encouru du consommateur. L'objectif est de repérer les consommations à risque de dommages, à l'aide de seuils quand ils existent ». L'intervention brève consiste à analyser les résultats des questionnaires de consommation (HAS, *Outil d'aide au repérage précoce et intervention brève : alcool, cannabis, tabac chez l'adulte*, 2014).

27. La filière hospitalière a été définie par la circulaire N° DHOS/02/2008/299 du 26 septembre 2008 relative à la filière hospitalière de soins en addictologie.

28. Selon la DGOS, à partir d'un questionnaire adressé en 2023 et auquel ont répondu 500 hôpitaux.

29. Circulaire N° DHOS/02/2008/299 du 26 septembre 2008 relative à la filière hospitalière de soins en addictologie.

30. Une telle refonte a été annoncée par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) dans le cadre de l'enquête et devrait avoir lieu courant 2025.

Un soin innovant : l'exemple du service spécialisé dans le traitement des troubles de l'addiction chez l'adolescent à l'Institut Mutualiste Montsouris

Parmi les quelques services spécialisés dans la prise en charge des jeunes atteints par des addictions, celui de psychiatrie de l'Institut Mutualiste Montsouris (IMM) est cité comme une référence par les professionnels du secteur. L'approche globale des jeunes et la prise en charge de leur environnement familial et social sont l'une des spécificités de la méthode mise en place. L'atout du service réside dans son organisation du travail décloisonnée : les spécialisations médicales d'addictologie, de psychiatrie, de pédopsychiatrie, de médecine interne, sont affectées simultanément à plusieurs unités.

Un autre aspect intéressant de l'approche déployée à l'IMM est l'accent mis sur la prévention des rechutes et la prise en charge précoce. L'hôpital de jour d'évaluation et d'orientation y propose un repérage avancé et un traitement pendant huit semaines sans hospitalisation. Ces innovations se révèlent bénéfiques en termes de guérison et moins coûteuses qu'une hospitalisation à temps plein pour sevrage.

3. Un secteur médico-social fragile et cloisonné

Dans le secteur médico-social, la prise en charge des personnes souffrant d'addictions est assurée essentiellement dans les centres de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) et dans les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues (CAARUD). Les premiers remplissent des missions de prévention, d'accueil, d'information, d'évaluation ou encore d'orientation. Les seconds sont conçus comme des centres de soins pour les usagers de drogues et proposent aussi du matériel pour prévenir les infections.

Certaines de ces structures dépendent d'établissements de santé, d'autres sont gérées par des associations. Chacune a son fonctionnement propre, sans que le lien avec la médecine de ville et le secteur hospitalier fasse toujours l'objet d'un protocole. De même, l'absence de système d'information partagé fait qu'il n'est pas toujours possible d'assurer le suivi des patients entre établissements médico-sociaux et hospitaliers, ce qui peut créer des ruptures dans le parcours de soin.

Ces structures sont peu fréquentées par les jeunes. En 2019, les moins de 25 ans représentaient seulement 5,8 % des personnes prises en charge par les CSAPA. Dans les CAARUD, la proportion de moins de 25 ans était de 10 % pour les femmes et 5 % pour les hommes.

Ces structures devraient davantage jouer leur rôle de prévention et d'orientation. Il revient aux agences régionales de santé de les soutenir, quand c'est nécessaire, pour leur permettre d'exercer pleinement leurs fonctions.

Enfin le seul dispositif spécifique aux jeunes - celui des « consultations jeunes consommateurs » (CJC), aujourd'hui au nombre de 260 (réparties en 540 points d'accueil) - paraît sous-dimensionné. Créées en 2004, les CJC ont pour mission d'assurer gratuitement l'accueil, l'information, l'évaluation, la prise en charge brève et l'orientation des jeunes et de leur entourage par un médecin, un infirmier ou un psychologue. Elles sont rattachées aux CSAPA et financées par leur dotation. Elles font l'objet d'études qualitatives dans certains territoires et sont jugées utiles et pertinentes par les agences régionales de santé (ARS) mais n'ont pas été évaluées nationalement.

Le ministère de la santé ne dispose pas d'informations nationales sur leur activité. Certaines ARS se sont en revanche intéressées au fonctionnement dans leur ressort du dispositif des « consultations jeunes consommateurs ». En Bretagne, par exemple, en 2023, 2 091 jeunes atteints d'une addiction à l'alcool et aux drogues ont ainsi été suivis dans 16 CJC, soit 131 jeunes par CJC, pour un coût moyen de 540 euros par jeune et par an.

Une évaluation au niveau national des CJC semble nécessaire. En fonction des résultats de cette évaluation, leur développement pourra être préconisé, afin de renforcer leurs moyens humains et leur déploiement sur le territoire, au plus près des besoins.

4. La nécessité d'une meilleure coordination pour fluidifier le parcours de soins

L'articulation entre la médecine de ville, le secteur sanitaire et le secteur médico-social mériterait d'être renforcée pour assurer la continuité des soins et du suivi, éviter les ruptures dans les parcours de soins, et ainsi renforcer l'efficacité de la prise en charge des jeunes.

Certaines agences régionales de santé cherchent à améliorer la coordination des intervenants. Dans la région Grand Est, par exemple, des commissions départementales d'addictologie coordonnent l'ensemble des acteurs de l'offre de soins. En Normandie, des pôles de prévention ont été créés pour assurer la concertation entre les acteurs locaux de la prise en charge des addictions. Il pourrait donc être envisagé de confier, dans chaque ARS, la coordination de l'offre de soins en addictologie au référent santé mentale infanto-juvénile, en lui demandant de suivre spécifiquement les addictions aux drogues et à l'alcool.

L'amélioration de la coordination des soins dans les ARS doit aussi faciliter l'accès des patients à l'information. La région Bourgogne-Franche-Comté a ainsi créé et mis en ligne un répertoire de l'offre de soins en addictologie. Une telle démarche pourrait utilement être généralisée, en ciblant spécifiquement les soignants et les établissements spécialisés dans la jeunesse.

B. Des modalités de financement peu propices au pilotage de la dépense

Chaque structure est régie par un système de financement particulier, sans qu'il soit toujours possible d'identifier les dépenses relatives aux jeunes et aux addictions aux drogues.

1. Des dispositifs disparates et mal ciblés

Le financement des activités hospitalières relève de plusieurs mécanismes, ce qui nuit à sa lisibilité. Ainsi, il n'est pas possible de calculer les coûts d'hospitalisation des jeunes souffrant d'addictions aux drogues. Seuls ceux qui résultent de soins prodigués par les services de médecine peuvent être établis avec précision, car ils font l'objet d'un suivi dans le cadre de la tarification à l'activité des établissements³¹. Dans les services de psychiatrie, les coûts liés au soin des patients souffrant d'addiction ne peuvent pas être identifiés en raison du mode de financement propre à ce secteur³².

Les équipes de liaison et les consultations hospitalières sont, quant à elles, financées respectivement par le fonds d'intervention régional (FIR) et par une mission d'intérêt général (MIG). Une telle différence est source de complexité alors que les équipes sont souvent les mêmes. Une unification des financements permettrait de donner une meilleure lisibilité aux actions territoriales et de définir une stratégie régionale adaptée aux besoins³³.

Dans le secteur médico-social, le financement des établissements se fait par le volet médico-social de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie, et demeure tout aussi peu traçable

Il importe donc de mieux identifier le financement des prises en charge à l'hôpital et dans les établissements médico-sociaux pour améliorer la visibilité et le pilotage de l'offre de soins aux jeunes souffrant d'addictions.

2. Un manque de lisibilité du fonds de lutte contre les addictions

Un fonds de lutte contre les addictions (FLCA), géré conjointement par l'État et la Caisse nationale d'assurance maladie, a été créé en 2018. Doté d'un budget annuel de 130 M€ depuis 2020, il contribue au financement d'actions réalisées dans le cadre des plans nationaux de lutte contre les addictions. Si les financements visent des actions nationales ou locales³⁴, le FLCA ne distingue pas toujours ses financements en fonction de la nature de l'addiction.

31. Ainsi, selon l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, en 2023, 15 113 séjours ont été recensés, pour un coût total de 11,7 M€.

32. Dans les secteurs de la psychiatrie et des soins médicaux et de réadaptation, qui ne sont pas financés par la tarification à l'activité mais par des dotations, il n'est pas possible d'évaluer le coût d'une hospitalisation spécifique, faute de comptabilité analytique au niveau de chaque établissement.

33. Des travaux sont actuellement menés par la DGOS pour faire évoluer les modalités de financement des établissements de santé afin d'améliorer leur lisibilité.

34. Au niveau régional, sur 388 projets financés, 181 visaient les jeunes. Un montant de 15,8 M€ y a été alloué. À l'échelle locale, 187 projets ont été financés pour un montant de 1,2 M€.

Concernant les projets ciblant spécifiquement les jeunes, sur la période 2018-2023, hors tabac et addictions comportementales, 30 M€ ont été investis pour la réalisation de campagnes d'information, de sensibilisation ou de prévention, des appels à manifestations d'intérêt ou encore des actions de recherche. Il n'est pas possible d'isoler les financements propres à la lutte contre l'alcool et les drogues illicites, souvent englobés dans des programmes plus vastes. Les autorités sanitaires gagneraient à identifier les dépenses relatives à la lutte contre les addictions des jeunes aux drogues et à l'alcool afin d'en évaluer l'efficacité et d'en renforcer le pilotage.

III. La nécessité d'une politique de prévention plus ambitieuse et mieux coordonnée

Pour prévenir les addictions, il importe d'agir le plus tôt possible, et avant que les problèmes ne se manifestent. L'implication de l'environnement familial est indispensable, tout comme une politique de prévention assise sur des campagnes de communication et de sensibilisation des jeunes. Cependant les efforts en la matière sont encore insuffisants, comme le montrent notamment les résultats du sondage réalisé à la demande de la Cour auprès des jeunes³⁵.

La lutte contre les addictions des jeunes implique ainsi de mobiliser tous les acteurs publics, au niveau national comme territorial - y compris au sein de l'Éducation nationale - ainsi que les lieux d'accueil et d'accompagnement sanitaire et social comme les maisons des adolescents.

Une politique de communication plus active doit donc être conçue et partagée par l'ensemble des acteurs. Un contrôle plus ferme des conditions dans lesquelles les jeunes ont accès aux drogues illicites et à l'alcool doit être mis en place.

A. Faire émerger un objectif de politique publique partagé

Les exemples réussis des politiques conduites dans les pays du Nord plaident pour une approche plus volontaire et plus transversale de la prévention et du soin des addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool. Elle doit aussi se fixer des objectifs chiffrés de diminution de leur consommation.

1. Une impulsion interministérielle trop faible

L'action des pouvoirs publics français s'appuie sur une stratégie interministérielle³⁶ pilotée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), placée sous l'autorité du Premier ministre.

35. 28 % des jeunes citent ces demandes comme prioritaires, les classant en tête des propositions d'actions.

36. [Stratégie interministérielle de mobilisation contre les conduites addictives 2023-2027.](#)

Cette stratégie manque toutefois d'objectifs de santé publique clairs, notamment en termes de diminution de la consommation d'alcool et de drogues chez les jeunes. Elle vise ainsi à faire reculer l'âge des expérimentations, à réduire les consommations de produits psychoactifs, à prévenir les conduites addictives des enfants et jeunes adultes, à rendre les produits moins accessibles, ou encore à lutter contre la criminalité, la violence et l'insécurité liées aux trafics, sans que des cibles chiffrées ne soient mentionnées.

Il conviendrait donc que la stratégie interministérielle portée par la Mildeca définisse des objectifs de baisse de la consommation d'alcool et de drogue chez les jeunes, chiffrés par le ministère de la santé et inscrits dans un calendrier pluriannuel, en s'appuyant sur des mesures dont la mise en œuvre serait cadencée dans le temps. Une plus grande mobilisation du ministère de l'éducation nationale est également nécessaire. L'âge étant l'un des principaux facteurs de vulnérabilité, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur ont en effet un rôle-clé à jouer pour identifier les jeunes à risque, les sensibiliser aux dangers des drogues et les conseiller.

Des outils ont été mis à disposition des personnels de l'Éducation nationale sur le site [Éduscol](https://eduscol.education.fr)³⁷. À ce stade, aucun suivi ne permet d'en mesurer la mise en œuvre.

Une stratégie nationale de développement des compétences psycho-sociales chez les enfants et les jeunes (CPS)³⁸ a été lancée. Il s'agit de renforcer les compétences sociales, émotionnelles et cognitives des jeunes pour améliorer leur capacité à s'intégrer et à entrer en relation avec les autres. Selon l'Organisation mondiale de la santé, cette démarche permet de prévenir les conduites à risque et a un effet favorable sur la santé mentale, le climat scolaire et la réussite éducative des jeunes. Entre 2018 et 2021, 240 projets ont été financés par le fonds de lutte contre les addictions, pour un montant total de 26 M€. Après évaluation, il pourrait être pertinent d'accélérer la mise en œuvre de ce programme.

2. Un pilotage territorial à mieux coordonner et à dynamiser

Au niveau régional, la situation est contrastée mais se caractérise par un manque de dynamisme, même si douze des dix-huit ARS ont déjà signé des feuilles de route régionales avec la Mildeca. Il convient d'inciter les agences restantes à faire de même.

Dans cinq agences régionales de santé, le projet régional de santé ne comporte aucun chapitre spécifique sur les addictions. Certaines ARS prévoient toutefois de définir dans ce domaine une feuille de route régionale.

Une impulsion plus forte est donc nécessaire pour harmoniser les pratiques et veiller à la déclinaison, dans tous les projets régionaux de santé, de la feuille de route de la Mildeca. Les projets régionaux de santé doivent par ailleurs se fixer quelques objectifs clairs en termes de diminution de la consommation de drogue et d'amélioration de l'accès aux soins des jeunes souffrant d'addictions, notamment dans le secteur médico-social.

37. <https://eduscol.education.fr/3526/comment-aborder-la-prevention-des-conduites-addictives-l-ecole>

38. Instruction interministérielle n° DGS/SP4/DGCS/DGESCO/DJEPVA/DS/DGEFP/DPJJ/DGESIP/DGER/2022/131 du 19 août 2022 relative à la stratégie nationale multisectorielle de développement des compétences psychosociales chez les enfants et les jeunes – 2022-2037

Les exemples de l'Islande et du Danemark : une mobilisation de toute la société pour une prévention renforcée

Le Danemark a déployé le programme « MOVE », qui mobilise dans les territoires tous les acteurs, associatifs, soignants, éducatifs, élus locaux, autour d'un programme de prévention ambitieux. Il permet aux jeunes de 15 à 25 ans de bénéficier d'un suivi individualisé, avec un entretien d'évaluation, douze séances de traitement hebdomadaires et un traitement de suivi pendant six mois. Des liens sont établis entre les acteurs pour que les jeunes qui suivent le programme aient accès à des aides (logement, formation, aide à la recherche d'emploi et aux services sociaux). La moitié des jeunes interrogés 21 mois après le début de traitement ne consommaient plus de drogue et étaient davantage insérés socialement. Des analyses économiques ont aussi établi que le programme MOVE coûtait moins cher que les traitements standards de prise en charge de la toxicomanie et de l'alcoolisme. Les économies réalisées par la société s'élèvent en moyenne à environ 27 000 couronnes danoises, soit 3 600 € par personne au cours des cinq premières années suivant la participation des jeunes au traitement³⁹.

L'Islande a aussi obtenu de bons résultats avec des actions fortes : l'interdiction de la publicité pour de l'alcool et de la vente d'alcool aux moins de 20 ans, l'édiction d'un couvre-feu à 22 heures pour les moins de 16 ans, ou encore l'investissement dans la construction d'aires sportives et le développement associatif, ont permis de réduire nettement l'alcoolisme et la consommation de cannabis chez les jeunes. Entre 1998 et 2018, le pourcentage des jeunes de 15 à 16 ans qui se sont trouvés au moins une fois en état d'ébriété sur une période d'un mois est passé de 42 % à 5 % et la part de ceux qui ont consommé du cannabis serait passée de 17 % à 5 %⁴⁰.

Un autre facteur de succès est le fait que, comme au Danemark, tous les acteurs publics ont été mobilisés : les associations de jeunesse, les missions locales et les structures sportives et, plus généralement, tous les lieux fréquentés par les jeunes. L'Islande a également veillé à l'implication des jeunes pour renforcer leur adhésion aux traitements.

B. Des outils plus efficaces à mettre en place

Il importe de prévenir le plus tôt possible les comportements à risques des jeunes grâce à des informations sur les risques encourus, et de s'appuyer sur une large palette d'outils, intégrant une action sur la vente d'alcool.

39. Autorité danoise des Affaires sociales et du Logement, *Fem kritiske succesfaktorer for implementering af MOVE*, avril 2024.

40. Gudberg Konrad Jonsson et Harvey Milkman, *Perspective: Iceland Succeeds at Preventing Teenage Substance Use*, Future Governments Vol: 7, 2019.

1. Des campagnes de communication destinées à la jeunesse à repenser

La France n'a pas déployé de campagne de communication d'ampleur pour prévenir la consommation de drogues, mobiliser toute la société sur ce thème et mieux impliquer la jeunesse⁴¹. Son absence est motivée par des doutes sur l'efficacité de cet outil. De fait, la campagne dénommée *National Youth Anti-Drug Media Campaign*, conduite entre 1999 et 2002 aux États-Unis, s'est révélée contre-productive. Elle a en effet entraîné une normalisation de la consommation du cannabis chez les jeunes⁴². En revanche, celle intitulée *Above the Influence*, lancée également aux États-Unis et qui visait à lier autonomie et non-consommation de drogues⁴³, a eu des effets positifs. Ces épisodes mettent en évidence l'importance de veiller à la manière dont le message est formulé. Ils ne remettent pas en cause l'utilité même de ces vastes campagnes de communication.

Il convient donc de poursuivre ces efforts pour utiliser les bons termes et les bons canaux d'expression, notamment les réseaux sociaux populaires auprès des jeunes, et d'amplifier la dynamique de communication de prévention en santé⁴⁴. La Mildeca a ainsi noué un partenariat avec l'application de discussion *Snapchat*, qui permet aux contenus destinés à la prévention de la consommation de drogues et des conduites addictives d'être proposés au sein d'un portail éducatif applicatif, « *Heads Up* ». Cette initiative doit être évaluée et, le cas échéant, utilisée à l'appui du lancement d'une campagne ciblée d'information et de sensibilisation des jeunes sur la prévention des addictions aux drogues et à l'alcool.

2. Une action résolue à mener sur le prix de vente des boissons alcooliques

Dans les conclusions du sondage réalisés à la demande de la Cour auprès des jeunes, l'une des propositions les plus fréquemment formulées par ces derniers est de limiter la vente d'alcool, en particulier d'en faire respecter l'interdiction par des sanctions renforcées, et même d'en augmenter le prix.

L'article L. 3342-1 du code de la santé publique interdit la vente d'alcool aux jeunes de moins de 18 ans. La publicité est autorisée sur Internet, sauf sur des sites principalement destinés à la jeunesse ou consacrés au sport ou à l'activité physique.

La vente à des mineurs de boissons alcooliques est punie de 7 500 € d'amende depuis la loi du 21 juillet 2009. Il en est de même de l'offre de ces boissons à titre gratuit à des mineurs dans les débits de boissons et tous les commerces ou lieux

41. Des campagnes plus limitées ont toutefois été déployées, comme « C'est la base », mise en œuvre par Santé publique France en 2023.

42. Robert Hornik, Lela Jacobsohn, Robert Orwin, Andrea Piesse, Graham Kalton, *Effects of the National Youth Anti-Drug Media Campaign on youths*, American Journal of Public Health, 2008.

43. Michael D. Slater, Kathleen J. Kelly, et alii, *Assessing media campaigns linking marijuana non-use with autonomy and aspirations: "Be Under Your Own Influence" and ONDCP's "Above the Influence"*, Prevention Science, 2011.

44. Selon la Mildeca, les campagnes sont utiles pour développer une meilleure appréhension des risques, afin de mieux s'en prémunir et savoir les réduire. Les jeunes peuvent être avertis des dangers liés aux diverses consommations. Santé publique France, de son côté, réalise un travail en amont du lancement des campagnes de communication.

publics. La loi impose en outre à tout vendeur d'alcool d'exiger du client une preuve de sa majorité, notamment par la production d'une pièce d'identité⁴⁵.

La Cour avait relevé en 2016 que ces obligations n'étaient pas toujours respectées⁴⁶. L'enquête dont est issu le présent chapitre a montré que c'est encore le cas. En effet, des achats tests montrent qu'une majorité de magasins continuent de vendre de l'alcool aux mineurs. Une enquête menée par Addictions France en 2021 a révélé que la moitié des magasins testés n'affichait pas la signalétique d'interdiction de vente aux mineurs. Dans 80 % des cas, il était possible d'acheter de l'alcool sans que la carte d'identité soit demandée. Lorsqu'elle l'était, la vente avait tout de même lieu dans six cas sur dix⁴⁷. Il importe particulièrement, sur ce sujet aux conséquences potentiellement lourdes pour les jeunes, que la loi soit pleinement respectée.

L'introduction d'un prix minimum des boissons alcooliques pourrait aussi se révéler utile pour détourner les jeunes de l'alcool. L'instauration d'un prix plancher, fondé sur la teneur en éthanol des produits alcooliques, est susceptible d'être efficace⁴⁸. Son impact se concentrerait en effet principalement sur les produits les moins chers, qui sont consommés de manière disproportionnée par les gros buveurs. Au Royaume-Uni, le National Institute for Clinical Excellence (NICE) a souligné dès 2012 l'intérêt de ce dispositif pour protéger les jeunes à partir de 18 ans. En Colombie-Britannique, les prix minimums ont été progressivement ajustés à la hausse entre 1989 et 2010. En moyenne, chaque augmentation de 10 % des prix minimums a été suivie d'une réduction de 10 % de la consommation, de 32 % de la mortalité et de 9 % des hospitalisations dues à l'alcool pour l'ensemble de la population. En Écosse, un prix minimum a été instauré en 2018. Il est crédité d'une réduction globale de 13,4 % des décès et de 4,1 % des hospitalisations imputables à l'alcool et d'une baisse de la consommation de 3 %. Les baisses de ventes les plus importantes ont concerné les produits dont le prix avait le plus augmenté⁴⁹.

D'autres éléments tendent à prouver qu'une telle mesure pourrait avoir un impact important sur la consommation d'alcool des jeunes. Une enquête a ainsi montré que les moins de 25 ans citaient le prix comme critère le plus important lorsqu'ils choisissent un produit alimentaire⁵⁰. Les réponses à l'enquête réalisée auprès des jeunes à la demande de la Cour des comptes indiquent que 67 % d'entre eux jugent cette mesure efficace. Elle avait déjà été recommandée par la Cour⁵¹ et envisagée dans des rapports parlementaires⁵².

45. Depuis l'adoption de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite « loi HPST »), l'interdiction de vente des boissons alcooliques a été instaurée pour tous les mineurs. Ensuite, la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a édicté une obligation, pour la personne qui délivre des boissons alcooliques, d'exiger une preuve de majorité.

46. Cour des comptes, *Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool*, rapport public thématique, juin 2016.

47. https://addictions-france.org/datafolder/uploads/2021/10/DP_AddictionsFrance_Testing.pdf

48. Une étude française menée par Fabrice Etilé a ainsi montré qu'agir sur les prix constitue un levier efficace pour réduire la consommation.

49. <https://www.who.int/europe/fr/news/item/26-07-2023-no-place-for-cheap-alcohol--scotland-s-minimum-unit-pricing-policy-is-protecting-lives>

50. Enquête Toluna Harris Interactive pour France assos santé : *Les Français et les enjeux de santé liés à leur environnement de vie*, décembre 2023.

51. Cour des comptes, *Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool*, rapport public thématique, juin 2016.

52. Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information en conclusion des travaux du Printemps social de l'évaluation*, juin 2023 et Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et commission des finances, *La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ?*, mai 2024.

La légalisation et l'augmentation de la consommation du cannabis

Il existe trois catégories de systèmes juridiques dans le monde : les pays qui interdisent la consommation de cannabis (dont la France), ceux qui en ont dépénalisé la consommation sans pour autant en légaliser la commercialisation (32 pays dans le monde) et ceux qui ont complètement légalisé le cannabis, c'est-à-dire qui autorisent tant sa consommation que sa commercialisation (12 pays).

Dans la première catégorie, c'est-à-dire les pays qui ont interdit l'usage du cannabis, figurent notamment la France, l'Irlande, la Suède et le Danemark. Ainsi, en France, l'article L. 3421-1 du code de la santé publique dispose que « *l'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende* ». Il ajoute toutefois que l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 200 €.

La deuxième catégorie est composée des pays ayant dépénalisé l'usage du cannabis (ce qui signifie que l'État renonce à poursuivre les consommateurs de cannabis). Ils sont au nombre de 32, l'un des plus anciens étant les Pays-Bas, depuis le 1^{er} janvier 1976. Parmi les autres pays concernés se trouvent aussi l'Espagne, le Portugal, l'Autriche, l'Italie ou la Grèce.

Enfin la troisième catégorie est celle des pays ayant abrogé l'interdiction de consommer du cannabis, et l'ayant donc légalisé. Ces pays sont au nombre de 12 dont l'Uruguay, qui est le premier à l'avoir fait, en 2013, suivi par onze États, dont trois européens : Malte, le Luxembourg et, depuis le 1^{er} avril 2024, l'Allemagne, sous des conditions strictes.

Quels que soient leurs objectifs, la légalisation et la dépénalisation du cannabis conduisent souvent à une hausse de sa consommation, avec des conséquences du point de vue de la lutte contre les addictions. Ainsi, le nombre d'individus déclarant avoir consommé du cannabis dans l'année a augmenté de sept points au Canada⁵³. En Uruguay, dans les cinq ans qui ont suivi la légalisation, le nombre de consommateurs de cannabis a progressé de 30 %⁵⁴.

53. Le taux de consommation de cannabis était de 14,8 % en 2017, année précédant la légalisation, et de 22 % en 2021 (<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/231016/dq231016c-fra.htm>).

54. Investigación y Evaluación | JND (www.gub.uy) (Cette étude ne distingue pas les jeunes de 12 à 25 ans du reste de la population).

Au sein de l'Union européenne, 21 pays autorisent le cannabis médical, dont la France, à titre expérimental. La France autorise aussi la vente du cannabidiol (CBD), une substance naturellement présente dans la plante de cannabis (ou chanvre). Il se distingue du tétrahydrocannabinol (THC), principal composé psychoactif du cannabis, et n'est pas classé comme stupéfiant ou psychotrope. À ce jour, aucune étude sérieuse n'a été produite en France sur les effets sanitaires de la consommation du CBD.

Le sondage réalisé à la demande de la Cour a montré que 43 % des jeunes de 12 à 25 ans considéraient la légalisation du cannabis comme inefficace pour prévenir les addictions aux drogues. 22 % considèrent la légalisation comme efficace, 23 % comme moyennement efficace et 12 % n'ont pas d'avis.

Conclusion et recommandations

La consommation de drogues illicites et d'alcool par les jeunes, leur banalisation parfois, et les effets coûteux sur les plans sociaux et économiques des addictions, sont un enjeu de santé publique majeur et ce d'autant plus que la situation reste préoccupante en France.

La réussite des politiques de prévention et de lutte contre ce fléau mises en œuvre dans les pays du Nord montre que la lutte contre les addictions peut être conduite plus efficacement. Elle passe par une politique de prévention et de soin ambitieuse, conçue pour mobiliser toute la société, afin de préserver l'avenir des jeunes de 12 à 25 ans.

La Cour formule à cet effet les recommandations suivantes :

1. conduire une étude épidémiologique sur la situation des jeunes souffrant d'addictions (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Observatoire français des drogues et des tendances addictives, Santé publique France*) ;
2. dresser un état des lieux, agrégé nationalement, de l'offre médico-sociale destinée aux jeunes en état de dépendance aux drogues ou à l'alcool et doter la stratégie interministérielle de mobilisation contre les conduites addictives d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation de drogue et d'alcool chez les jeunes (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Caisse nationale de l'assurance maladie, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, Observatoire français des drogues et des tendances addictives, Santé publique France*) ;

3. mobiliser les acteurs du monde éducatif, sanitaire et médico-social pour sensibiliser les jeunes aux risques addictifs des drogues illicites et de l'alcool, ainsi que pour repérer et orienter les jeunes consommateurs (*ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de la santé et de l'accès aux soins*) ;
4. lancer une campagne d'ampleur destinée aux jeunes pour les sensibiliser aux effets nocifs de la consommation de drogues illicites et d'alcool (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*) ;
5. mettre en place un prix minimum de l'unité d'alcool pur contenu dans chaque boisson, pour prévenir et réduire notamment la consommation des jeunes (*ministère de la santé et de l'accès aux soins, ministère du budget et des comptes publics*) (recommandation reformulée).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	94
Réponse du président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).....	97
Réponse de la directrice générale de Santé publique France.....	98

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la santé et de l'accès aux soins
Monsieur le ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget
et des comptes publics
Monsieur le directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Vous avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et intitulé « les addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge ».

Je souhaite porter à votre connaissance mes remarques sur la recommandation n° 3 adressée à mon département ministériel, et formulée en conclusion de ce projet de chapitre, par laquelle la Cour préconise de « *mobiliser les acteurs du monde éducatif, sanitaire et médico-social pour sensibiliser les jeunes aux risques addictifs des drogues illicites et de l'alcool, ainsi que pour repérer et orienter les jeunes consommateurs* ».

Je rappelle l'importance de la participation des acteurs du monde éducatif à la sensibilisation des jeunes aux risques d'addiction et des actions conduites en la matière.

S'agissant tout d'abord de la prévention primaire réalisée à l'école, dans le cadre des comités d'éducation à la santé, la citoyenneté et l'environnement (CESCE), chaque établissement scolaire du second degré met en œuvre des actions de sensibilisation et de prévention en direction des élèves et de leurs parents, notamment en matière de prévention des conduites addictives.

Le CESCE s'appuie sur l'expertise du pôle santé / social (médecin scolaire, infirmier scolaire, assistant de service social scolaire, notamment). Ce pôle peut proposer l'organisation de séances de prévention conduites par ses soins et / ou s'appuyer

sur l'expertise de partenaires extérieurs locaux : référent police nationale, unité éducative en milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse (UEMO-PJJ), maison des adolescents (MDA), consultation jeune consommateur (CJC), centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues (CAARUD).

Par ailleurs, le service social en faveur des élèves (SSFE), service social spécialisé de l'Éducation nationale, est chargé de conduire la politique de prévention des conduites addictives et de mettre en œuvre un accompagnement social individualisé.

Les conduites addictives, repérées chez les collégiens et les lycéens, se manifestent bien souvent à la suite d'un décrochage scolaire. Dans ce cas, le SSFE doit se fixer pour objectif de limiter la consommation du jeune en l'orientant vers une prise en charge médico-sociale adaptée. À ce titre, les MDA et les CJC sont des relais de premier plan.

Dans des situations plus aigües, les conduites addictives peuvent révéler des difficultés éducatives intrafamiliales, voire des dysfonctionnements familiaux graves. Le SSFE a vocation à soutenir le jeune et sa famille en sollicitant une mesure de protection de l'enfance dans un cadre administratif si possible, judiciaire le cas échéant.

Lorsque les conduites addictives repérées chez le jeune engendrent des conduites délictueuses avec des retentissements sur le parcours scolaire et/ ou le parcours de vie, le SSFE pourra, après évaluation de la situation, solliciter une mesure judiciaire d'investigation éducative auprès du parquet des mineurs. Dans la majorité des situations rencontrées, l'UEMO-PJJ contacte l'assistant de service social de l'établissement scolaire en vue de co-construire, avec le jeune, un parcours scolaire adapté, conformément aux préconisations de la circulaire n° 2015-121 du 3 juillet 2015.

Il y a lieu de souligner également l'importance de la formation continue des personnels sociaux (assistants de service social et conseillers techniques) et de santé intervenant dans les établissements d'enseignement du second degré. Ces personnels bénéficient régulièrement, notamment par le biais de leur réunion de service ou d'invitation à des colloques, de l'expertise des partenaires experts de cette problématique. À cet égard, il convient de citer le lien régulier établi entre la mission métropolitaine des conduites à risques et les services de l'Éducation nationale, pour la région Île-de-France, ou l'appui du réseau des MDA et des CAARUD, sur l'ensemble du territoire.

En outre, à l'école, dans le cadre de la stratégie nationale multisectorielle de développement des compétences psychosociales (CPS) chez les enfants et les jeunes 2022-2037, plusieurs mesures ont été mises en œuvre :

- création de délégations académiques ;
- formation des personnels ;
- généralisation de cours d'empathie dans les écoles ;
- publication de ressources et mise en ligne d'une page Éduscol dédiée.

Les inspecteurs d'académie ont été formés à la mise en œuvre des comités territoriaux chargés du suivi de cette stratégie et, notamment, des programmes « probants » (par exemple : Unplugged) qui contribuent à la prévention des conduites addictives.

Dans l'enseignement supérieur, la lutte contre les addictions et les conduites addictives est un enjeu majeur, désormais inscrit dans le code de l'éducation : la mission de prévention des conduites addictives est assignée aux établissements et aux services de santé étudiante, réformés par le décret n° 2023-178 du 13 mars 2023 relatif aux services universitaires et interuniversitaires de santé étudiante, modifiant les articles D. 714-20 à D. 714-27 du code.

En effet, l'entrée dans la vie étudiante se traduit par l'éloignement du foyer familial, de nouveaux rythmes de vie, une pression académique, qui génèrent des sources de stress et une fragilisation de la santé mentale des étudiants susceptibles d'induire diverses consommations de produits psychoactifs. C'est dans un objectif de prévention primaire qu'une information est délivrée à chaque étudiant et qu'un examen de santé systématique est proposé à tout étudiant au cours de son cursus dans l'enseignement supérieur.

La stratégie de mon ministère s'articule autour de la construction d'outils de réduction des risques et plus largement, d'une réflexion sur la mise en place d'un cadre d'études favorisant la promotion de la santé, au sens du bien-être physique, mental et social. L'environnement est entendu au sens des différents lieux de vie étudiants : les locaux et espaces d'études ou de formation, de restauration, d'activités physiques, de logement, d'activités culturelles. Une réflexion s'organise autour du concept d'université promotrice de santé, lieu protecteur pour ses étudiants ; une animation nationale contribue à cette réflexion. Les établissements conduisent des actions en faveur de la promotion d'environnements favorables à la santé, qui reposent sur une démarche décloisonnée entre les services. Les services de santé étudiante et les étudiants relais santé jouent un rôle clé dans ces dispositifs.

Dans cet esprit, un premier appel à manifestation d'intérêt a permis de conduire 4 projets dans des établissements (universités et écoles d'ingénieurs) entre 2022 et 2025. Il a été suivi d'un second appel à projet concernant 4 grandes écoles. Ces projets, financés par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives ont permis de mobiliser des actions multiples et des outils variés. Les expérimentations qui en sont issues ont vocation à être capitalisées.

En outre, dans le cadre de la stratégie nationale multisectorielle de développement des CPS chez les enfants et les jeunes 2022-2037, que j'évoquais *supra*, une feuille de route est dédiée au déploiement des CPS dans l'enseignement supérieur. Le renforcement de la mobilisation de ces compétences chez les étudiants et les personnels permettra ainsi de lutter plus efficacement contre les addictions.

Enfin, un guide dédié à l'accompagnement des organisateurs de week-end d'intégration et de rassemblement festifs a été publié en septembre 2024. Une

large communication y a été associée. La majorité des 62 services de santé étudiante développent des actions de réduction des risques, en lien avec les partenaires de leurs territoires.

La stratégie globale conduite dans l'enseignement supérieur permet de prévenir l'entrée dans les addictions et d'accompagner la sortie des conduites addictives pour les addictions à des produits licites comme à des substances illicites. Elle sera poursuivie en 2025, à travers, notamment, la formalisation de la feuille de route en matière de développement des CPS, et l'organisation d'une conférence de prévention étudiante, qui permettra de mobiliser largement les acteurs autour de la notion d'université promotrice de santé.

Réponse du président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)

En premier lieu, je souhaite vous remercier pour la prise en compte de nos observations formulées en réponse au relevé d'observations provisoires (ROP) relatif à l'enquête de la Cour des comptes sur les addictions des jeunes aux drogues et à l'alcool S2024-1250 transmises le 9 octobre dernier.

À la lecture du chapitre, je souhaite formuler à nouveau des remarques qui avaient été portées à la connaissance de la Cour par la réponse au ROP de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) et qui concernent l'existence de deux grandes enquêtes épidémiologiques en France (Enclass et ESCAPAD) qui permettent de documenter les évolutions des usages de substances psychoactives chez les jeunes français (<https://www.ofdt.fr/enquetes-epidemiologiques-1692>).

Ceci doit conduire à envisager la reformulation de trois passages.

La Cour relève que « *Le niveau de consommation de drogues et d'alcool est suivi drogue par drogue dans notre pays mais, en termes épidémiologiques, l'addiction n'est pas mesurée.* » et que « *D'un point de vue épidémiologique, la France ne dispose pas d'un système d'information ni d'un dispositif de suivi du nombre de jeunes qui souffrent d'addiction* ».

Étant donné la très faible prévalence du trouble de l'usage de substances (addiction) en population générale adolescente, il n'est pas possible de mesurer ces indicateurs auprès de cette population car les analyses statistiques ne seraient pas exploitables, à l'exception du cannabis (cf. *infra*). Il ne s'agit donc pas d'une lacune dans le dispositif d'observation scientifique des tendances addictives chez les jeunes français. En effet, la combinaison de ces deux dispositifs de l'OFDT (Enclass et ESCAPAD) permet de fournir des résultats scientifiques au plus haut niveau des standards internationaux, notamment du fait de taux de réponses excellents, dépassant les 75 %.

Réponse de la directrice générale de Santé publique France

Vous avez bien voulu nous adresser chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et relatif aux addictions des jeunes aux drogues illicites et à l'alcool : un enjeu de prévention et de prise en charge.

Santé publique France partage la majorité des résultats et recommandations de cette enquête. Celle-ci couvre l'ensemble des aspects du problème : de la prise en charge à la prévention y compris les mesures réglementaires et fiscales.

Mettre l'accent sur l'addiction des jeunes est classique en raison de l'importance symbolique de la jeunesse pour la société et son avenir. Il est néanmoins nécessaire de rappeler que les jeunes ne peuvent pas être considérés comme une population à part du reste de la population. Les adolescents, jeunes adultes et les autres adultes sont en interaction permanente et sont irrigués par les mêmes influences culturelles, sociétales et commerciales.

Il est également nécessaire de rappeler que les consommateurs de substances psychoactives ne souffrent pas tous d'addiction, concept d'ailleurs assez difficile à objectiver et à mesurer comme le rappelle la Cour. Si près d'un tiers (28 %) des jeunes Français de 15 à 24 ans ont consommé au moins un produit stupéfiant au cours des douze derniers mois d'après le chapitre de la Cour (à comparer à 17 % dans l'Union européenne), ils ne relèvent pas tous, loin de là, d'un dispositif de soins et de prise en charge addictologique. Il est important d'avoir à l'esprit qu'il existe un continuum de comportements et qu'il faut résister à la tendance de tout classer sous une même étiquette d'addiction.

Santé publique France partage le besoin d'ajouter un volet « prévention de l'entrée dans la consommation de substances psychoactives des jeunes » en plus de l'approche de sortie des consommations ou de réduction des risques festifs actuellement en place.

Ceci est réalisé entre autres par des programmes de développement des compétences psychosociales des jeunes comme recommandé par plusieurs expertises collectives de l'Inserm. Certains programmes européens, tel qu'Unplugged, ont été évalués comme étant capables de réduire l'initiation de la consommation de substances psychoactives. Dans le contexte français, il a récemment été montré que ce programme permet un retour sur investissement de 6 € en perspective restreinte au système de santé. Dans une perspective sociétale (incluant la valorisation des décès via la valeur de la vie statistique), 1 € dépensé dans le programme permettrait de générer 150 € en coûts évités, toutes choses égales par ailleurs.

Concernant les campagnes médiatiques de prévention, il convient d'être prudent en raison des échecs de prévention rencontrés par le passé (effet boomerang) et bien documentés scientifiquement, comme le rappelle la Cour. Le meilleur argument n'est pas forcément le risque sanitaire classiquement mis en avant ; des arguments psychologiques sur le maintien de la maîtrise sur sa propre autonomie peuvent être proposés comme par exemple la campagne Above the influence citée par la Cour.

Le modèle islandais, rappelé par la Cour, influencé par le chercheur américain Milkman, et reposant sur de nombreux ressorts théoriques reconnus de modification de l'environnement des jeunes, manquerait malheureusement de preuves empiriques solides. Les baisses des ivresses des jeunes constatées en Islande sont identiques à celles d'autres pays européens et les auteurs islandais des évaluations n'ont pas pu les corrélérer à l'intervention. C'est ce que rappelle la Société européenne de recherche en prévention ¹ dans son position paper. Ce n'est pas l'approche inspirante qui est critiquée, mais le besoin de renforcer l'évaluation que ce soit en Islande ou dans les autres pays intéressés pour adopter et adapter le modèle islandais à leur contexte.

Par ailleurs il est important de mentionner que les services d'aide à distance portés par Santé publique France, et en particulier les dispositifs Alcool info service, Drogues info service et Écoute cannabis, sont des dispositifs de premier recours particulièrement adaptés au public jeune. À titre d'illustration, en 2022, sur 39 115 appels et chats traités, 4 021 proviennent de jeunes de moins de 25 ans (soit 10 % des sollicitations). L'aide à l'arrêt, les effets et risques liés aux produits, les inquiétudes suite à un malaise physique ou psychique attribué à une consommation, la recherche d'information sur le dépistage sont les principales thématiques évoquées par les jeunes. Agir pour les jeunes, c'est également s'adresser à leur entourage. 3 413 demandes d'aide et d'information provenant de l'entourage concernent des jeunes de moins de 25 ans.

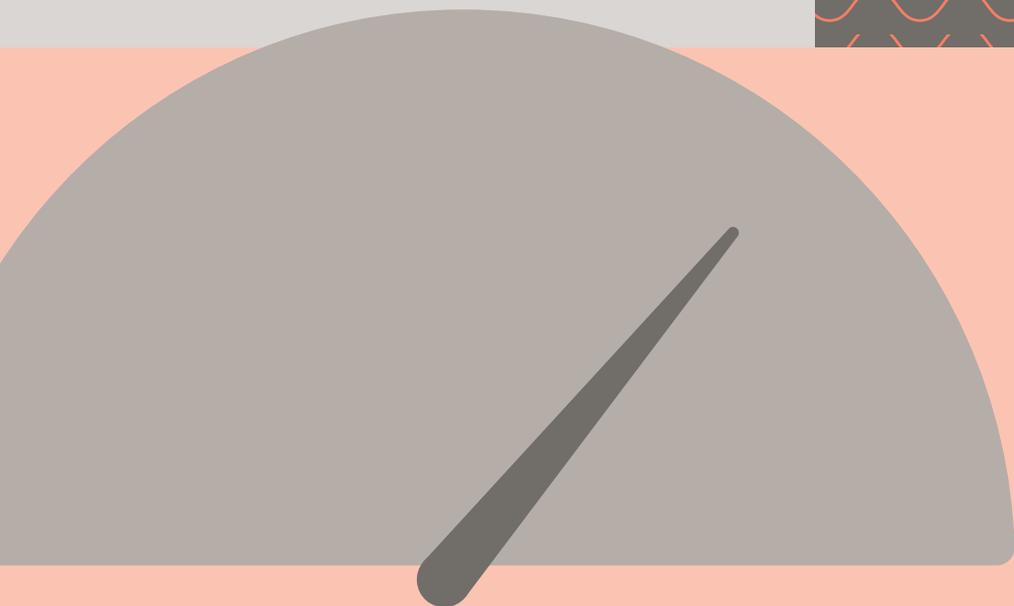
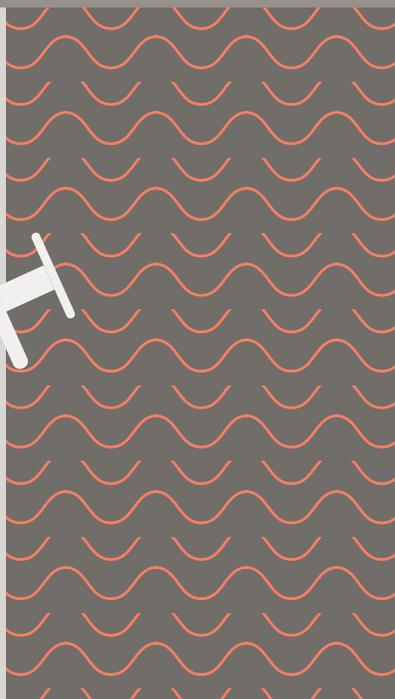
Les jeunes expriment globalement une réticence à parler de leurs consommations avec un professionnel en face à face. Face à ce frein, l'anonymat, l'absence de regard, l'amplitude horaire d'un dispositif d'aide à distance tel qu'Alcool info service, Drogues info service et Écoute cannabis sont des leviers souvent facilitateurs pour les jeunes. Répondre à leurs questions, interrogations, inquiétudes sur leurs consommations, les encourager à consulter un professionnel de santé contribue à une démarche globale de prévention.

Enfin, en ce qui concerne la conclusion et les recommandations :

- La recommandation 1 porte sur la conduite d'une « *étude épidémiologique sur la situation des jeunes souffrant d'addictions* ». Des enquêtes permettant de décrire cette situation existent déjà, portées par l'OFDT et Santé publique France. Il conviendrait de préciser le périmètre de l'étude épidémiologique recommandée par la Cour.
- La recommandation 3 mentionne les acteurs de l'éducation ; elle pourrait être élargie à une implication renforcée de ces acteurs, aux côtés des acteurs de la santé et de la prévention, dans la stratégie de développement des compétences psychosociales des enfants et des jeunes dont l'efficacité a été largement démontrée pour prévenir et limiter l'entrée des jeunes dans les consommations de substances. La sensibilisation et le repérage sont nécessaires mais ne suffisent pas en matière de prévention.

1. <https://euspr.org/2020/02/10/position-paper-of-the-european-society-for-prevention-research-on-the-icelandic-model/> accédé le 31 décembre 2024

- Une recommandation portant sur le respect de l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs pourrait être formulée, au vu de l'importance et de la persistance des contournements constatés.
 - Lancer une campagne d'ampleur destinée aux jeunes pour contribuer à la réduction de la consommation de drogues illicites et d'alcool. L'approche préventive de cette campagne devra être testée et l'argument de la nocivité n'est pas nécessairement le plus efficace, comme l'indique la Cour en mentionnant la campagne Above the influence. On peut aussi imaginer de renforcer positivement la baisse de la consommation correspondant à des tendances naturelles observées.
-



4.

La prévention de l'obésité chez les jeunes : l'exemple de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française

La Cour des comptes a publié en décembre 2019 un rapport sur la prévention et la prise en charge de l'obésité mettant en évidence les fortes disparités socio-économiques, les risques accrus pesant sur les territoires d'outre-mer et l'importance de la prévention dès le plus jeune âge¹. Bien qu'aucune mesure nationale ne cible les jeunes², la Cour des comptes et les chambres territoriales des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ont jugé utile d'analyser les politiques de prévention de l'obésité menées par ces territoires en faveur des jeunes depuis 2018.

1. Cour des comptes, *La prévention et la prise en charge de l'obésité*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2019.

2. Deux expérimentations (prévues par l'article 51 de la loi du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018) en faveur des jeunes figurent dans la feuille de route nationale de l'obésité 2019-2022.

En effet, comme l'avait relevé la Cour en 2019, l'obésité est plus prégnante dans les outre-mers et en particulier dans le Pacifique.

Le taux de prévalence s'élevait en 2020 dans l'hexagone à 15 % pour les adultes³. Il s'établissait, en 2022, pour la Nouvelle-Calédonie, à 38 % et à 48 % en Polynésie française en 2019, soit respectivement 23 et 33 points de plus. À titre de comparaison, dans les départements et régions d'outre-mer, ce taux s'établissait en 2019 à 20 % en Guadeloupe, Martinique, Guyane, 16 % à La Réunion et 26 % à Mayotte⁴.

Les données relatives à l'obésité chez les jeunes de 15 à 25 ans sont particulièrement difficiles à obtenir des autorités locales compétentes et ont nécessité des retraitements par les juridictions financières. En Nouvelle-Calédonie, en 2022, 23 % des jeunes de 18 à 24 ans étaient concernés par l'obésité⁵ alors qu'en Polynésie française, cette prévalence s'établissait à 41 % en 2019. Dans l'hexagone, la prévalence de l'obésité s'élevait, en 2020, à 9 % pour les jeunes de 18 à 24 ans, soit 14 points de moins qu'en Nouvelle-Calédonie et 32 points de moins que pour les jeunes en Polynésie française⁶.

La prévention de l'obésité en faveur des jeunes, aux âges où se construisent des choix et des comportements fondamentaux, aura des effets bénéfiques à long terme sur leur santé et sur les coûts associés à la prise en charge et au traitement de cette maladie.

Le présent chapitre dresse une synthèse sur les causes et les actions de prévention de l'obésité chez les jeunes dans ces territoires. Il formule des recommandations pour renforcer leur efficacité et réduire la dépense associée.

3. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention, panorama des politiques publiques de prévention et de leurs effets, en Europe et dans le monde, n°118, juillet 2024.

4. Données issues de l'Insee.

5. Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, baromètre santé adulte, 2015 et 2021-2022.

6. Inserm, enquête Obépi-Roche, 2020.

Chiffres clés



320 000 €

c'est le coût potentiel du diabète sucré chez les 15-25 ans pour l'assurance maladie en 2028 en Nouvelle-Calédonie.

Source : CTC de Nouvelle-Calédonie, d'après les données de la CAFAT



560 000 €

c'est le coût potentiel du diabète sucré chez les 15-25 ans pour l'assurance maladie en 2028 en Polynésie française.

Source : CTC de la Polynésie française, d'après les données de la caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française

23 %

de prévalence de l'obésité parmi les 18-24 ans en Nouvelle-Calédonie en 2022.

Source : CTC de Nouvelle-Calédonie, d'après les données fournies par la direction des affaires sanitaires et sociales de Nouvelle-Calédonie

41 %

de prévalence de l'obésité parmi les hommes de 18-29 ans en Polynésie française en 2019. Ce taux est de 47 % chez les femmes de la même tranche d'âge.

Source : enquête réalisée par la Polynésie française* du 18/09/2019 au 18/3/2020

*Gouvernement de la Polynésie française qui, formellement, porte le nom de « Pays »

En métropole, ce taux était de 5 % chez les 14-24 ans en 2019.

25 M€

par an, c'est le coût direct de l'obésité estimé par la Nouvelle-Calédonie.

Source : coût estimé par la Nouvelle-Calédonie en collaboration avec la CTC de Nouvelle-Calédonie



I. La progression de l'obésité chez les jeunes, un risque sanitaire et économique

Alors que l'obésité est une maladie non transmissible dont la prévalence est élevée chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, son suivi est peu satisfaisant (A). L'obésité résulte partiellement de modes de vie propres à la région océanienne, mais la connaissance précise de ses causes et de ses effets, notamment chez les jeunes, demeure incomplète (B).

Deux collectivités à statut particulier

En 2022, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française comptaient respectivement 271 407 et 278 786 habitants, dont 14,54 % et 15,35 % de jeunes de 15 à 25 ans (12,05 % en France hexagonale). En application de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de la loi organique du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française, ces deux collectivités peuvent adopter des « lois du Pays » contrôlées par le Conseil constitutionnel pour la Nouvelle-Calédonie et par le Conseil d'État pour la Polynésie française. Elles disposent d'une autonomie notamment en matière fiscale, d'économie, d'éducation, de sport, de santé et de protection sociale. Les recommandations de la Cour leur sont donc adressées.

A. Une maladie fréquente chez les jeunes, mais dont le suivi reste à améliorer

L'obésité concerne plus particulièrement les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française comparativement à ceux de l'hexagone (1). Pour autant, le suivi de cette maladie n'est pas assez développé (2).

1. Une prévalence de l'obésité élevée, notamment chez les jeunes

- a) La caractérisation de l'obésité est plus complexe chez les jeunes que chez les adultes

L'obésité provient principalement d'un dérèglement de la balance énergétique qui résulte d'apports trop importants couplés à des dépenses énergétiques trop faibles⁷.

7. Mas, M. Brindisi, M-C. et Chambaron, Facteurs socio-économiques, psychologiques et environnementaux de l'obésité : vers une meilleure compréhension pour de nouvelles perspectives d'action, cahiers de nutrition et de diététique, volume 56, 2021.

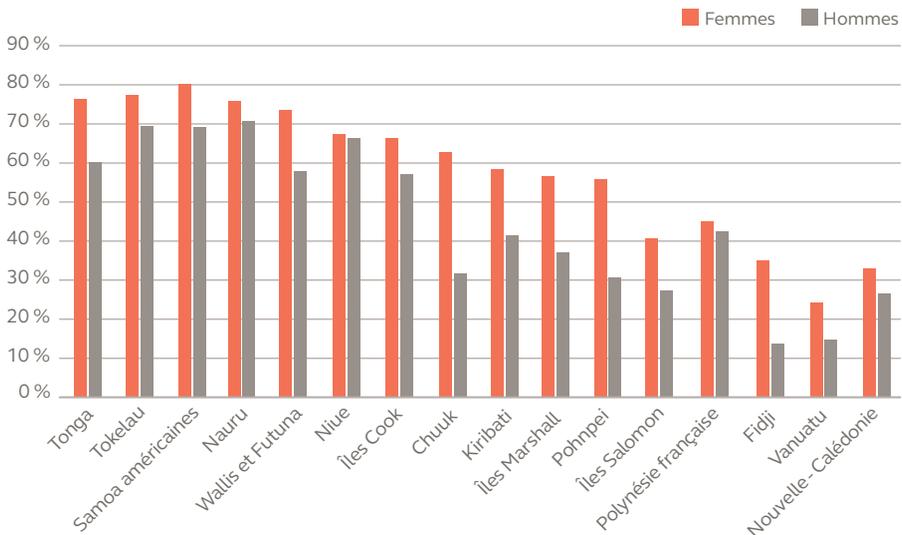
L'indicateur le plus utilisé pour la diagnostiquer chez l'adulte est l'indice de masse corporelle⁸, qui caractérise l'obésité lorsqu'il est supérieur à 30. Elle est considérée comme sévère entre 35 et 40, puis comme morbide, c'est-à-dire comme limitant potentiellement l'espérance de vie, au-delà. L'indice de masse corporelle ne permet cependant pas de mesurer l'importance et la répartition de la masse grasseuse, alors qu'elles sont variables d'un individu à l'autre, notamment chez les jeunes.

Comme dans l'hexagone, la corpulence des jeunes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française est mesurée sur le fondement de courbes de référence reconnues mondialement.

b) Un problème de santé moins présent dans les deux territoires que dans les autres états insulaires du Pacifique

Les enquêtes conduites par l'Organisation mondiale de la santé entre 2002 et 2011 révèlent que l'obésité affecte plus de la moitié des habitants de nombreux pays du Pacifique. Les Samoa américaines connaissent un taux de prévalence de l'obésité supérieur à 60 % alors qu'il dépasse 70 % à Tokelau, aux Tonga et à Nauru. Ce taux s'établissait toutefois à 31 % en Australie et à 34 % en Nouvelle-Zélande en 2022⁹.

GRAPHIQUE N° 1 | Prévalence de l'obésité des adultes des pays et territoires insulaires du Pacifique



Source : Organisation mondiale de la santé, enquêtes réalisées entre 2011 et 2022

8. L'indice de masse corporelle est déterminé en calculant le rapport entre le poids d'un individu et sa taille au carré.

9. *Risk factor collaboration, world map obesity, 2022.*

Dans les deux territoires français du Pacifique, l'obésité progresse et concerne majoritairement les femmes. En Nouvelle-Calédonie cette prévalence a gagné cinq points entre 2010 et 2022 : elle est passée de 33,3 % en 2010 à 38,4 % en 2022¹⁰. En Polynésie française, elle a augmenté de huit points entre 2010 et 2019 et concerne près de la moitié de la population. Dans l'hexagone, le taux de prévalence de l'obésité se stabilise à 15 % des adultes en 2019¹¹.

En outre, dans ces deux territoires, la progression est plus importante chez les jeunes que dans l'ensemble de la population, et que dans l'hexagone. En Nouvelle-Calédonie, la prévalence de l'obésité chez les 18-24 ans a progressé de 8 points entre 2010 et 2022. En Polynésie française, entre 2010 et 2019, la prévalence de l'obésité des 18-29 ans a progressé de près de 10 points. Dans l'hexagone, l'obésité chez les 15-24 ans a augmenté d'un point entre 2009 et 2019, s'établissant à 5 % en 2019¹².

2. Une observation qui repose sur des données partielles

Les enquêtes relatives à la santé des jeunes et des adultes conduites en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ne ciblent pas spécifiquement le surpoids et l'obésité des jeunes de 15 à 25 ans, alors que la prévention est particulièrement utile pour cette population. De plus, les enquêtes réalisées ne recherchent pas les éventuels liens entre l'obésité et l'environnement socio-économique des jeunes.

L'organisation mondiale de la santé recommande de diligenter les enquêtes de santé tous les trois à cinq ans. Celles-ci sont réalisées de manière non simultanée, tous les sept ans en Nouvelle-Calédonie et tous les six ans, pour les jeunes, en Polynésie française. Les dernières enquêtes réalisées 2019 en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie datent, pour les adultes, respectivement de 2019 et 2021 et, pour les jeunes, respectivement de 2016 et 2019. Deux nouvelles enquêtes de santé ont été lancées en 2024 en Polynésie française, la première relative aux adultes de 18 à 69 ans, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2025 et la seconde portant sur les élèves de 13 à 17 ans, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2024. La Nouvelle-Calédonie prévoit de renouveler, à partir de 2025, les enquêtes portant sur les adultes et les jeunes et de recueillir les données sur l'obésité des jeunes.

B. La surexposition des jeunes au risque d'obésité

Les habitudes de consommation et le manque d'activités physiques des jeunes les exposent particulièrement à l'obésité (1). Celle-ci engendre des conséquences sanitaires et économiques dont le coût se révèle important (2).

10. Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, *Baromètre Santé Adulte*, éditions 2010, 2015 et 2021-2022.

11. Drees, *Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention, panorama des politiques publiques de prévention et de leurs effets, en Europe et dans le monde*, n°118, juillet 2024.

12. Drees, *État de santé de la population en France, rapport 2009-2010 et rapport 2022*.

Des facteurs spécifiques aux jeunes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française pour expliquer l'obésité

Si d'un point de vue scientifique, rien ne permet d'affirmer l'existence d'une prédisposition génétique ou de déterminants culturels propres aux territoires du Pacifique, leurs caractéristiques insulaires influent sur les habitudes alimentaires et l'activité physique des habitants. Les jeunes calédoniens et polynésiens sont soumis à un risque de consommation quotidienne de boissons sucrées et des aliments sucrés ou salés en dehors des repas au détriment d'une consommation de fruits et légumes peu disponibles ou accessibles. Les autres facteurs spécifiques sont la sédentarité et le manque d'activité physique lié notamment au moindre développement des équipements sportifs, ainsi que des taux de consommation d'alcool élevés. Les politiques publiques doivent donc en priorité s'adresser à ces enjeux.

1. Les jeunes sont une population à risque au regard de l'obésité

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'obésité des jeunes de 15 à 25 ans résulte en premier lieu de facteurs communs, tels qu'une alimentation déséquilibrée, une sédentarité et une activité physique insuffisante. La précarité et l'environnement socio-économique peuvent, de plus, constituer des facteurs aggravants.

a) Les comportements alimentaires

La région océanienne connaît depuis plusieurs décennies une transformation des modes de vie aux conséquences néfastes pour la santé des jeunes. La consommation quotidienne d'aliments trop gras, trop sucrés et trop salés, ainsi que de produits carnés industriels, favorise l'accumulation de la masse grasseuse. À ces produits, s'ajoute la nourriture traditionnelle de type océanien très largement fondée sur des féculents. Les enquêtes de santé conduites en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française révèlent que ces aliments sont particulièrement consommés par les jeunes.

La plupart des états insulaires du Pacifique importe une proportion élevée de leur alimentation, ce qui favorise la consommation d'aliments transformés au détriment des fruits et légumes frais et des produits locaux. L'enquête sur le « *budget des familles 2019-2020* » conduite en Nouvelle-Calédonie indique que le budget des ménages de ce territoire, de Mayotte et de la Polynésie française présente une structure similaire. Celle-ci est dominée par l'alimentation, le transport puis le logement. Par comparaison, les habitants des autres départements et territoires d'outre-mer placent l'alimentation en deuxième position. En Nouvelle-Calédonie, la part allouée aux dépenses d'alcool et de tabac est supérieure à celle constatée dans les autres territoires.

La part des achats de produits alimentaires réalisés dans les grandes surfaces atteint 60 % en Polynésie française et 51 % en Nouvelle-Calédonie en 2019 et 75 % des produits consommés dans ces deux territoires sont importés¹³. Plusieurs études révèlent toutefois que la prise de conscience sur les conséquences d'une alimentation malsaine est réelle, y compris chez les jeunes¹⁴. En réponse, l'Assemblée de la Polynésie française a adopté en 2021 un schéma directeur de l'agriculture, qui vise à faire progresser de 40 % la production locale d'ici à 2030. En Nouvelle-Calédonie, 37 % des ménages font de l'autoconsommation. Les deux territoires participent d'ailleurs au programme PROTEGE (programme régional océanien pour la gestion durable des écosystèmes) 2018-2024 financé par le 11^{ème} fonds européen de développement et visant notamment à renforcer l'autonomie alimentaire.

Les enquêtes de santé en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie montrent que 46 % des élèves de 13 à 17 ans boivent des sodas gazeux sucrés au moins une fois par jour en Polynésie française et qu'un tiers des jeunes de 10 à 18 ans consomment quotidiennement des boissons sucrées et des aliments sucrés ou salés en dehors des repas en Nouvelle-Calédonie.

D'après l'enquête « *Budget des familles* » réalisée par l'institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie en 2019, les trois principaux postes de dépenses représentant plus de la moitié de celle-ci sont la restauration hors domicile, le pain et les céréales, devant la viande. En 2021, 77 % des jeunes de 18 à 24 ans consomment quotidiennement des pâtes et du riz blanc et 48 % d'entre eux consomment des produits préparés très salés.

Selon le baromètre santé adulte 2021-2022, en Nouvelle-Calédonie, la consommation de fruits ou de légumes n'est que de 2,5 portions en moyenne par jour. La proportion de calédoniens consommant suffisamment de fruits et légumes par jour est de seulement 10 %. Pour ce qui concerne les jeunes, l'enquête « *Baromètre santé adulte 2021-2022* » révèle que seul un tiers des 18-24 ans (31 %) consomme en moyennes 2,5 portions de fruits ou légumes par jour. En Polynésie française, en 2019, seuls 42 % des adultes consommaient au moins cinq portions de fruits et légumes par jour alors que 22 % buvaient des boissons sucrées quasi-quotidiennement.

Ces comportements sont également observés dans l'hexagone. En effet, encore 68 % des personnes de 18 à 24 ans consomment moins de 3,5 portions de fruits et légumes par jours, contre 77 % en 2010¹⁵.

b) La sédentarité et le manque d'activités physiques

Les lignes directrices relatives à l'activité physique et la sédentarité publiées par l'Organisation mondiale de la santé en 2021, préconisent de fixer des objectifs différenciés d'activité physique en fonction de l'âge¹⁶.

13. Enquête « *Budget des familles* », 2019-2020.

14. Notamment, Christophe Serra-Mallol, *Bien manger, c'est manger beaucoup : comportements alimentaires et représentations corporelles à Tahiti*, Sciences sociales et santé, 2008.

15. Credoc, *Renversement de tendance : les Français végétalisent leur alimentation*, n° 315, mars 2021.

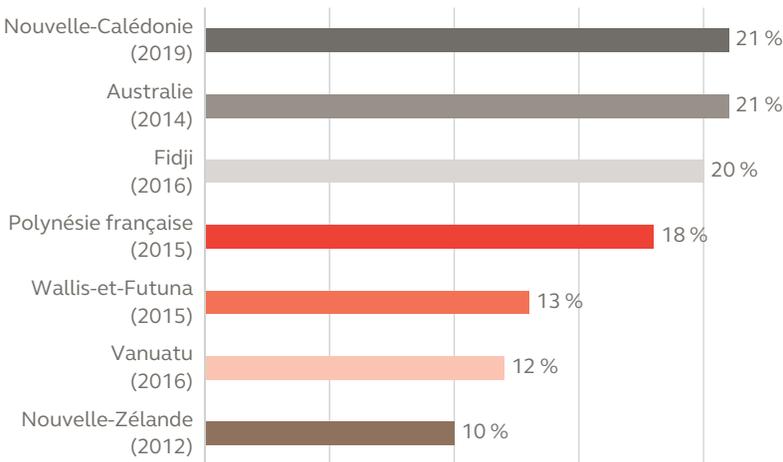
16. L'objectif de réduction des niveaux d'inactivité physique chez les adultes et les enfants est fixé à 10 % d'ici à 2025 et 15 % d'ici à 2030, par rapport à 2010.

Sédentarité et activité physique : deux notions complémentaires

Selon l'Organisation mondiale de la santé, la sédentarité désigne toute période de faible dépense d'énergie comme le temps passé en position assise, allongée ou couchée. L'activité physique désigne tout mouvement corporel produit par les muscles squelettiques qui requiert une dépense d'énergie.

En 2022, en Nouvelle-Calédonie, 13,1 % des jeunes de 18 à 24 ans ne suivaient pas les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé en matière d'activité physique¹⁷. Ce taux s'établissait à 12 % pour les adultes de 18 à 64 ans. Il en était de même en Polynésie française, où l'activité physique quotidienne était insuffisante chez 22 % des 18-29 ans.

GRAPHIQUE N° 2 | Occurrence d'une activité physique dans les sept derniers jours chez les jeunes



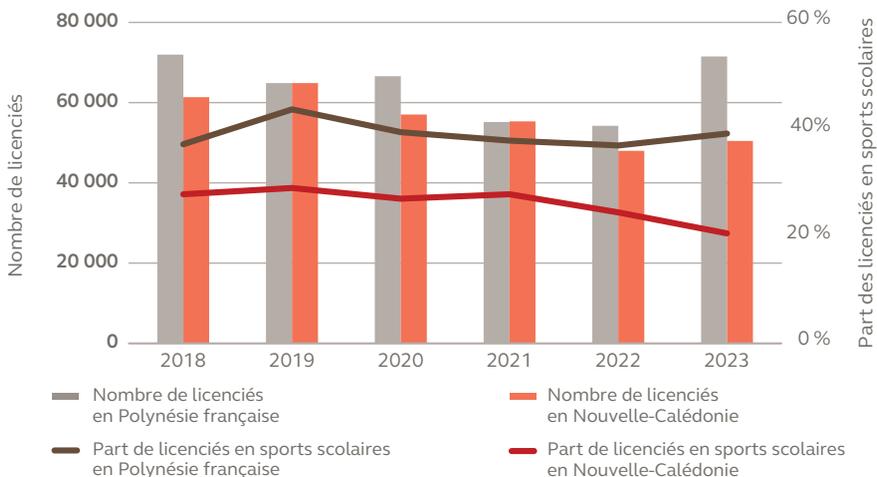
Source : Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, Baromètre santé jeunes (10-18 ans), 2019

En 2018, le nombre d'équipements sportifs pour 10 000 habitants s'établissait à 38,7 en Nouvelle-Calédonie et à 35,7 en Polynésie française. Ces deux mesures étaient en-deçà de celle relevée dans l'hexagone (46,2).

Entre 2018 et 2023, le nombre de licenciés a diminué de 17,8 % en Nouvelle-Calédonie et de 0,6 % en Polynésie française. La part de licenciés sportifs scolaires a baissé de 39,3 % en Nouvelle-Calédonie et était en légère hausse en Polynésie française (+ 4,8 %). La pratique sportive semble avoir repris en Polynésie française à l'issue de la crise sanitaire. En revanche tel n'a pas été le cas en Nouvelle-Calédonie.

17. Soit 60 minutes quotidienne d'activité physique modérée à soutenue chez les 5-17 ans. Le temps de sédentarité, notamment devant les écrans, devrait être limité.

GRAPHIQUE N° 3 | Nombre de licenciés sportifs en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française



Source : Cour des comptes, d'après les données des deux territoires

Dans ces deux territoires, la couverture des besoins énergétiques, c'est-à-dire le rapport entre l'apport énergétique et le besoin énergétique moyen, est largement excédentaire et favorise la prise de poids. Selon l'enquête réalisée en 2019 en Polynésie française sur le fondement de données recueillies en 2015¹⁸, la moitié de la population adulte présentait « *un apport énergétique supérieur à 2 150 kilocalories par jour soit 8 % de plus que pour la France métropolitaine* ». Ce niveau était « *comparable à celui de la Nouvelle-Zélande où la population est similaire en termes d'indice de masse corporelle et de prévalence d'obésité* ».

c) Des taux de consommation d'alcool élevés

Selon un rapport publié en 2020 par l'Office français des drogues et des toxicomanies¹⁹, les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française présentent les taux de consommation d'alcool les plus élevés au niveau national. En Nouvelle-Calédonie, l'expérimentation d'alcool est massive dès 17 ans et l'usage quotidien d'alcool est deux fois supérieur à celui de la métropole. Un adolescent sur dix déclare au moins 10 épisodes de consommation dans le mois. En Polynésie française, une progression rapide des consommations pendant l'adolescence et une sur-représentation féminine étaient constatées. Entre 15 et 16 ans, en Polynésie française, l'ivresse était plus fréquente chez les filles (57 % contre 49,3 % chez les garçons). Cette consommation favorise la prise de poids et augmente les comorbidités associées avant l'entrée dans l'âge adulte.

18. Institut de la statistique de la Polynésie française, *Comportements alimentaires en Polynésie française*, points études et bilans, 5 avril 2019.

19. Office français des drogues et des toxicomanies, *Drogues et addictions dans les outre-mer*, juin 2020.

2. Les conséquences sanitaires de l'obésité

Les conséquences sanitaires de l'obésité obèrent l'avenir des jeunes et pèsent sur les budgets de la protection sociale. Cependant, le suivi du coût de l'obésité est partiel sur les deux territoires.

a) L'obésité accroît le risque de comorbidités et affecte la qualité de vie des jeunes

L'obésité peut favoriser le développement de maladies chroniques : diabète de type 2, hypertension artérielle, maladies cardiovasculaires, maladies respiratoires et maladies articulaires. L'obésité emporte également des conséquences psychologiques et sociales (discriminations, baisse de l'estime de soi, dépression). L'Organisation mondiale de la santé estime qu'en 2019²⁰, dans le monde, l'obésité était à l'origine de cinq millions de décès par maladies non transmissibles au niveau mondial.

En Nouvelle-Calédonie, en 2022, la proportion d'adultes déclarant une maladie chronique est corrélée avec la prise de poids. En effet, elle s'élevait à 13,9 % parmi les personnes maigres ou de poids normal, 23,7 % parmi les personnes en surpoids et 29,2 % chez les personnes obèses. Parmi ces dernières, 11,9 % déclaraient un diabète, 43,7 % souffraient d'une hypertension artérielle et 95 % des hommes et 84 % des femmes souffraient simultanément d'apnée du sommeil et d'obésité.

En Polynésie française, les maladies cardiovasculaires représentaient la première cause de décès (27 %), devant les cancers (26 %) et les maladies respiratoires (9 %). Dans ces maladies, le diabète sucré était associé à 83 % des décès et l'obésité à 6 % d'entre eux.

Le développement des maladies chroniques peut survenir à un âge précoce chez les individus qui présentent des conduites à risques ainsi qu'une obésité juvénile.

b) L'obésité engendre une dépense sanitaire et économique élevée

Selon l'Organisation mondiale de la santé, si rien n'est entrepris, le coût du sur-poids et de l'obésité à l'échelle mondiale devrait atteindre 3 000 Md\$ par an d'ici à 2030 et plus de 18 000 Md\$ d'ici à 2060²¹. La mesure des coûts directs de l'obésité comprend :

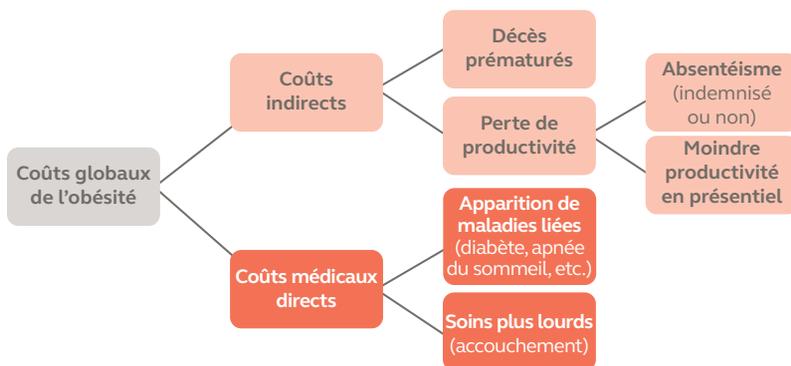
1. le montant des dépenses du système de prévoyance sociale qui résultent des actions de prévention et de promotion de la santé destinées à diminuer l'obésité et à lutter contre les facteurs de risque ;
2. la consommation de soins en établissements, en ville et dans les centres médico-sociaux ainsi que les actes médicaux et paramédicaux.

20. Organisation mondiale de la santé, *Principaux repères sur les maladies non transmissibles*, 16 septembre 2023.

21. Okunogbe et al., *incidences économiques du surpoids et de l'obésité*, deuxième édition, fédération mondiale de l'obésité, 2022.

Les coûts indirects sont constitués par des externalités produites par l'obésité sur le produit intérieur brut (pertes de richesses, pertes de productivité, etc.). Il s'agit principalement des arrêts maladie des personnes en situation d'obésité et des indemnités journalières associées, ou des pensions d'invalidité dans les cas les plus graves.

SCHÉMA N° 1 | Coûts directs et indirects de l'obésité



Source : Cour des comptes

À l'invitation de la chambre territoriale des comptes, la Nouvelle-Calédonie a pu estimer le coût direct de l'obésité à 25,14 M€ par an²². La comparaison avec la Nouvelle-Zélande et l'hexagone, permet d'estimer le coût complet de l'obésité entre 83,80 M€ et 293,30 M€ par an²³. L'économie annuelle qui serait permise par une réduction du taux d'obésité à un niveau comparable à l'hexagone s'élèverait à 16 M€.

Cette évaluation n'a pas été réalisée par la Polynésie française. Cependant, conformément à une recommandation de la chambre territoriale des comptes, la Polynésie française s'est engagée à lancer en 2025 une étude sur les modalités de suivi des coûts complets de l'obésité par tranche d'âge.

22. Cette estimation a été réalisée en calculant les coefficients de corrélation de l'obésité et des pathologies ou traitements associés à l'obésité.

23. La comparaison avec la Nouvelle-Zélande est fondée sur l'hypothèse que ces deux territoires ont des populations et des modes de vie similaires. Les coûts directs et indirects de l'obésité en Nouvelle-Zélande ont été estimés à 988,30 USD par an par personne en 2019. En prenant cette estimation des coûts directs et indirects de l'obésité par habitant en Nouvelle-Calédonie, le coût total de l'obésité pour ce territoire s'élèverait à plus de 294 M€ en 2019. L'estimation basse du coût de l'obésité en Nouvelle-Calédonie repose sur une comparaison avec la France hexagonale. Une enquête de la direction générale du Trésor, réalisée en 2016, a permis d'estimer les coûts directs et indirects de l'obésité dans l'hexagone à 307,7 € par an et par personne. Dès lors que l'hexagone et la Nouvelle-Calédonie disposent de systèmes de santé et de couvertures médicales similaires, il est possible de considérer que ce coût est proche de celui en Nouvelle-Calédonie. Dès lors le coût total de l'obésité pour ce territoire peut être évalué à près de 83,8 M€ en 2016.

II. Des jeunes qui ne bénéficient pas suffisamment des politiques de prévention en place

Les stratégies de prévention de l'obésité en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ont impliqué la participation d'acteurs variés, notamment associatifs, dont les résultats sont insuffisamment mesurés.

En Nouvelle-Calédonie, le congrès a adopté en 2016 la délibération sur le plan de santé calédonien « *Do Kamo, Être épanoui !* ». La délibération du 20 juillet 2023 relative à la promotion de la santé et à la prévention du plan de santé calédonien a identifié le surpoids et l'obésité comme priorités de santé pour les six prochaines années. À ce titre²⁴, elle doit donner lieu à un plan pluriannuel doté d'indicateurs de suivi et faire l'objet d'une évaluation et d'un rapport de préconisations gouvernementales. Cependant, selon la direction sanitaire et sociale, les moyens limités en ressources humaines dont elle dispose ne lui permettent pas d'établir un tel plan. L'agence sanitaire et sociale du territoire et les provinces ont de leur côté mis en place des plans d'action prévoyant le développement de l'activité physique et sportive comme vecteur de prévention, de soin et d'éducation thérapeutique.

En Polynésie française, la prévention de l'obésité repose sur des « orientations stratégiques pluriannuelles 2016-2025 » et sur un « schéma d'organisation sanitaire 2016-2025 », faisant office de document d'application. De surcroît, la Polynésie française a adopté un « schéma de prévention et de promotion de la santé » et un programme relatif à l'alimentation équilibrée et à la pratique de l'activité physique pour la période de 2019 à 2023. Identifiée comme une priorité de santé publique, la prévention de l'obésité a systématiquement représenté une problématique transversale de la stratégie de santé déployée depuis 2018.

Les stratégies de prévention de l'obésité en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ont impliqué la participation d'acteurs variés, notamment associatifs (A), dont les résultats sont insuffisamment mesurés (B).

A. Des programmes portés par de nombreux acteurs peu coordonnés

Les programmes de prévention de l'obésité chez les jeunes mis en place en Nouvelle-Calédonie sont axés sur l'éducation thérapeutique afin de leur permettre de faire des choix judicieux en matière d'alimentation et de pratique de l'activité physique pour favoriser un mode de vie sain. En décembre 2007, cette collectivité s'est dotée d'un programme de prévention des pathologies de surpoids, pour la période 2008-2012. Dans la continuité, deux autres programmes ont été mis en place.

24. Article R. 3212-2 du code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie.

Les provinces ciblent aussi des actions à destination des jeunes, sur l'éducation alimentaire et la pratique d'activités physiques.

SCHÉMA N° 2 | Actions des provinces calédoniennes contre l'obésité des jeunes

Province Sud	Province Nord	Province des îles
<ul style="list-style-type: none"> • Addictions • Activités physiques • Programme éducation à la santé 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme éducation à la santé en milieu scolaire (éducation thérapeutique) • Prise en charge de l'obésité infantile (suivi des pathologies) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'éducation à la santé en milieu scolaire (sensibilisation et information)

Source : Cour des comptes

Les actions mises en œuvre par la province Nord comme par la province des îles Loyauté sont réalisées par les centres médico-sociaux. La province des îles Loyauté a mis en place en 2021 un service de prévention et de promotion de la santé situé dans l'enceinte du centre médico-social de Wé, à Lifou. Il réalise un travail de sensibilisation et d'information principalement en milieu scolaire. La province Nord a instauré, en 2022, le programme « *santé ludique pour obésité infantile* ». Il est mis en œuvre dans les centres médico-sociaux de Canala et de Touho pour les enfants de trois à 16 ans, avec pour objectif de développer la prise en charge de l'obésité infantile des enfants dépistés lors de la visite médicale scolaire. Ses actions portent sur la santé maternelle et infantile, l'éducation thérapeutique et le suivi des pathologies chroniques.

En Polynésie française, les mesures les plus significatives conduites depuis 2018 à destination des jeunes se sont traduites par des messages de prévention ainsi que des actions collectives dans les écoles, les communes et le lieu de travail.

Les actions réalisées à l'école en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

Les écoles engagées pour la santé des élèves, en particulier celles relevant du dispositif « *écoles en santé* » en Polynésie française, assurent la promotion d'habitudes de vie favorables à la santé (alimentation saine, pratique régulière de l'activité physique, lutte contre le tabagisme) et citoyennes (tris des déchets, promotion du bien vivre ensemble). Elles sensibilisent également les élèves au patrimoine culturel local. Les écoles ayant intégré le dispositif « *école en santé* » depuis 2017 en Polynésie française, ne fournissent que de l'eau et des repas équilibrés et sains aux élèves. Elles organisent notamment des « *ateliers du goût* », des jardins pédagogiques et la pratique quotidienne de l'activité physique. En 2024, une

expérimentation a été conduite pendant sept mois dans quatre écoles pour offrir des petits déjeuners sains et équilibrés composés de produits locaux, mais cette démarche a été interrompue, pour des raisons logistiques. Des accompagnements sont proposés aux élèves en situation d'obésité et consommateurs de tabac ou de substances nocives. En Nouvelle-Calédonie, l'agence sanitaire et sociale a développé le projet « *Réussir, Être bien, Être ensemble* » en lien avec la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie et la direction diocésaine de l'école catholique pour prévenir l'obésité chez les jeunes par des actions sur les habitudes alimentaires des élèves. La province Nord a instauré, en 2022, le programme « *éducation à la santé en milieu scolaire* » qui a concerné 10 489 enfants en 2023. Ce programme a pour objectif de faciliter l'adoption de comportements favorables à la santé concernant notamment les addictions, l'alimentation, l'hygiène bucco-dentaire, le rhumatisme articulaire aigu, les compétences psychosociales et la santé sexuelle et affective. La province Sud a lancé un projet de prévention des conduites à risques et de lutte contre les addictions et les substances psychoactives par la pratique des activités physiques et sportive en 2020 et un programme santé de proximité de lutte contre l'obésité en 2022. Le projet de prévention des conduites à risques et de lutte contre les addictions et les substances psychoactives par la pratique des activités physiques et sportives a pour objectifs de lutter contre la sédentarité et la prise de poids chez les jeunes à partir de l'école primaire et de lutter contre les addictions et la consommation des substances psychoactives au collège et au lycée. Il propose aux élèves un accès facilité à la pratique d'activités physiques, sportives et culturelles afin de lutter contre les facteurs de risques sanitaires et leurs conséquences. De plus, le comité territorial olympique et sportif²⁵ dispose d'un volet sport et santé bien-être (sensibilisation aux bienfaits de l'activité physique, développement des offres sportives, bien-être et santé, etc.).

La Polynésie française a adopté des plans d'action destinés à favoriser la consommation de produits locaux et à réduire la dépendance alimentaire du territoire. Depuis le 1^{er} août 2022, des pourcentages minimaux de produits locaux à livrer aux services de restauration scolaires ont été fixés²⁶. Cependant, cette réglementation ne prévoit pas de sanction.

Les communes de la Polynésie française ont été incitées à prendre part à la lutte contre l'obésité dans le cadre du programme « *communes en santé* ». Leur espace public a été utilisé pour alerter la population aux risques encourus par la prise de poids. Les actions engagées étaient accessibles aux plus jeunes afin de les inciter à sensibiliser leur entourage.

25. Créé en 1961, ce comité fédère 45 ligues et comités régionaux et rassemble ainsi plus de 600 associations sportives agréées.

26. Soit 80 % pour le poisson, 50 % pour les fruits et légumes, 25 % pour les produits vivriers et 15 % pour la viande.

Enfin, depuis 2016, la Polynésie française a institué une démarche auprès des salariés des entreprises et des administrations pour encourager les comportements de vie sains (alimentation équilibrée, activité physique). Ces mesures ne ciblaient cependant pas uniquement les jeunes travailleurs.

Dans les deux territoires, ces programmes d'action n'ont pas été suffisamment coordonnés. Ce défaut de pilotage institutionnel a nui à la lisibilité des messages et des actions.

B. Des résultats peu mesurables sur la santé des jeunes

En Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, les réalisations des programmes de prévention de l'obésité à destination des jeunes sont difficilement mesurables.

En Nouvelle-Calédonie, seuls les programmes de prévention de l'obésité de l'agence sanitaire et sociale et celui de la province Sud ont fait l'objet d'une évaluation. Celle-ci a conclu notamment à une absence de portage politique transversal qui nuit à la pleine effectivité des programmes. Les actions en faveur d'une alimentation équilibrée sont ainsi contraintes par l'absence de politique agricole et économique facilitant la disponibilité et l'accessibilité de fruits et légumes. Les actions pour une activité physique régulière peuvent se heurter à des stratégies d'aménagement du territoire et à des politiques de transport visant d'autres objectifs.

Le spectre d'intervention de la prévention de l'obésité des provinces n'est pas assez large. Le programme de la province Sud de prévention des conduites à risques et de lutte contre les addictions, le programme d'éducation à la santé en milieu scolaire de la province Nord ou enfin celui de dépistage et de prise en charge des enfants à risque d'obésité au sein du centre médico-social de Xepenehe à Lifou, limitent leurs interventions à certaines tranches d'âges.

En matière de communication, les évaluations des programmes de prévention mettent en exergue la nécessité d'améliorer la diffusion des messages clés. Même si le slogan « *Mange mieux Bouge plus* » est largement connu, l'évaluation du programme de la province Sud a mis en avant des difficultés du déploiement des actions de communication grand public (campagne télévisuelle notamment).

PHOTO N° 1 | Communication du programme « mange mieux bouge plus »

100 façons de bouger ?

faible 45 mn / jour

- Marche lente
- Laver la vaisselle, repasser
- Faire la poussière
- Bricolage, entretien mécanique
- Arroser le jardin
- Pétanque, billard, bowling

Mon activité préférée :

modérée 30 mn / jour

- Marche rapide (d'un bon pas)
- Laver les vitres ou la voiture
- Passer l'aspirateur
- Jardinage léger, ramassage de feuilles
- Vélo ou râteau « plaisir », aquagym
- Fraises, voile, golf

Mon activité préférée :

élevée 20 mn / jour

- Marche avec dénivelés
- Randonnée en montagne
- Bécher, creuser, tailler les haies
- Jogging, VTT, natation « rapide »
- Saut à la corde, sports de combat, tennis
- Football, basket-ball, volley-ball (et la plupart des jeux de ballon collectifs)
- Squash, escalade
- Aérobic, zumba, danse

Mon activité préférée :

À quelle dose ?

Pour ta santé, il est recommandé de pratiquer **au moins 30 minutes** d'activité physique d'intensité modérée.

Le top

Si tu arrives à pratiquer 1 ou 2 activités d'intensité plus élevée chaque semaine, c'est encore mieux !

Le truc

la marche (d'un bon pas) est l'activité physique la plus simple à pratiquer chaque jour.

Technique

Démarrer en douceur et augmente progressivement la durée et/ou l'intensité de l'activité physique qui te plaît.

Astuce : l'activité physique peut être répartie tout au long de la journée, en 3x10 min ou 2x15 min ou 1x30 min

BOUGER

tous les jours, c'est possible !

- MARCHER
- JARDINER
- FAIRE LE MÉNAGE
- DANSER
- FAIRE DU SPORT
- BRICOLER
- TAILLER LES HAIES
- LAVER LA VOITURE
- TONDRE
- RANGER SA CHAMBRE
- FAIRE LES COURSES
- PROMENER LE CHIEN
- PRENDRE LES ESCALIERS
- JOUER AVEC LES ENFANTS

La marche est l'activité physique la plus simple à pratiquer chaque jour. Pour ma santé, je mange mieux et je bouge au moins 30 min par jour.

Plus d'infos sur www.mangemieuxbougeplus.nc

ASSNC
AGENCE SANITAIRE ET SOCIALE
DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

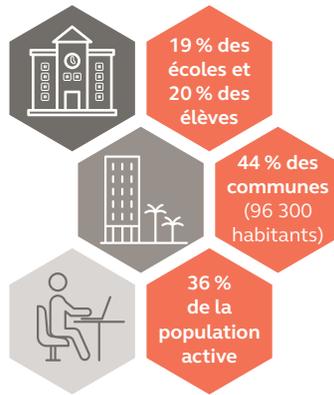
Agence Sanitaire et Sociale de la Nouvelle-Calédonie
16, rue du Gal Gallieni - BP 4 - 98851 Nouméa Cédex
Tél. : +687 250 760 - Fax : +687 250 763

Source : Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie

Les évaluations de ces programmes font ressortir une approche non inclusive et mettent en exergue le recours insuffisant à certains leviers d'action (en particulier les associations de femmes et les instances religieuses), ainsi que le choix de répondre à des sollicitations individuelles d'acteurs (entreprises, écoles, associations, etc.) plutôt que de s'appuyer sur des têtes de réseau pour avoir une approche plus systématique.

En Polynésie française, les dispositifs « écoles en santé », « communes en santé » et « entreprise active et administration active » ont fait l'objet d'une adhésion progressive depuis 2017. Ces démarches favorisent une prise de conscience de la population, dont les jeunes, sur les bienfaits d'une alimentation équilibrée et de l'activité physique.

SCHÉMA N° 3 | Bilan des actions de prévention de l'obésité en Polynésie française (2022)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Polynésie française

En 2023, 28 écoles supplémentaires ont été intégrées dans la démarche « écoles en santé ». Pour autant, en l'absence d'évaluation, la Polynésie française ne peut mesurer les bénéfices de ces actions sur les jeunes de 15 à 25 ans. Elle prévoit cependant de les réaliser à brève échéance.

III. Renforcer la lutte contre l'obésité dans l'intérêt des jeunes

La prévention de l'obésité chez les jeunes nécessite de prioriser ce risque dans les actions d'observation de la santé de la population et de mettre en place des actions ciblées pour cette tranche d'âge (A). Accompagnée d'une évaluation de leurs effets sur la santé des jeunes, cette stratégie permettra de réduire la dépense d'assurance maladie (B).

A. Prioriser la jeunesse

Le recueil de données comme les actions de prévention doivent cibler les jeunes, y compris les plus défavorisés.

1. Déployer une observation de l'obésité par tranche d'âge

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le recueil et l'exploitation des données de santé restent à améliorer. En 2023, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, en partenariat avec l'Agence française de développement (AFD) et l'État, a annoncé sa volonté de créer un observatoire de la santé en s'appuyant sur l'expertise de la Fédération nationale des observatoires régionaux de la santé (FNORS)²⁷, pour disposer de données fiables et accessibles.

27. [Conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, communiqué de presse du 31 mars 2023.](#)

La problématique de l'obésité s'inscrit pleinement dans ce cadre à condition de la considérer dans sa globalité, c'est-à-dire de s'intéresser à l'état de santé de la population et à l'ensemble des déterminants ayant un impact sur celui-ci : facteurs physiques, psychiques, socioéconomiques, culturels, environnementaux, comportementaux, professionnels ou encore de recours à l'offre de prévention et de soins.

Le recueil et la diffusion de données et d'indicateurs de suivi de l'état de santé de la population en Polynésie française repose sur une veille sanitaire qui ne cible que les maladies transmissibles. La collectivité ne dispose donc pas d'informations sur la prévalence des maladies non transmissibles, dont l'obésité.

Dans les deux territoires, la prévalence de l'obésité, notamment chez les jeunes, doit faire l'objet d'un suivi régulier. Ces résultats nécessitent d'être croisés avec les déterminants sociaux de l'obésité, à collecter par des enquêtes ou des expérimentations afin de mieux connaître et caractériser les conditions sociales et économiques qui favorisent l'obésité.

La diffusion annuelle d'un baromètre sanitaire et social constitue une mesure de transparence pour la population et les élus. Celui-ci doit faciliter le suivi des actions de lutte contre l'obésité en fonction des lieux de vie, de la situation sociale et des tranches d'âge. De plus, des comparaisons avec les autres territoires du Pacifique peuvent éclairer la situation constatée et permettre de proposer des pistes d'action.

2. Prendre en compte les besoins en santé des jeunes en situation de précarité

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française n'ont pas engagé d'actions à destination des jeunes en situation de précarité. Une étude de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), publiée en 2019²⁸, a pourtant établi une relation de cause à effet entre les personnes qui appartiennent au groupe de revenus le plus faible et la prévalence de l'obésité. De plus, une étude publiée en 2020²⁹ a mis en évidence l'existence de liens entre le lieu de vie et l'obésité des jeunes qui y résident, en particulier dans les quartiers défavorisés de zones périurbaines des grandes villes.

Le volet outre-mer du programme national nutrition santé 2019-2023 déployé dans les cinq départements d'outre-mer³⁰ ciblait les publics précaires et, dans une moindre mesure, les jeunes. Les actions réalisées dans ces départements d'outre-mer peuvent servir d'exemples pour le déploiement de mesures contre la prise de poids chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, notamment ceux en situation de précarité.

28. Organisation de coopération et de développement économiques, *Le lourd fardeau de l'obésité*, l'économie de la prévention, 10 octobre 2019.

29. *Sciences sociales et médecine*, Influence du contexte urbain sur la relation entre la défavorisation du quartier et l'obésité, tome 265, novembre 2020.

30. Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna se sont associées à la démarche selon un calendrier et des modalités de travail adaptés.

3. Renforcer l'accès des jeunes à une alimentation équilibrée

Les orientations de la politique de lutte contre le surpoids et l'obésité en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française sont comparables avec celles de l'hexagone et des départements d'outre-mer. Cependant, la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer n'a pas été étendue en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, autonomes en la matière. Cette loi prévoit pourtant que la quantité de sucre ajoutée dans les produits commercialisés en outre-mer ne doit pas excéder celle de produits identiques commercialisés dans l'hexagone.

Les deux territoires mettent en œuvre une fiscalité sur les produits sucrés³¹. La fiscalité comportementale représente, selon la Cour³², un vecteur utile d'évolution des comportements et un outil de prévention des risques en santé et de l'obésité. En Nouvelle-Calédonie, une taxe comportementale visant à limiter la consommation de sucre a été mise en place par la loi de pays n° 2024-2 du 15 janvier 2024 instituant une taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre. Cette loi prévoit que le tarif de la taxe est fixé par délibération du congrès sur la base de la quantité spécifique ou forfaitaire de sucre, par litre ou par kilogramme de poids net, contenue dans les produits. Un arrêté du 8 février 2024 détaille la liste des produits concernés. Une délibération du 3 mai 2024 fixe les tarifs applicables. Le produit de la taxe, estimé à 12,57 M€ par an, est affecté à la prévention.

La Polynésie française a adopté en décembre 2018 la loi du Pays n° 2018-41 qui a mis en place une fiscalité comportementale destinée à inciter les producteurs à diminuer la teneur en sucre de leurs produits et, par l'effet de la hausse des prix, à inciter les consommateurs à modifier favorablement leurs habitudes de consommation alimentaire.

Par la suite, la Polynésie française a adopté une loi du Pays le 1^{er} juillet 2019³³ qui a modifié le régime de la taxe de consommation pour la prévention en retirant notamment la purée de fruits de la liste des produits ciblés et en modifiant les paliers de teneur en sucre. Le périmètre de cette taxe a été limité afin de ne pas peser sur la rentabilité des entreprises locales concernées. La Polynésie française prévoit de faire entrer en vigueur, à la fin 2025, une loi du Pays équivalente à la loi précitée du 3 juin 2013 et de renforcer la fiscalité des produits alimentaires sucrés fabriqués localement, dont les boissons. Les recettes correspondantes permettraient de financer les activités de prévention de l'obésité et de contrôle des politiques de santé.

31. Dans son étude de juillet 2024, la Drees estime que cet outil peut être efficace notamment si, pour lutter contre son caractère régressif, les recettes sont utilisées pour favoriser l'accès à des aliments sains (les dossiers de la Drees, n°118).

32. [Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité nutritionnelle, 5 juillet 2023.](#)

33. Loi du pays n° 2019-21 du 1^{er} juillet 2019 portant modification du régime de la taxe de consommation pour la prévention.

De surcroît, dans l'hexagone, le ministère chargé de la santé a observé que les systèmes d'étiquetage nutritionnel simplifiés sont efficaces pour orienter les choix alimentaires et sont bien compris des consommateurs³⁴. La fiscalité comportementale gagnerait donc à être complétée, en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, par une réglementation sur l'étiquetage nutritionnel des produits commercialisés et sur leur publicité, notamment à destination des jeunes.

Par ailleurs, afin de faciliter l'accès des jeunes à une alimentation équilibrée, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française devraient organiser l'encadrement de la commercialisation et de la distribution des produits jugés néfastes pour la santé dans les écoles et les établissements d'enseignement. Une telle mesure pourrait être complétée par une réglementation destinée à limiter l'offre de restauration rapide aux abords de ces établissements. La Polynésie française affirme avoir engagé des actions auprès des commerçants, mais aucun bilan chiffré n'est disponible.

4. Réduire la sédentarité des jeunes et encourager l'activité physique

D'une manière générale, la prise de conscience chez les jeunes que le rapport entre les calories consommées et les calories dépensées protège de l'obésité doit représenter un objectif à atteindre.

SCHÉMA N° 4 | Déterminants de prévention de l'obésité juvénile



Source : Cour des comptes

En complément de messages de prévention adaptés à la jeunesse, l'aménagement d'équipements sportifs en accès libre sur différents points des deux territoires favorisera l'accès des jeunes à la pratique d'une activité physique. La Polynésie française prévoit de faire progresser le niveau d'activité physique de la population de 10 %, sans distinction d'âge, avec l'aménagement de parcours en santé en 2025, dans au moins dix communes de l'île de Tahiti. En 2024 et en 2025, elle indique prévoir d'allouer respectivement 0,84 M€ et 1,68 M€ de crédits complémentaires pour structurer un dispositif de prévention faisant intervenir des acteurs associatifs et destiné à promouvoir l'alimentation saine et l'activité physique.

34. [Ministère de la santé et de la prévention, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques \(Drees\), *Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention*, les dossiers de la Drees, 18 juillet 2024.](#)

B. Mieux évaluer les résultats pour réduire les coûts associés à l'obésité

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française doivent renforcer la mesure des bénéfices de la prévention de l'obésité. Une évaluation triennale donnant lieu à un rapport public est nécessaire pour informer la population et ajuster les stratégies et plans d'action. Les partenaires de la politique de santé (communes, associations, professionnels de santé, etc.) disposeront alors d'informations utiles pour développer leurs propres messages à destination des jeunes. La Polynésie française indique prévoir d'évaluer, à l'avenir, les politiques publiques de prévention de l'obésité au fur et à mesure de la mise en œuvre des recommandations de la Cour et de l'étude de leurs incidences.

En outre, le renforcement de la prévention de l'obésité chez les jeunes contribuera à la lutte contre les maladies chroniques non transmissibles. Les actions de prévention gagnent en efficacité lorsqu'elles sont mises en œuvre dès le plus jeune âge.

Le lien le plus direct entre l'obésité et des longues maladies concerne le diabète de type 2. En Polynésie française, 70 % des patients atteints de diabète sont en situation d'obésité. Ce taux s'élève à 80 % en Nouvelle-Calédonie. Entre 2018 et 2023, la dépense annuelle d'assurance maladie associée au diabète sucré chez les jeunes de 15 à 25 ans a progressé de 41 % en Polynésie française et de 32,2 % en Nouvelle-Calédonie (en 2023, elle atteignait 0,11 M€ en Polynésie française et 0,24 M€ en Nouvelle-Calédonie). Si rien n'est fait, la charge financière pour l'assurance maladie de la prise en charge du diabète sucré chez les 15-25 ans pourrait atteindre 0,56 M€ en Polynésie française et 0,32 M€ en Nouvelle-Calédonie en 2028.

La réduction progressive de la prévalence de l'obésité des jeunes permettra donc une meilleure maîtrise de la dépense annuelle d'assurance maladie, notamment celle associée aux affections de longue durée.

Conclusion et recommandations

Alors que l'obésité progresse chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, son suivi demeure partiel.

Dans ces deux territoires, les politiques de prévention de l'obésité doivent faire l'objet de programmes spécifiquement consacrés à la jeunesse. Les causes et les enjeux sanitaires et sociaux associés à cette maladie sont identifiés, particulièrement chez les jeunes les plus précaires, et appellent aujourd'hui des politiques publiques plus ambitieuses, mieux organisées et systématiquement évaluées.

La priorité consiste à renforcer la prévention de l'obésité chez les jeunes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française par des actions plus volontaires, notamment fiscales et informationnelles, et une observation plus précise et régulière de leur santé, permettant de maîtriser davantage les conséquences et les coûts associés à cette pathologie.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. réglementer la teneur en sucre des produits alimentaires importés, mettre en œuvre une taxe comportementale sur les produits contenant du sucre et imposer l'étiquetage nutritionnel des produits commercialisés (*gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française*) ;
2. favoriser la pratique sportive des jeunes et la lutte contre la sédentarité, dès 2026, en développant des infrastructures en accès libre destinées à la pratique de l'activité physique (*gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française*) ;
3. encadrer, dès 2026, la commercialisation et la distribution des produits jugés néfastes pour la santé à l'intérieur et aux abords des écoles et des établissements d'enseignement (*gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française*).

Réponse reçue à la date de la publication

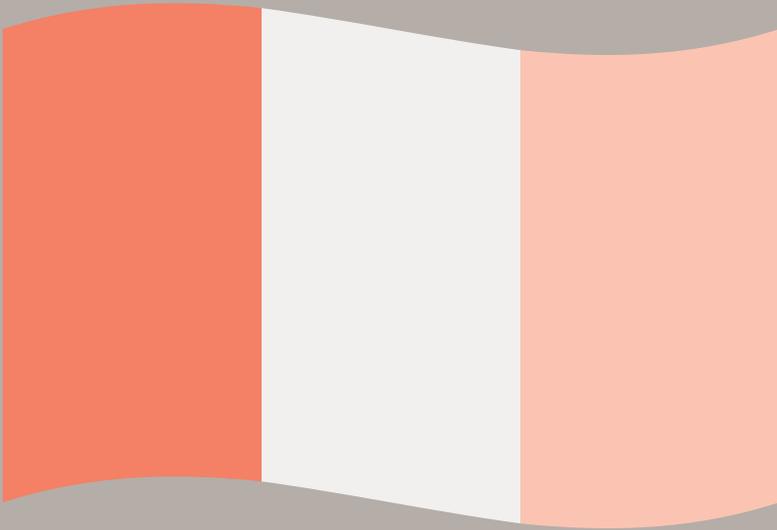
Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le Président de la Polynésie française

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la santé et de l'accès aux soins

Monsieur le Président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie



QUATRIÈME PARTIE

**L'apprentissage
à la citoyenneté
et à la vie dans la cité**

Les notions de vivre ensemble et de cohésion sociale sont difficiles à définir dans un monde où les jeunes, qui découvrent les problématiques du monde adulte, affichent une grande défiance à l'égard des institutions. Cette défiance est l'un des principaux marqueurs de la crise de la représentation démocratique. Or, la participation à la vie politique constitue un moment important pour tout citoyen en lui permettant de contribuer à la définition des grandes orientations du pays à travers l'exercice du droit de vote.

Les préoccupations majeures des jeunes portent sur les inégalités sociales et les questions environnementales. Néanmoins, et conformément à l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les enjeux de sécurité, comme de liberté, de propriété ou de résistance à l'oppression, ne doivent pas être exclus des préoccupations.

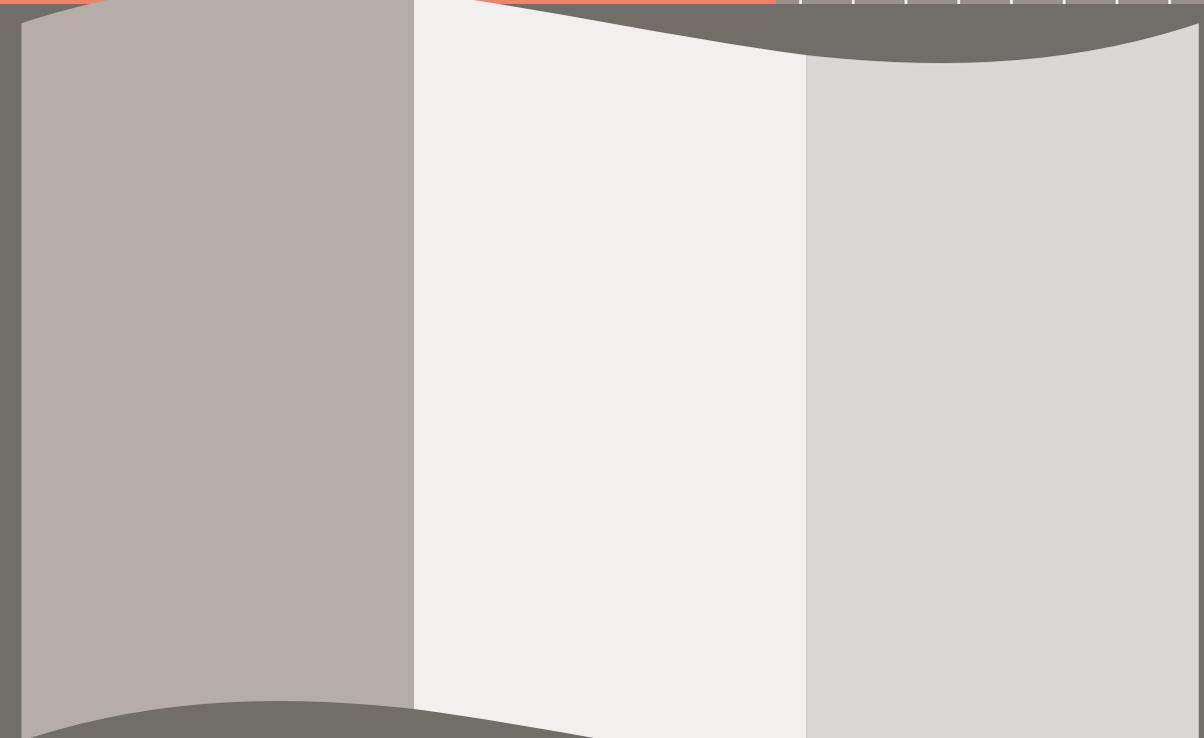
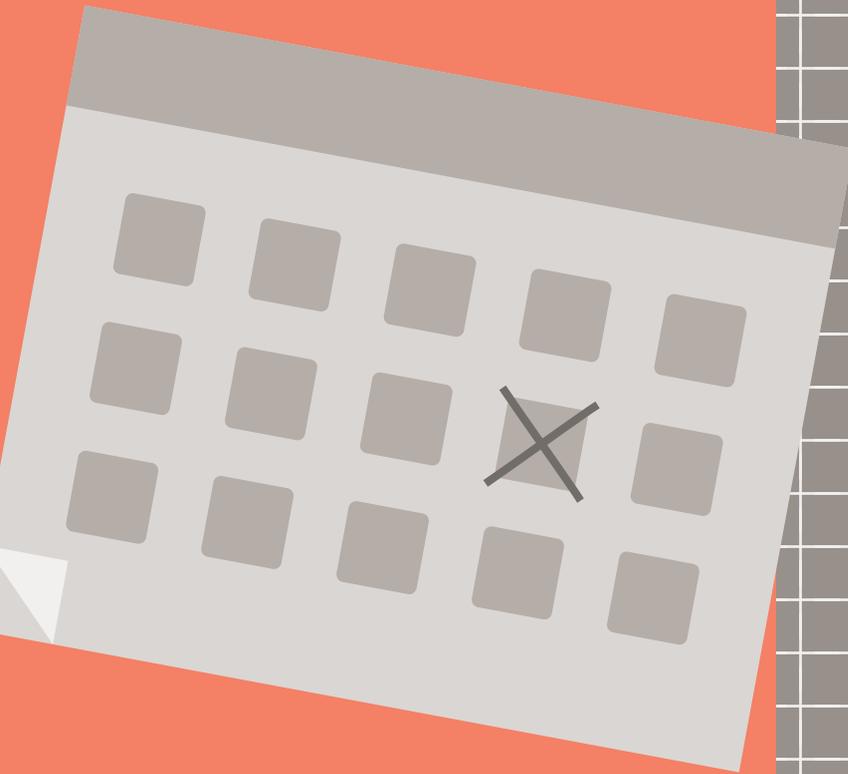
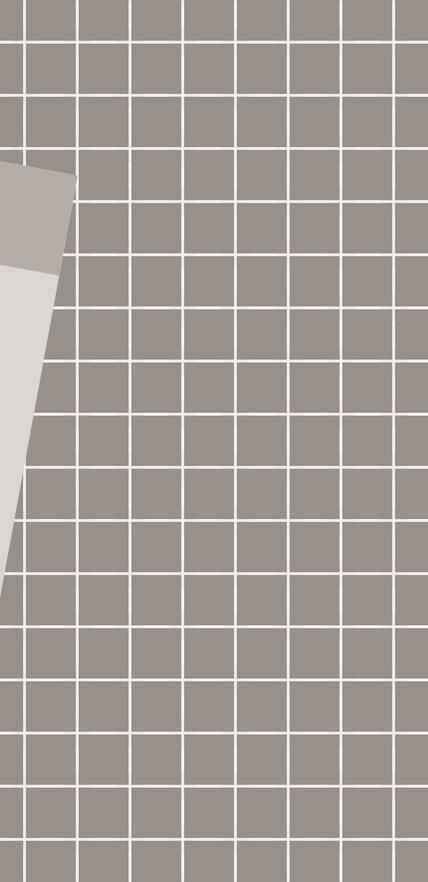
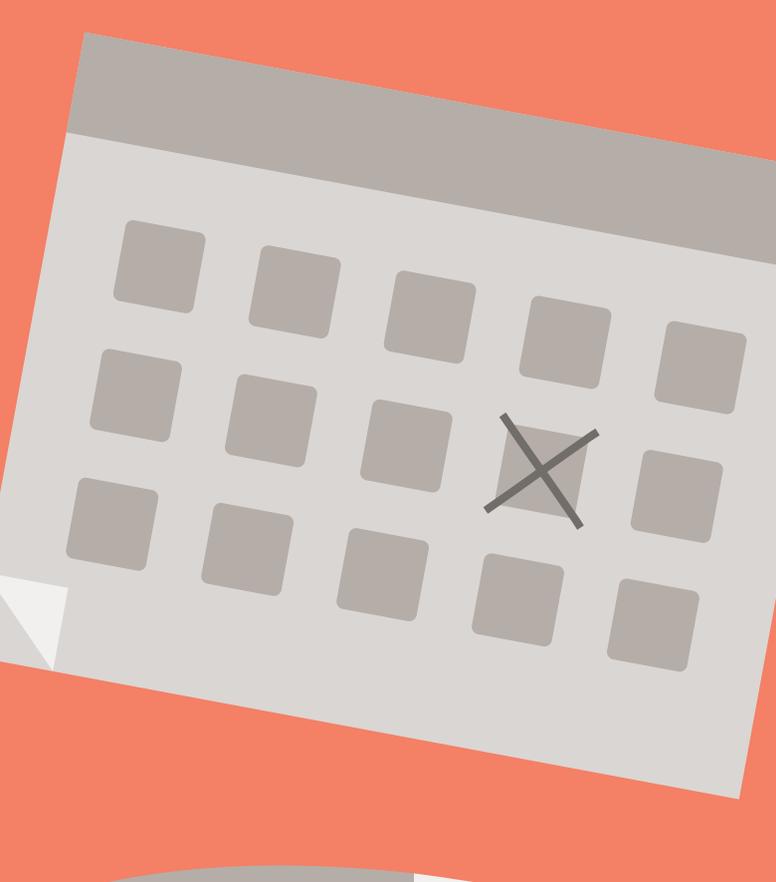
La Journée Défense et Citoyenneté, créée en 2011, constitue une occasion unique de s'adresser à la quasi-totalité d'une classe d'âge. Elle concourt à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse. La volonté du ministère des armées de renforcer la dimension militaire du dispositif doit être conciliée avec les objectifs plus larges que lui assigne la loi.

Parmi les difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés, certaines se cumulent (scolarité, santé, logement, travail, etc.) et constituent autant d'obstacles qui peuvent les mener à l'exclusion, quand elles ne les conduisent pas devant les juridictions pénales. Face à ces situations souvent très difficiles, le ministère de la justice noue de nombreux partenariats. Pourtant, en dépit de ces efforts, le constat reste insatisfaisant, ce qui pose la question d'une

intervention, le plus en amont possible, auprès des familles. L'importance de ces dernières dans le devenir des jeunes délinquants est soulignée par tous les professionnels, ceci d'autant plus qu'en matière pénale, il n'existe pas de politique homogène à leur égard. Celle-ci est marquée par une rupture lors de la majorité. La justice des mineurs s'appuie sur un cadre spécifique où l'éducatif prévaut sur le répressif avec, en parallèle, une forte individualisation de la réponse pénale. Les jeunes majeurs relèvent, pour leur part, du droit commun.

Atteindre la majorité ouvre aussi de nouveaux droits, à commencer par celui de voter, et crée également de nouvelles obligations. Contribuer aux finances publiques, notamment au travers de l'impôt sur le revenu, est couramment associé à la citoyenneté, la majorité fiscale coïncidant avec la majorité civile. Alors que 16 % seulement des jeunes acquittent effectivement cet impôt, ils portent un regard critique sur la fiscalité, qui s'explique par une méconnaissance de cette matière, associée au sentiment de payer un impôt trop élevé et inéquitablement réparti, et un regard sévère sur la gestion des fonds publics. Ce constat appelle à développer l'éducation au civisme fiscal, de manière plus innovante et volontaire que ce n'est le cas aujourd'hui.

Conçue comme une éducation à l'art, l'éducation artistique et culturelle contribue à la formation et à l'émancipation de la personne et du citoyen, à travers le développement de sa sensibilité, de sa créativité et de son esprit critique. Les élèves doivent ainsi bénéficier d'un parcours d'éducation artistique et culturelle qui associe la fréquentation des œuvres, la rencontre avec les artistes, la pratique artistique et l'acquisition de connaissances pour leur offrir une ouverture aux arts et à la culture.



1.

La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir

La loi du 28 octobre 1997¹ a suspendu la conscription tout en prévoyant qu'elle puisse être rétablie par le Parlement en cas de nécessité². Elle a instauré simultanément une journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) destinée à maintenir un lien entre les armées et la jeunesse, à rappeler le devoir de défense nationale qui s'impose à tout citoyen et à assurer les conditions d'un éventuel appel sous les drapeaux.

La Journée Défense et Citoyenneté (JDC) a succédé à la JAPD en 2011. Après l'enseignement de défense dispensé pendant la scolarité et le recensement à 16 ans, la JDC est la dernière des trois étapes du parcours obligatoire de citoyenneté conçu pour les jeunes Français. La loi prévoit que, pendant cette journée, les appelés soient sensibilisés aux enjeux de défense nationale, informés sur son organisation et sur le modèle français de sécurité civile, sur les droits et devoirs liés

1. Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

2. Article L. 112-2 du code du service national.

à la citoyenneté, ainsi que sur le don d'organe, de sang et de moelle osseuse. Dans une optique de prévention, ils doivent aussi être informés des conduites à risques et sur l'égalité femmes-hommes.

L'organisation de cette journée incombe à la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) du ministère des armées, en lien avec des animateurs militaires chargés d'en dispenser les contenus. Le certificat individuel de participation délivré à l'issue doit être présenté pour l'inscription au permis de conduire et à tout examen organisé par la puissance publique. Ce dispositif, qui s'impose à tous les Français âgés de 16 à 18 ans³, sert aussi à l'établissement des listes électorales et à la détection de l'illettrisme.

En 2023, 17 600 JDC ont réuni près de 807 000 jeunes sur 353 sites, dont 55 % de sites militaires.

Près de dix ans après une première enquête menée à la demande de la commission des finances du Sénat⁴, la Cour a souhaité réexaminer le dispositif. Alors que les contextes sociaux, nationaux et internationaux renouvellent les enjeux de cette journée, la montée en puissance du service national universel (SNU) depuis son annonce en 2017 bouscule fortement le contenu et l'organisation de la Journée Défense et Citoyenneté.

Dans cet environnement particulièrement mouvant, malgré une organisation robuste et professionnalisée, le modèle actuel de la JDC apparaît à bout de souffle (I). De fait, l'apport de la journée s'avère incertain et le dispositif souffre de faiblesses persistantes (II). Ses finalités doivent donc être actualisées et redéfinies en adéquation avec l'évolution du contexte (III).

3. La procédure de régularisation permet de participer à la JDC jusqu'à l'âge de 25 ans. Les jeunes femmes sont concernées par le dispositif depuis le 8 avril 2000.

4. Cour des comptes, *La Journée Défense et Citoyenneté*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2016.

Chiffres clés

806 962 jeunes

ont effectué leur Journée Défense et Citoyenneté (JDC) en 2023



1,8%

des appelés ayant atteint 25 ans en 2022 n'avaient pas effectué leur JDC

1 261

c'est le nombre de postes dont dispose la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). 90% sont mobilisés par la JDC.

105 M€/an

coût estimé du dispositif

Source : DSNJ (Direction du service national et de la jeunesse, du ministère des armées)

I. Une organisation soumise à de fortes tensions

La direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) et les contributeurs militaires sont mobilisés pour offrir aux jeunes auxquels elle s'adresse une journée qui se déroule dans de bonnes conditions. Face au renforcement et à la multiplication des contraintes, le dispositif actuel apparaît cependant à bout de souffle.

A. Un dispositif bien établi

1. Une organisation normée

La Journée Défense et Citoyenneté a pour objet « *de conforter l'esprit de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse* »⁵. À cet objectif principal, décliné en plusieurs modules d'information, s'ajoute la détection des difficultés de lecture, historiquement opérée lors de la conscription.

Ces dernières années, le déroulement de la journée-type s'opérait sous la responsabilité d'un chef de session supervisant une ou plusieurs salles de 40 à 50 jeunes chacune. Dans chaque salle officiaient selon les séquences :

- deux animateurs militaires d'active ou réservistes pour les modules « Défense » et « Citoyenneté » ;
- deux agents de la DSNJ, « secrétaires encadrants » chargés des étapes administratives, du test de lecture et des questionnaires de satisfaction.

5. Article L. 111-2 du code du service national.

SCHÉMA N° 1 | Répartition des rôles entre animateurs militaires et encadrants DSNJ lors de la JDC (7 heures)*

<p>En amont de journée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisation administrative et matérielle des sessions sur les sites accueillant la JDC • Exploitation des demandes et des situations particulières, dialogue avec les mairies 	<p>En début de journée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Installation des salles • Accueil des jeunes • Formalités administratives • Test de détection des difficultés de lecture
<p>MODULE 1 : une défense nécessaire → Cartes 1h00 Présentation des risques et menaces, géopolitique, cyber-attaques, terrorisme → Quiz → Diaporamas</p>	<p>En parallèle tout au long de la journée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise à jour de la base de données à partir des fiches administratives renseignées par les jeunes • Entretiens avec les jeunes identifiés en difficulté de lecture • Accompagnement et échanges avec les jeunes lors des pauses et repas
<p>MODULE 2 : l'organisation de notre défense → Films 1h00 Présentation des institutions, de la protection civile et des armées → Quizz → Diaporamas</p>	
<p>En cours de journée : activité défense et citoyenneté 0h45</p>	
<p>MODULE 3 : soyez engagé → Films 1h00 Présentation des modes d'engagement civils et militaires, ainsi que des métiers → Quizz → Diaporamas</p>	<p>En fin de journée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiches de liaisons pour les jeunes intéressés • Questionnaire à chaud sur la JDC • Remise des certificats individuels de participation
<ul style="list-style-type: none"> ■ Étape relevant des secrétaires encadrants, agents de la DSNJ ■ Étape relevant des animateurs militaires 	

* organisation en vigueur du 1^{er} septembre 2023 au 1^{er} août 2024
 Source : Cour des comptes

L'organisation matérielle et l'encadrement administratif de la Journée Défense et Citoyenneté sont confiés au ministère des armées, à travers sa direction du service national et de la jeunesse (DSNJ). Épicentre de la politique des armées en direction de la jeunesse, cette dernière a aujourd'hui pour missions :

- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du service national, l'organisation de la JDC et les missions connexes ;
- la mise en œuvre du service militaire volontaire (SMV, créé en 2015 et pérennisé en 2019) et de la Journée Défense et Mémoire effectuée dans le cadre du service national universel (SNU) depuis 2019 ;
- l'animation de la mise en œuvre des politiques en faveur de la jeunesse.

Pour accomplir ces missions, la DSNJ disposait en 2023 de 1 261 postes, dont 90 % pour la JDC. Les agents correspondants sont répartis dans cinq établissements métropolitains à compétence territoriale coiffant chacun six centres (trois seulement en Île-de-France) et six centres pour l'outre-mer.

2. Un coût mieux connu et qui pourrait augmenter

Le coût affiché de la JDC, environ 105 M€ par an, repose sur des estimations reconduites à l'identique d'un exercice à l'autre pour certains postes de dépenses. Compris entre 135 € et 140 € par jeune depuis 2015 (hors crise sanitaire), l'indicateur du coût individuel mentionné dans le rapport annuel de performance du programme 169 - *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* est donc sujet à caution.

Les dépenses sont réparties sur quatre programmes budgétaires⁶, parmi lesquels celui dont relève la direction du service national et de la jeunesse (pour une quinzaine de M€). Face à la difficulté à consolider les dépenses liées à la Journée Défense et Citoyenneté, une première étape visant à préciser les imputations analytiques de la masse salariale a été menée en 2018. L'élaboration d'une nouvelle comptabilité analytique destinée à fiabiliser les coûts du soutien et mieux identifier et répartir la masse salariale affectée aux missions nouvelles de la DSNJ (service national universel, service militaire volontaire, etc.) a abouti pour l'exercice 2023. Selon ce nouveau modèle, la JDC aurait coûté 104 M€ en 2023, dont près de 76 M€ de masse salariale.

En cours de gestion 2024, ont été demandées à la direction du service national et de la jeunesse des mesures d'économie qui représentaient plus de 10 % du budget alloué à ses missions. Pour autant, une provision de 15 M€ supplémentaires était prévue dans le projet de loi de finances pour 2025 pour lui permettre de financer la rénovation prévue de la JDC et son pendant informatique. À ce montant s'ajouteront les dépenses relevant d'autres programmes budgétaires (masse salariale notamment).

B. ...qui subit de fortes contraintes

Les tensions sur les effectifs de la DSNJ et la difficulté à disposer des animateurs militaires en nombre suffisant fragilisent la capacité du dispositif à remplir ses missions. En conséquence, malgré des adaptations fréquentes, les conditions de réalisation de la Journée Défense et Citoyenneté se dégradent.

1. Des moyens humains qui se contractent

- a) La DSNJ doit composer avec une diminution régulière de ses effectifs et des difficultés nouvelles de recrutement

Entre 2008 et 2014, les effectifs de la direction du service national et de la jeunesse ont été réduits de plus de moitié, suivant la trajectoire définie dans le cadre de la révision générale des politiques publiques engagée en 2007. Entre 2015 et 2023, la baisse s'est poursuivie plus lentement, les effectifs théoriques diminuant de

6. Programme 169 - *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation*, dont relève la DSNJ depuis 2022 ; programme 212 - *Soutien de la politique de défense* (masse salariale de la DSNJ et des animateurs JDC, et dépenses d'investissement) ; programme 152 - *Gendarmerie nationale* (animateurs) ; programme 178 - *Préparation et emploi des forces* (part estimée du soutien mutualisé des bases de défense consacrée à la JDC).

5,6 %, pour atteindre 1 261 postes en 2023, dont 90 % pour la Journée Défense et Citoyenneté. Les effectifs affectés à la JDC ont diminué plus rapidement que ceux de l'ensemble de la direction (- 12,3 % depuis 2015). En parallèle, la masse salariale de la direction dans son ensemble (82 M€ en 2023) a crû de 10 % en raison des hausses de rémunération liées aux avancements de grade et d'échelon et d'une politique de repyramidage destinée à adapter les effectifs aux missions et à la numérisation.

La moyenne d'âge de la DSNJ est élevée (28,6 % de ses agents avaient plus de 55 ans en 2023), mais elle connaît un rajeunissement accéléré (la moyenne d'âge a baissé de sept ans en deux ans) du fait des départs en retraite et du taux de rotation très important qui en découle (21,6 % en 2023⁷, soit + 5,7 points depuis 2015).

Alors qu'aucun poste n'était vacant en 2015 et 2016, la DSNJ comptait 8,5 % de postes non pourvus en 2023. Les vacances de poste présentent des disparités interrégionales importantes, les effectifs n'étant complets que dans les centres d'outre-mer. La situation est particulièrement tendue en Île-de-France, où 15,8 % des postes étaient vacants en 2022, et encore 11 % en 2023 malgré les efforts engagés pour y remédier. Les facteurs explicatifs de ces difficultés de recrutement sont de plusieurs ordres, entre contraintes des postes de secrétaire encadrant (déplacements, horaires, journées continues, découchés) et questionnements, voire inquiétudes quant au positionnement et à l'avenir de la DSNJ dans le contexte de montée en puissance du service national universel.

b) Des animateurs militaires de moins en moins disponibles

L'animation des sessions de la Journée Défense et Citoyenneté est confiée à des militaires d'active et, pour 22 % des effectifs qu'elle mobilise, à des réservistes – part qui devrait augmenter si aboutit le projet de doter la DSNJ d'un vivier de 1 000 animateurs réservistes d'ici trois ans, afin de soulager les contributeurs militaires.

Le besoin en animateurs est programmé annuellement en fonction des cohortes de jeunes et réparti entre les employeurs sollicités pour y contribuer, puis décliné de façon « prévisionnelle » 140 jours avant la date de la JDC, et « définitive » 60 jours avant. Chaque armée, direction ou service détermine les modalités de mobilisation de son vivier sur la base du volontariat.

Principaux contributeurs historiques, la gendarmerie et l'armée de terre fournissent ensemble près de 57 % des jours/animateurs de la Journée Défense et Citoyenneté. Elles sont suivies par l'armée de l'air et de l'espace et la marine, qui animent ensemble plus du quart des JDC.

Les tensions sur les effectifs des armées et les contextes opérationnels souvent chargés, ainsi que les sollicitations liées aux nouvelles missions, accroissent la difficulté des contributeurs à libérer de leurs missions principales le nombre requis de militaires d'active pour animer les JDC. En conséquence, le respect global du nombre de jours/animateurs prévu n'est plus assuré depuis 2019.

7. 10 à 15 % dans les armées en 2018 et 8,4 % pour la fonction publique d'État.

Par ailleurs, le nombre de jeunes accueillis a augmenté de 4 % entre 2016 et 2023, tandis que le vivier global d'animateurs et le vivier dit « utile » (c'est-à-dire les animateurs ayant animé au moins une session au cours de l'année précédente) ont respectivement diminué de 31 % et 24 %. Le nombre annuel moyen de sessions est ainsi passé de 3,9 par animateur en 2015 à 5,8 en 2023 (+ 50 %), avec des disparités interrégionales considérables. Ainsi, en Île-de-France, les animateurs ont en moyenne effectué 9,4 tours en 2023, contre 4,1 à 7,3 dans les autres régions métropolitaines et 3 outre-mer.

La qualité des animateurs et leur capacité à transmettre les messages, comme à donner une bonne image de l'armée, sont cruciales. C'est pourquoi une politique de suivi comprenant un processus d'évaluation a été mise en place dès 2011 puis ajustée à plusieurs reprises avant d'être suspendue durant la crise sanitaire. Les tensions sur le vivier et la nécessité de disposer d'un nombre d'animateurs suffisant ont pu conduire à renoncer aux évaluations. Cet abandon *de facto* est regrettable dès lors que cette politique avait aussi pour objectif de fidéliser le vivier, notamment en valorisant les animateurs et en marquant la reconnaissance de l'institution à leur endroit.

2. Des limites de productivité désormais atteintes

a) Le SNU percuté l'organisation de la JDC

Le service national universel est un dispositif destiné aux jeunes de 15 à 17 ans, actuellement sur la base du volontariat, annoncé en 2017 et progressivement déployé depuis lors. Il comprend un « séjour de cohésion » de 12 jours, une mission d'intérêt général puis un engagement auprès d'une association ou institution publique. 40 000 jeunes l'ont effectué en 2023.

Le SNU, et le séjour de cohésion qui en est l'élément central, relèvent de l'Éducation nationale, mais l'organisation et l'animation de la Journée Défense et Mémoire prévue durant ce séjour de cohésion ont été confiées au ministère des armées. Tout comme la Journée Défense et Citoyenneté, cette journée mobilise des animateurs militaires et des encadrants de la DSNJ. Or les problèmes d'organisation considérables du dispositif⁸ se répercutent sur la chaîne DSNJ et sur les contributeurs militaires :

- en matière de planification : les informations relatives aux lieux des séjours et au nombre de jeunes sont fournies très tardivement, si bien que l'organisation des Journées Défense et Mémoire perturbe le processus très normé des Journées Défense et Citoyenneté. Cette gestion dans l'urgence complique la mobilisation des animateurs et contraint les agents à revoir les programmations à plusieurs reprises ;
- en matière de ressources humaines : le besoin d'animateurs pour les Journées Défense et Mémoire augmente à mesure de la montée en puissance du SNU et pèse sur des viviers déjà contraints. La conduite parallèle de ces deux dispositifs est d'autant plus difficile depuis le printemps 2024 que les séjours de cohésion du SNU peuvent désormais se dérouler sur le temps scolaire jusqu'ici réservé aux JDC ;

8. Cour des comptes, *Le service national universel, un premier bilan, cinq années après son lancement*, rapport public thématique, septembre 2024.

- concernant le matériel : faute le plus souvent de salles équipées pour la Journée Défense et Mémoire, les encadrants doivent déplacer des valises de tests, imprimantes, vidéoprojecteur, écrans, etc., avec les risques induits en termes de disponibilité, de vol ou de casse ;
- enfin, en l'absence d'horizon juridiquement stabilisé pour le SNU, d'importantes évolutions des systèmes d'information ont été retardées. Les ajustements successifs, l'ajout de fonctionnalités et surtout l'ancienneté de ses composants menacent à moyen terme la viabilité de l'ensemble du système informatique de traitement des données, dont le maintien comme le renouvellement seront coûteux.

Le SNU renforce ainsi les tensions et, à moyens constants, est devenue un puissant facteur de désorganisation et d'usure de la chaîne de la DSNJ.

- b) Une modernisation réussie qui a permis de contenir le nombre d'animateurs et d'encadrants requis

La direction du service national et de la jeunesse a toutefois acquis une expertise et développé un dispositif abouti de pilotage qui lui ont jusqu'ici permis de calibrer précisément le nombre de sessions, de mieux remplir les salles et de contenir le besoin en animateurs, portant ainsi son efficience et sa productivité à ce qui semble être un maximum.

Afin d'éviter que l'augmentation du volume des cohortes n'oblige à accroître le nombre des animateurs à due concurrence, la jauge des salles a été relevée, un jeune supplémentaire par salle représentant 800 jours/animateurs de moins par an. Ainsi, alors qu'en 2016, la cible était de 42,3 jeunes par salle, ils étaient en moyenne 44,2 en 2022.

Pour atteindre ce chiffre, en tablant sur un taux de remplissage moyen de 92,9 % et en intégrant un taux d'absentéisme constaté à la première convocation de l'ordre de 15 %, la DSNJ a systématiquement porté le niveau moyen de convocation à hauteur de 110 %. De surcroît, après une expérimentation en 2022, 726 555 SMS de rappel de convocation ont été envoyés en 2023 et l'absentéisme est descendu à 11,8 % (14,5 % en 2022). Ces résultats ont conduit à prolonger et à améliorer le dispositif en 2024.

Depuis fin 2023, pour fluidifier la gestion simultanée des deux missions JDC et Journée Défense et Mémoire, la DSNJ a en outre fusionné les viviers d'animateurs grâce à une formation unique.

La DSNJ a par ailleurs mis en place une politique de labellisation de sa qualité de service destinée à soutenir et valoriser la démarche engagée dès 2009 pour dématérialiser et simplifier les modalités de sa relation aux usagers et à ses partenaires. Les modules de l'application mobile *maJDC.fr* qui ont été déployés entre avril 2015 et septembre 2018 constituent le cœur de cette démarche. Ils offrent des services adaptés aux jeunes, aux partenaires, animateurs et encadrants. Un serveur vocal et un *chatbot* lui ont été adjoints et des objectifs ont été fixés en matière de réponse aux appels téléphoniques et aux courriels. Toutefois, cet écosystème informatique reliant les applications nécessaires à l'organisation des JDC et au traitement des données des jeunes est désormais vieillissant.

c) Une mission de plus en plus difficile à accomplir

Malgré ces démarches, la réduction des effectifs, amplifiée par les difficultés de recrutement, l'absentéisme et les exemptions d'animation de JDC, augmentent la charge de travail pesant sur les agents disponibles de la DSNJ, désormais difficilement soutenable.

L'absentéisme concerne ainsi près du quart des effectifs en métropole en 2022 et 2023⁹ (les outre-mer ne sont pas ou peu concernés), et une partie des agents sont exemptés de JDC (entre 4,8 % dans le sud-ouest et 7,4 % en Île-de-France, où le taux a atteint 9,8 % en 2022). Il en résulte qu'un agent de la DSNJ encadre 3,7 à 5,1 JDC par mois selon les centres, le pic étant observé au centre parisien où les encadrants aptes et présents à l'année ont en moyenne effectué 54 tours, quelques-uns dépassant 75 tours en 2022, ce qui pèse sur les missions administratives leur incombant par ailleurs.

À cette mission d'encadrement s'ajoute, pour les agents militaires de la DSNJ (représentant 21 % de l'effectif aujourd'hui, contre 25 % en 2018), l'animation de sessions en cas d'absence de contributeurs issus des armées. Cela permet d'éviter l'annulation de JDC et les retards dans la prise en charge des jeunes. À cette fin, la direction du service national et de la jeunesse programme chaque année un certain nombre de journées d'animation assumées par les militaires qu'elle compte dans ses effectifs. Elle a décidé en 2023 de réduire drastiquement sa prévision de contribution à l'animation afin de refléter son poids réel dans les effectifs du ministère. Le besoin demeurant, le nombre réalisé de jours d'animation par des agents de la DSNJ a représenté en 2023 plus de 18 fois le nombre de jours qui était initialement programmé dans leur planning (alors que 36 jours/animateur étaient programmés, la DSNJ a ainsi fourni 659 jours/animateur, sur un total de 31 845 jours pour l'ensemble des contributeurs à l'animation des JDC).

Malgré les efforts de la direction et l'engagement notable des agents, fin 2022, 11 % des jeunes recensés n'avaient pu être reçus en JDC dans la période prévue, faute de disponibilité et de capacité des salles, d'animateurs ou d'encadrants en nombre suffisant. Ce taux de « décalés », ramené à 6,3 % fin 2023 après avoir dépassé 15 % en cours d'exercice, permet à la DSNJ d'apprécier sa capacité à remplir sa mission.

Faute de moyens humains adéquats, les cibles de taux de « décroché » aux appels téléphoniques et de délais de réponse aux courriels et courriers se sont, de surcroît, avérées inaccessibles pour l'établissement d'Île-de-France qui concentre un nombre important de contacts et n'a pu servir que 20 % de ces appels en 2023, pour une cible à 80 %. Les autres établissements métropolitains et les centres ultramarins atteignent ou approchent les objectifs.

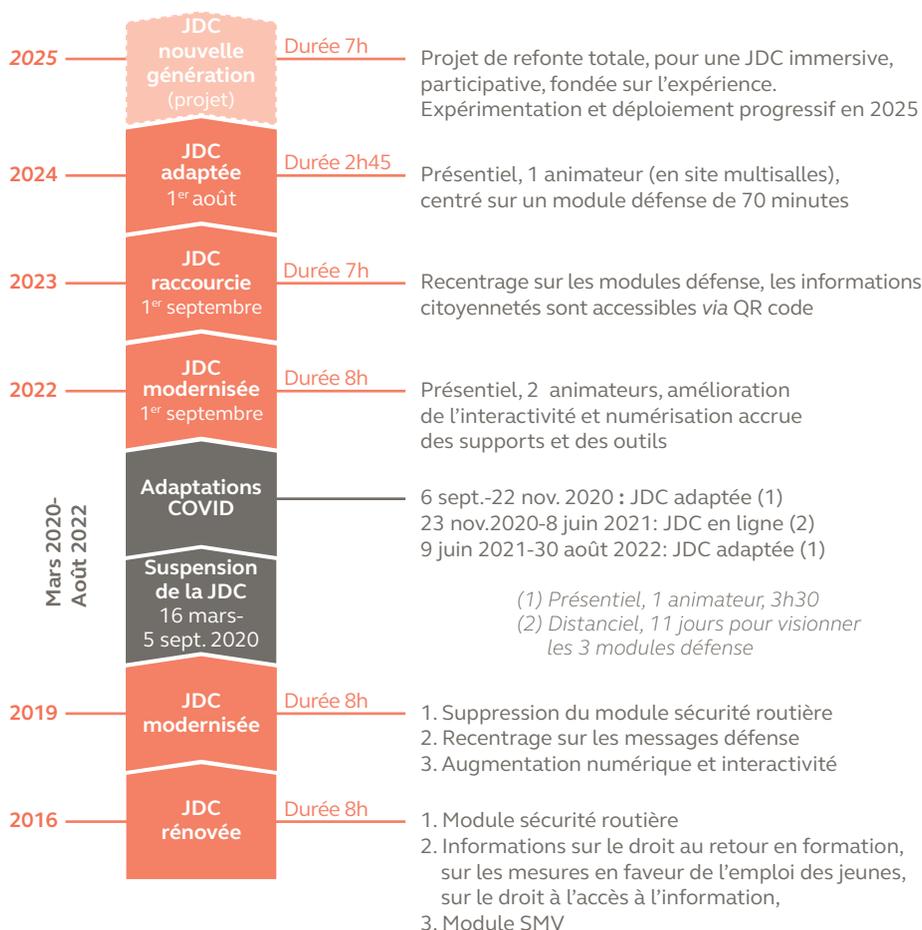
9. Ce taux mesure le pourcentage de l'effectif absent au cours d'une période donnée, afin d'évaluer la capacité à assurer l'activité de JDC, hors chef de centre et hors inaptes médicaux totaux.

C. Des adaptations fréquentes de la forme et du contenu

a) Des modifications de plus en plus rapprochées

Parce que la Journée Défense et Citoyenneté constitue une occasion unique de s'adresser à la quasi-totalité d'une classe d'âge, la tentation de multiplier les messages a périodiquement été suivie d'efforts de recentrage. Les principes généraux d'organisation de la JDC demeurent pérennes, mais son contenu peine à être stabilisé, faute jusqu'ici d'avoir trouvé une formule pleinement satisfaisante avec les moyens disponibles.

SCHÉMA N° 2 | Principales évolutions de la Journée Défense et Citoyenneté depuis 2016



Source : Cour des comptes

Pendant la crise sanitaire, la Journée Défense et Citoyenneté a été suspendue lors du premier confinement puis restaurée sous une forme « adaptée » (3 heures 30, en présentiel, avec un seul animateur). Elle s'est tenue en ligne pendant le deuxième confinement avant un retour de la forme « adaptée ». Cette organisation a permis à 615 000 jeunes, soit 80 % des effectifs attendus, de réaliser leur JDC en 2020 malgré les circonstances. En 2021, ils étaient près de 920 000, un nombre record comprenant des jeunes dont la JDC avait été dû être reportée. La Journée Défense et Citoyenneté « classique » n'a été restaurée qu'en septembre 2022, mettant fin à une période durant laquelle l'impératif de rattraper le retard et de remplir l'obligation légale pour permettre aux jeunes de s'inscrire au permis de conduire et aux examens et concours a, dans une certaine mesure, pu l'emporter sur la qualité de la transmission des messages.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 114-3 du code de la défense nationale prévoit que, durant la JDC, les jeunes soient soumis au test de lecture et sensibilisés aux enjeux de défense nationale, informés sur son organisation, sur le modèle français de sécurité civile et sur les droits et devoirs liés à la citoyenneté. Une information sur le don d'organe, de sang, de moelle osseuse doit leur être délivrée. Dans une optique de prévention, ils doivent aussi être informés des conduites à risques et sur l'égalité femmes-hommes.

Pourtant, depuis septembre 2023, seuls les modules défense sont présentés, l'information citoyenne étant accessible *via* des QR codes dont rien n'assure qu'ils soient consultés. Il en va de même pour la Charte des droits et devoirs du citoyen imprimée au verso du certificat remis à l'issue de la journée.

b) Une JDC réduite dans l'attente d'un nouveau modèle

Depuis le 1^{er} août 2024, la Journée Défense et Citoyenneté est repassée en mode adapté, d'une durée de 2 heures 45 et centrée sur le volet défense et le test de lecture, avec deux sessions par jour et, en règle générale, un seul animateur par salle.

Cette décision a été prise en gestion par le directeur du service national et de la jeunesse, faute, dans le contexte particulier d'un Gouvernement limité à la gestion des affaires courantes à compter de juillet 2024, d'obtenir une validation formelle de sa chaîne hiérarchique, et ce alors que les 2,63 M€ d'économies exigés, représentant 10 % du budget initial de la direction, le plaçait face à une impasse budgétaire.

Le choix de passer en « *JDC adaptée* » permet à la direction de réaliser les économies demandées en supprimant les repas à servir aux appelés, mais aussi d'absorber le retard de prise en charge des jeunes. En effet, dans la région parisienne, la Journée Défense et Citoyenneté a été suspendue entre mai et septembre 2024 par manque d'animateurs militaires, mobilisés par la sécurisation des jeux olympiques et paralympiques et du fait de l'indisponibilité des salles en raison du déménagement d'une partie des implantations parisiennes de la direction.

Au risque de véhiculer des messages contradictoires, et sans plus de validation formelle d'une décision qui affectera pourtant la majorité d'une cohorte, la DSNJ envisage de maintenir ce mode adapté tout au long de l'année 2025. Cette période devrait correspondre au déploiement progressif de la « *JDC Nouvelle Génération* » à laquelle elle travaille et qui pourrait être généralisée début 2026 (voir *infra*).

Telle qu'elle est mise en œuvre depuis l'été 2024, la Journée Défense et Citoyenneté adaptée constitue certes une réponse pragmatique aux contraintes de tous ordres, mais ses fondements juridiques sont fragiles. Le code du service national prévoit en effet que la JDC dure une journée. Pour étayer sa décision d'en réduire la durée, la DSNJ s'appuie sur une note de la direction des affaires juridiques du ministère des armées mentionnant un avis du Conseil d'État. C'est sur la base de cet avis, qui en réalité n'a pas été formalisé et qui portait sur les adaptations mises en œuvre durant la période du covid, que la « *JDC adaptée* », comme le projet de « *JDC Nouvelle Génération* », ont été décidés, s'éloignant sensiblement du contenu de l'article L. 114-3 du code du service national.

En l'état, la conformité avec le code du service national de la formule adaptée retenue pour la période transitoire avec le nouveau dispositif ne paraît pas assurée. La volonté de faire évoluer la Journée Défense et Citoyenneté et l'adaptation aux contraintes ne sauraient justifier de tels écarts aux textes ni leur inscription dans la durée.

II. Un apport incertain et des faiblesses persistantes

Bien que dotée d'une organisation robuste lui permettant de s'adresser à la quasi-totalité d'une classe d'âge, la JDC n'atteint qu'imparfaitement les objectifs qui lui sont assignés.

A. Des résultats difficiles à apprécier

Avant la remise des attestations de participation, il est demandé aux jeunes de répondre à un questionnaire portant sur l'image des armées à l'issue de la journée, l'intérêt des modules Défense, la prestation des animateurs et encadrants, les locaux, les repas et collations et l'activité défense et citoyenneté (visite, témoignage).

Au cours des quinze dernières années, en dépit d'importantes disparités géographiques, les taux de satisfaction moyens ont toujours été supérieurs à 80 % pour ce qui concerne la qualité de la prestation et, en 2018, près de 96 % des jeunes déclaraient que la journée avait amélioré l'image qu'ils avaient de l'armée.

L'introduction en 2016 d'un module « sécurité routière » a eu un fort impact négatif, que les adaptations successives n'ont pas réussi à corriger jusqu'à son abandon en 2019.

L'indicateur relatif à l'« *intérêt des jeunes pour les métiers de la défense* » s'est conjoncturellement effondré lorsque la JDC en ligne était en vigueur : pour une cible à 24 %, il est passé de 25 % en 2019 à moins de 12 % en 2021.

Les résultats des sondages conduits six à douze mois après la JDC sont très stables depuis 2015. Entre les deux tiers et les trois quarts des jeunes réinterrogés indiquent avoir trouvé leur JDC intéressante, environ les trois quarts qu'elle a amélioré l'image de l'armée et plus du tiers déclarent que la JDC leur a donné envie de reprendre contact avec les armées.

Outre la prudence avec laquelle doivent ordinairement être considéré ce type d'enquêtes d'opinion, beaucoup, au sein des armées, jugent le contenu actuel de la Journée Défense et Citoyenneté peu satisfaisant. Pour autant, les armées se déclarent attachées à cette occasion de rencontres avec l'ensemble d'une classe d'âge et renvoient régulièrement à ces résultats pour défendre l'intérêt du dispositif.

B. Une petite proportion de jeunes reste difficile à toucher

1. Un recensement quasi exhaustif mais inopérant dans l'hypothèse d'un appel sous les drapeaux

Seconde étape du parcours de citoyenneté après l'enseignement de défense, le recensement citoyen est obligatoire. Il a pour objet l'établissement des listes électorales par l'Insee, la convocation à la Journée Défense et Citoyenneté et, en cas de crise majeure, l'appel sous les drapeaux des jeunes Français, qu'ils résident sur le territoire national ou à l'étranger.

La quasi-totalité des jeunes se fait recenser, fut-ce tardivement. Ainsi, seulement 1,8 % des jeunes de la cohorte 1997 n'avaient pas régularisé leur situation à l'âge limite de 25 ans (4,1 % de la cohorte 1989).

La mise à jour des données personnelles est obligatoire jusqu'à 25 ans. Toutefois, faute de modalités de contrôle et de sanction, cette obligation est aujourd'hui théorique et ne permettrait pas l'appel sous les drapeaux.

La DSNJ examine les moyens d'enrichir les informations, de mieux les valoriser et a *minima* d'assurer leur mise à jour, pour que le premier contact établi lors de la Journée Défense et Citoyenneté puisse être entretenu. Il conviendra de veiller à la stricte conformité de ces développements avec les règles relatives à la collecte et au traitement des données à caractère personnel.

2. Un dispositif inadapté pour les jeunes Français de l'étranger

Chaque année, 31 000 à 40 000 Français de 16 à 25 ans s'inscrivent au registre des Français de l'étranger, cette inscription valant recensement. Dans la mesure où cette démarche est volontaire et facultative, et malgré la communication dont elle est l'objet, un nombre non mesurable mais vraisemblablement significatif de jeunes n'est pas recensé.

Ces jeunes sont en principe soumis aux mêmes obligations d'enseignement de défense, de recensement et de participation à la Journée Défense et Citoyenneté que ceux qui résident sur le territoire national. Quand elle leur est proposée, l'organisation de la JDC relève du chef de poste, les attachés de défense étant chargés de son animation. Le contenu de ces journées est adapté et ne comprend en particulier pas le test de lecture¹⁰.

En pratique, dans un contexte de contrainte budgétaire et de contraction d'un tiers des effectifs des postes diplomatiques et consulaires entre 2006 et 2021¹¹, le nombre de JDC organisées a drastiquement diminué. En 2015, près de 300 sessions avaient concerné plus de 15 000 jeunes de l'étranger. En 2023, la JDC à l'étranger est devenue anecdotique, seuls 14 postes ayant organisé 18 JDC auxquelles 133 jeunes ont participé.

Outre la convocation des jeunes frontaliers sur le territoire national, actuellement étudiée, l'élaboration d'une Journée Défense et Citoyenneté en ligne conçue comme un véritable module d'enseignement à distance permettrait de rétablir l'égalité des jeunes Français devant leurs obligations. Un tel projet est annoncé depuis 2018. Il peine néanmoins à aboutir, en dépit de l'expérimentation d'un module en ligne durant la crise sanitaire, qualitativement insuffisant (et destiné aux jeunes résidant sur le territoire national).

Il importe donc que soient rapidement précisés les contours du dispositif et de son portage, que soient levés les prérequis juridiques et techniques, et que soit arbitré le partage des responsabilités et du financement et défini un calendrier de déploiement.

Le principe d'égalité entre jeunes Français où qu'ils résident suppose la pleine application de la Journée Défense et Citoyenneté à ceux vivant à l'étranger, en particulier pour ce qui concerne le volet recensement des compétences tel que l'envisage aujourd'hui la DSNJ.

C. La détection des jeunes en difficulté de lecture : une obligation légale

Historiquement réalisée par les armées pour leurs propres besoins, la détection de l'illettrisme est désormais effectuée lors de la Journée Défense et Citoyenneté pour le compte de l'Éducation nationale.

1. Une mesure de l'illettrisme à l'occasion de la JDC

La direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEEP) du ministère de l'éducation nationale élabore le test. Son analyse des résultats débouche notamment sur une *Note d'information annuelle*, publiée sur son site internet¹².

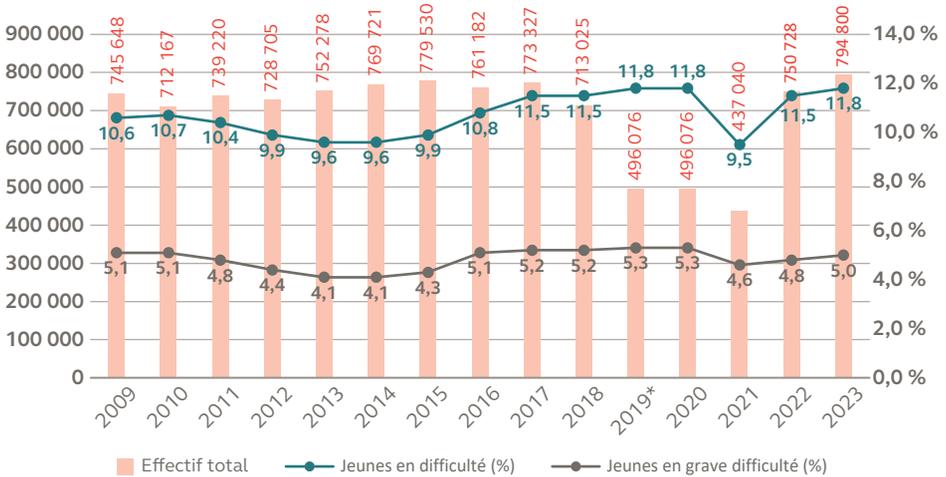
10. Lorsque la JDC en France comprenait des modules relatifs à la sécurité routière, des informations dispensées par l'Établissement français du sang et par l'Agence de biomédecine, ces séquences n'existaient pas dans les JDC à l'étranger. En raison des moyens matériels requis, le test de connaissance de la langue française en a été retiré.

11. Le nombre de Français résidant à l'étranger est passé de 1,5 million en 2011 à 1,7 million en 2023.

12. DEEP, *Note d'information*, 2024.

En 2023, 11,8 % des 795 000 jeunes ayant participé à la JDC rencontraient ainsi des difficultés de lecture, dont près de la moitié (5 %) étaient en situation d'illettrisme. Ces proportions sont relativement stables sur longue période.

GRAPHIQUE N° 1 | Effectifs de la JDC, jeunes en difficulté de lecture, dont illettrisme (2009-2023)



Source : Cour des comptes à partir de données de la direction de l'évaluation et des études prospectives, ministère de l'éducation nationale

Les disparités territoriales sont en revanche très nettes, les jeunes d'outre-mer étant particulièrement concernés (entre 28 % à la Réunion et 52,8 % à Mayotte). En France métropolitaine, les taux sont régulièrement plus élevés dans le nord, l'est et autour de Paris, avec des pics dans l'Aisne (16,8 %) ou la Nièvre (15,1 %), mais aussi en Île-de-France (16,9 % en Seine-Saint-Denis).

En outre, la part des lecteurs réussissant les trois composantes du test diminue sensiblement, passant de 71,2 % des jeunes testés en 2014 à 60,6 % en 2023.

La prise en charge des jeunes détectés en difficultés de lecture, scolarisés ou non, est un enjeu majeur, l'illettrisme étant grande cause nationale depuis 2013. Si l'illettrisme apparaît bien détecté, sa prise en charge subséquente demeure imparfaite.

Lors de la JDC, parmi les jeunes en difficultés, seuls les décrocheurs¹³ sont reçus en entretien pour être informés sur les dispositifs d'aide à l'insertion¹⁴, sans que leur résultat au test ne soit évoqué.

13. Définis comme « jeunes non scolarisés et sans emploi, et qui ont au plus le brevet du collège ».

14. Missions locales, EPIDE, SMV ou SMA notamment.

Les résultats de l'ensemble des jeunes en situation d'illettrisme, scolarisés ou pas, sont désormais systématiquement transmis aux services de l'Éducation nationale, mais cela n'assure pas la mise en place d'actions correctives. Un rapport paru en mai 2022¹⁵ relève ainsi que, malgré des exemples de suivi innovant et efficace, aucune procédure n'est enclenchée à la suite de la JDC dans 44 % des académies. Bien que le ministère de l'éducation nationale insiste sur sa politique volontariste et les dispositifs de remédiation mis en place à l'issue du test, la part des jeunes en difficultés de lecture à l'âge de la JDC ne diminue pas. Les actions d'aide à l'insertion menées par les armées, notamment le service militaire volontaire (SMV) et le service militaire adapté (SMA)¹⁶, apportent une véritable plus-value en matière de remédiation mais elles s'adressent à des jeunes majeurs si bien que les résultats ne sont pas mesurés lors de la Journée Défense et Citoyenneté.

2. Le test réalisé lors de la JDC n'est plus spécifique

Le test réalisé lors de la JDC n'est plus la seule occasion d'évaluer le niveau des élèves et d'identifier ceux qui rencontrent des difficultés de lecture. En effet, de nombreux tests et enquêtes jalonnent désormais la scolarité des enfants¹⁷, permettant en principe d'identifier les difficultés en amont de la JDC. La valeur de portrait statistique du niveau de lecture d'une classe d'âge, y compris les déscolarisés, ne saurait seule justifier le maintien de ce test durant la Journée Défense et Citoyenneté, d'autant que les jeunes étrangers résidant en France ne sont pas concernés et que les rares jeunes effectuant la JDC à l'étranger ne sont pas soumis au test.

Le ministère des armées fait passer le test, transmet les données à leurs destinataires, finance les outils numériques et leur maintenance, et se charge des entretiens avec les jeunes déscolarisés, mais ce test ne répond pas à ses propres objectifs. Par ailleurs sa durée (30 minutes) empiète sur le temps disponible pour les autres contenus d'une JDC chargée de multiples messages.

La DSNJ s'interroge donc sur l'opportunité de le perpétuer dans ce cadre. La suppression du test lors de la Journée Défense et Citoyenneté ne pourrait toutefois s'envisager sans modification législative.

III. Des finalités à arbitrer

Le contexte d'exacerbation des tensions internationales, de retour de la guerre de haute intensité en Europe et d'appel au réarmement et au passage à une « économie de guerre¹⁸ » conduit à reconsidérer les enjeux et le potentiel de la Journée Défense et Citoyenneté et à conforter le parcours citoyen.

15. IGÉSR, *Mission prospective sur l'illettrisme*, p.13 et suivantes, mai 2022.

16. Ces dispositifs proposés aux jeunes de 18 à 25 ans éloignés de l'emploi articulent mesures de rattrapage sur les savoirs de base et l'insertion professionnelle. Le SMA concernait 5 800 jeunes en 2023, mais son efficacité est reconnue.

17. Les élèves sont soumis à des évaluations standardisées organisées par le ministère de l'éducation nationale ainsi qu'à des enquêtes internationales (Pisa, TIMSS, PIRLS et ICILS) en CP, CE1, CM1, sixième, quatrième, seconde et première année de CAP.

18. Discours du Président Macron à Eurosatory, juin 2022.

A. Un parcours citoyen à renforcer

La sensibilisation des jeunes aux enjeux de défense et de sécurité nationale passe par l'enseignement de défense, étape obligatoire du parcours citoyen dont elle est l'une des trois composantes, avec le recensement et la JDC¹⁹. L'utilité dans le contexte social, géopolitique et budgétaire actuel de conforter les valeurs de citoyenneté et de civisme a conduit à consolider l'enseignement de défense et à mieux structurer les politiques jeunesse du ministère des armées.

1. L'enseignement de défense : une consolidation à poursuivre

Espérer insuffler un esprit de défense en une seule journée est illusoire : ce point réunit un large consensus. C'est pourquoi, dès la suspension du service national a été institué un enseignement de défense destiné à former les élèves aux enjeux, missions et organisations de la défense et de la sécurité nationale.

Rendu obligatoire par le code du service national et le code de l'éducation²⁰, il est dispensé par l'Éducation nationale et s'appuie notamment sur de nombreuses ressources pédagogiques élaborées par la direction de la mémoire, de la culture et des archives (DMCA) du ministère des armées. Celle-ci subventionne aussi de nombreux projets en lien avec l'éducation à la défense²¹.

Cet enseignement s'inscrit dans une coopération ancienne entre les deux ministères et fait depuis 1982 l'objet d'un protocole « *Défense-Éducation nationale* », élargi en 2016 à l'enseignement agricole²² et périodiquement révisé.

Sa mise en œuvre prend appui sur des référents enseignement de défense et de sécurité (REDS) et 33 trinômes académiques composés de représentants du ministère des armées, de l'éducation nationale et de l'Union - Institut des hautes études de la défense nationale, réseau des anciens auditeurs de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

Elle repose surtout sur l'engagement des enseignants et nécessite qu'ils y soient formés. À ce jour, l'obligation de formation initiale en la matière n'est en pratique respectée que pour les professeurs d'histoire-géographie, ce qui constitue cependant un progrès, de même que l'inscription de sujets de défense au programme des concours d'enseignement. La formation continue, enjeu majeur car elle concerne un public plus large, est quant à elle tributaire de la bonne volonté des enseignants.

L'effectivité de cet enseignement de défense est en outre difficile à mesurer. N'étant pas une matière à part entière, il ne fait pas l'objet de contrôle spécifique par les corps d'inspection territoriaux et le contrôle des connaissances n'est pas systématique lors des examens nationaux.

19. [Articles L. 113-1 à L115-2 du code du service national.](#)

20. [Articles L. 114-1 du code du service national et L. 312-12 du code de l'éducation.](#)

21. En 2023, la DMCA a ainsi soutenu 756 projets bénéficiant à près de 71 000 élèves et personnels de l'Éducation nationale, pour un montant total de 913 000 €.

22. Protocole du 20 mai 2016, [Développer les liens entre la jeunesse, la défense et la sécurité nationale | Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse.](#)

Principal vecteur de diffusion des connaissances en matière de défense et de sécurité nationale, l'enseignement de défense est donc diffus et sa mise en œuvre difficile à apprécier. Toutefois, signe de l'attention croissante portée à ce sujet, le dernier protocole (2016) et la stratégie pour l'enseignement de défense de la DMCA (juillet 2023) insistent sur la formation à l'éducation à la défense, qui a, en outre, été inscrite pour la première fois au schéma directeur 2022-2025 de la formation continue du ministère de l'éducation nationale. Par ailleurs, la fréquence des sujets qui y sont consacrés lors des épreuves du brevet et du bac a significativement augmenté depuis 2015.

2. Une articulation renforcée avec la politique jeunesse du ministère des armées

Les armées proposent aux jeunes une multitude de dispositifs et de formes d'engagement. Pour mieux structurer cette offre et répondre aux aspirations des jeunes²³, une politique nationale de l'armée en faveur de la jeunesse a été rendue publique en mars 2021.

Ce Plan *Ambition Armées-Jeunesse* poursuit un triple objectif de recrutement, de renforcement du lien entre les armées et la Nation et d'insertion professionnelle des jeunes, notamment ceux qui sont en difficultés. Elle vise à conforter un parcours dont la JDC constitue le point fort et qui comprend des actions menées en amont, dans le cadre de l'éducation à la défense, et en aval, avec des propositions destinées à différents profils et types d'engagements (préparations militaires, engagement dans les armées, dans la réserve opérationnelle, le service civique, SMV ou SMA, etc.).

B. Le souhait du ministère de « remilitariser » la JDC

Au sein du parcours citoyen, la Journée Défense et Citoyenneté se présente à la fois comme un temps fort obligatoire et un point de passage largement formel pour une majorité des jeunes. C'est pourquoi, à l'automne 2023, en cohérence avec le contexte et l'évolution de la politique jeunesse du ministère, le directeur du service national et de la jeunesse s'est vu confier la mission de repenser et de « durcir » la JDC, en l'orientant vers l'attractivité des métiers militaires et le recensement des compétences.

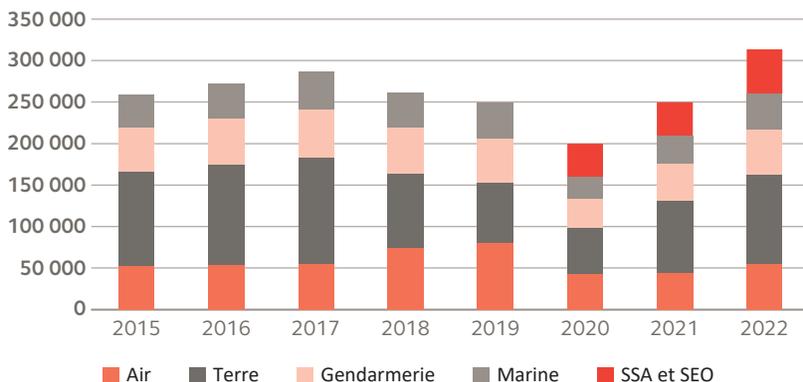
1. Le recrutement, un objectif de plus en plus assumé

Le code du service national ne fait pas du recrutement un objectif de la Journée Défense et Citoyenneté. Toutefois, les armées l'estiment indispensable pour atteindre leurs objectifs en matière d'engagements, fût-ce dans le cadre des dispositifs proposés à la jeunesse (préparations militaires notamment) ou de la réserve.

23. Attentes identifiées notamment par des études produites par l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) et la DSNJ.

En fin de JDC, les appelés sont donc invités à indiquer s'ils souhaitent recevoir des informations complémentaires. En 2015, près de 260 000 jeunes, soit plus du tiers des appelés, avaient rempli une fiche de liaison, dont 44 % destinées à l'armée de terre. En 2022, les 314 631 fiches produites marquaient un rééquilibrage entre armées.

GRAPHIQUE N° 2 | Évolution du nombre de fiches transmises par destinataire (2015-2022)



Source : Cour des comptes à partir de données DSNJ

Les jeunes ultramarins se montrent particulièrement intéressés : en 2022, près de 60 % d'entre eux ont demandé des informations supplémentaires.

Les effets de la Journée Défense et Citoyenneté en matière de recrutement ne sont pas précisément mesurables, faute d'enquêtes systématiques. Une seule étude, réalisée en 2020²⁴, a établi une corrélation entre JDC et recrutement au sein de l'armée de terre : il en est ressorti qu'un jeune sur 120 serait recruté dans les 18 mois suivant sa participation à une JDC. Cette corrélation conduit les armées à attribuer une partie de leurs difficultés de recrutement en 2023 au fait qu'en raison de la crise sanitaire, une partie des jeunes arrivant en âge de s'engager n'a pas rencontré de militaires lors de leur JDC accomplie en ligne. D'après l'étude, la suspension de la Journée Défense et Citoyenneté entre mars et août 2020 se serait traduite par la non réalisation de 2 350 recrutements. Cependant la gendarmerie n'a pas constaté de repli similaire.

24. Étude réalisée à la demande de la DSNJ, par la direction des ressources humaines de l'armée de terre, la DSNJ et la délégation à la transformation et la performance ministérielle sur des données portant sur la période 2013-2019.

2. Des objectifs récemment resserrés autour des questions de défense

La réduction de la durée de la Journée Défense et Citoyenneté à sept heures, au lieu de huit, en septembre 2023 puis à 2 heures 45 depuis le 1^{er} août 2024, s'est traduite par la présentation par les animateurs des seuls sujets de défense au détriment des thèmes relatifs à la citoyenneté et au civisme. La DSNJ prévoit que la « *JDC adaptée* » reste en vigueur durant toute la période de transition vers la « *JDC Nouvelle Génération* », soit jusqu'à la généralisation envisagée en janvier 2026.

Tel qu'expérimenté depuis l'été 2024, le projet de *JDC Nouvelle Génération* prévoit des ateliers sportifs et ludiques (jeu de plateau, metavers, tir laser) à connotation militaire et un forum des métiers. Il doit aussi s'articuler avec une refonte du système d'information et en particulier le remplacement de la base de données par un outil qui permettrait de suivre les jeunes dans la durée (jusqu'à leurs 25 ans selon le code) et à mieux identifier voire mobiliser leurs compétences²⁵.

3. Une orientation et un cadre juridique à définir au niveau interministériel

Cette réorientation de la Journée Défense et Citoyenneté vers des objectifs de recrutement au sein des armées est explicitement mentionnée dans le mandat confié au DSNJ pour la refonte du dispositif. Cependant elle s'écarte du texte du code du service national, tout comme la « *JDC adaptée* », d'une durée de 2 heures 45, en vigueur depuis le 1^{er} août 2024.

Les options retenues pour le projet de *JDC Nouvelle Génération* en cours d'expérimentation sont de nature à transformer profondément le contenu et les objectifs du dispositif. En effet, alors que la loi prévoit un équilibre entre les axes Défense et Citoyenneté de la JDC, le projet actuel tendrait à s'en écarter.

Force est de relever que les évolutions prévues constituent bien davantage qu'un ajustement technique. Elles nécessitent un processus décisionnel rigoureux, une concertation interministérielle et un débat public sur les objectifs et le contenu du dispositif, notamment dans l'hypothèse d'une suppression du test de lecture. Ces étapes devront déboucher sur un ajustement des textes qui encadrent le dispositif, dont le ministère des armées ne saurait se dispenser et qu'il doit désormais engager sans tarder.

25. La publication du décret du [1^{er} octobre 2024](#), relatif aux réquisitions constitue une première étape de l'évolution du cadre législatif sur ce point.

Conclusion et recommandations

La Journée Défense et Citoyenneté est un dispositif de masse, dans l'ensemble fonctionnel et d'un coût relativement maîtrisé, accueillant chaque année quelques 800 000 jeunes, mais dont l'apport pour ces derniers comme pour les armées est difficile à apprécier avec précision.

Elle est portée par une organisation professionnalisée mais mise sous tension par des décennies de diminution des effectifs, ce qui limite sa capacité à faire face aux imprévus.

Le contexte social, géopolitique et budgétaire renouvelant le sens et les enjeux de la Journée Défense et Citoyenneté, la direction du service national et de la jeunesse prépare une *JDC Nouvelle Génération* dont la mise en œuvre devrait s'échelonner tout au long de 2025. Ses objectifs prioritaires seraient la promotion des métiers militaires ainsi qu'une collecte plus qualitative et un système de mise à jour des informations relatives aux jeunes, au profit du lien armées-jeunesse. Une attention particulière devra être portée à la sécurité informatique et au respect de la réglementation en matière de collecte et de traitement des données personnelles.

Surtout, une telle refonte des objectifs et de l'organisation de la Journée Défense et Citoyenneté, à l'avenir uniquement centrée sur sa composante militaire, s'éloigne significativement du dispositif jusqu'ici en vigueur et des textes qui l'encadrent. Une concertation interministérielle devra donc être mise en œuvre sans délai pour actualiser le cadre légal de la JDC.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. mener à leur terme les expérimentations en cours sur la nouvelle Journée Défense et Citoyenneté, dans un cadre juridique à formaliser au plus vite, et en assurer une évaluation précise (*ministère des armées*) ;
2. soumettre à arbitrage interministériel les objectifs et le contenu d'une nouvelle Journée Défense et Citoyenneté et adapter le cadre juridique en conséquence (*ministère des armées*) ;
3. mettre en place l'organisation et mobiliser les moyens nécessaires au déploiement de la Journée Défense et Citoyenneté en ligne, au bénéfice des jeunes Français résidant à l'étranger (*ministère des armées, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.....	156
Réponse du ministre des armées.....	156

Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Vous m'avez communiqué un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes relatif à la Journée Défense et Citoyenneté (JDC), en ce qu'elle concerne les jeunes Français de l'étranger.

Je remercie la Cour d'avoir bien voulu prendre en compte les observations de ce ministère sur le relevé d'observations provisoires, transmises le 2 septembre dernier.

Je souscris pleinement, notamment, à la recommandation n° 3 qui s'adresse conjointement à mon ministère et au ministère des armées et des anciens combattants. Elle doit permettre d'offrir, à travers la JDC en ligne, une solution adaptée à la situation particulière des jeunes Français de l'étranger et aux contraintes qui pèsent sur nos postes diplomatiques et consulaires dans l'organisation de JDC en présentiel.

À cet égard, je vous confirme que les discussions se poursuivent entre mes services et ceux du ministère des armées et des anciens combattants, en particulier la direction du service national et de la jeunesse, en vue d'une mise en œuvre de cette solution dans les meilleurs délais possibles.

Réponse du ministre des armées

Vous m'avez transmis le chapitre intitulé « *La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir* » en vue de l'insérer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Ce chapitre rappelle, dans son introduction, que la loi du 28 octobre 1997 a suspendu la conscription et instauré une journée d'appel de préparation à la défense, remplacée en 2011 par la journée défense et citoyenneté (JDC), destinée à maintenir un lien entre les armées et la jeunesse, à rappeler le devoir de défense nationale qui s'impose à tout citoyen et à assurer les conditions d'un éventuel appel sous les drapeaux.

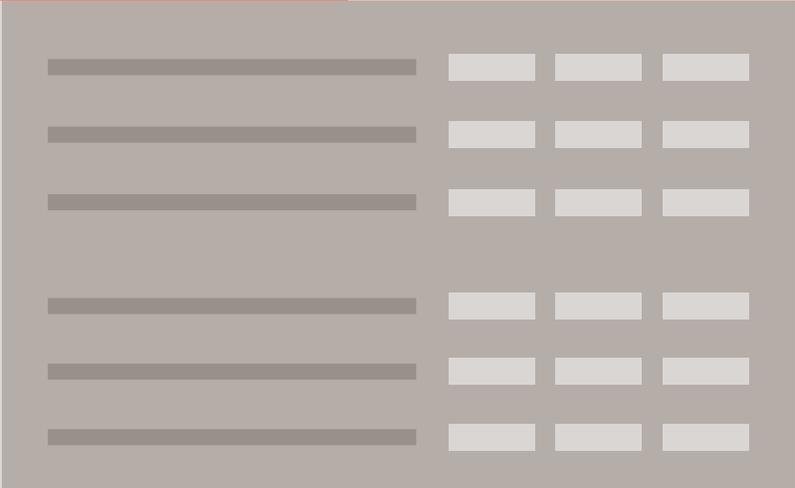
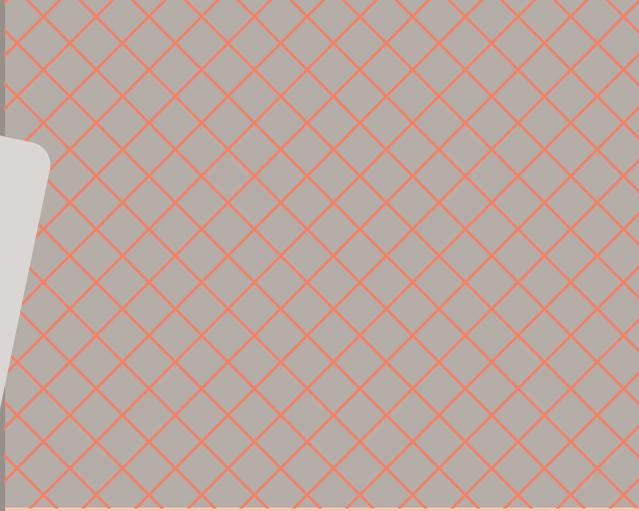
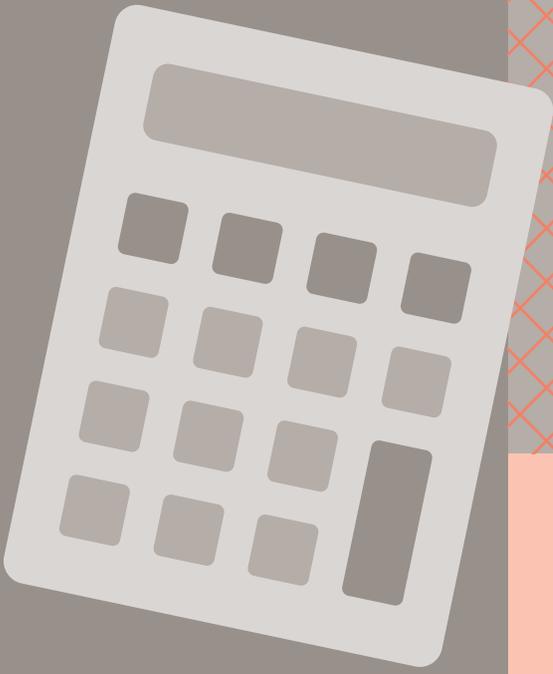
Or, les contextes sociaux, nationaux et internationaux ont évolué depuis l'instauration de cette journée. Ces évolutions, ainsi que la montée en puissance du service national universel (40 000 jeunes en 2023) pour lequel le ministère des armées assure l'organisation et l'animation de la Journée de Défense et Mémoire, ont renouvelé les enjeux de la JDC, qui mérite donc d'être redéfinie.

Je partage ainsi vos constats sur la nécessité de modifier le dispositif actuel et ai demandé au directeur du service national et de la jeunesse d'en proposer une réforme.

Je suis particulièrement attaché à préserver l'axe « citoyenneté » des enseignements de la JDC, qui contribue, comme l'axe « défense », à conforter l'esprit de défense et concourt à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale et au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse. Toutefois, le contenu de cette journée doit s'adapter au nouveau contexte géopolitique. En outre, de nouvelles méthodes pédagogiques, plus dynamiques, inductives et participatives, doivent être utilisées pour favoriser l'attention et la mobilisation des participants. La JDC doit enfin mieux contribuer à l'objectif d'attractivité des métiers militaires pour répondre au besoin de recrutement des armées.

Après une phase d'expérimentation intervenue à la fin du 1^{er} semestre 2024, la JDC « *Nouvelle Génération* » sera progressivement mise en œuvre en 2025, en vue d'une généralisation en janvier 2026. Je tiens à préciser que cette généralisation pourrait être réalisée sans modification des dispositions du code du service national relatives à la JDC, ces dernières offrant des marges de manœuvre permettant de couvrir les évolutions du déroulement de la JDC. En tout état de cause, le nouveau dispositif fera l'objet d'une approbation au niveau politique approprié.

Enfin, le projet de chapitre recommande le déploiement d'une JDC « en ligne » au bénéfice des jeunes Français résidant à l'étranger. Les travaux de définition d'une JDC en ligne sont actuellement menés conjointement par la direction du service national et de la jeunesse et par la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). La mise en place de l'organisation et des moyens nécessaires à cette JDC en dehors du territoire national relèvera, quant à elle, de la compétence du MAE, conformément aux dispositions du code du service national.



2.

L'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu

Atteindre la majorité ouvre de nouveaux droits, à commencer par le droit de vote, et crée aussi de nouvelles obligations. Le paiement de l'impôt, et plus particulièrement de l'impôt sur le revenu, est ainsi couramment associé à la citoyenneté, la majorité fiscale coïncidant avec la majorité civile.

L'imposition sur le revenu constitue pour la plupart des jeunes l'entrée dans le « système fiscal ». Toutefois, alors que chaque jeune forme en principe à compter de sa majorité civile son propre foyer fiscal, il peut rester rattaché à celui de ses parents jusqu'à l'âge de 21 ans sans conditions particulières, et jusqu'à 25 ans s'il est étudiant. Ainsi, le concept de majorité fiscale à l'âge de dix-huit ans masque en réalité une entrée progressive et diversifiée des jeunes dans l'impôt. De plus, en raison de la faiblesse relative des revenus perçus par les deux tiers des jeunes de moins de 25 ans imposés indépendamment de leurs parents et des dispositifs d'exonération de certains revenus liés aux études, seul un quart d'entre eux acquittent effectivement l'impôt sur le revenu, soit environ 16 % de la classe d'âge des 18-25 ans.

La faible proportion de jeunes effectivement imposés à l'impôt sur le revenu peut expliquer que celui-ci soit mal connu par cette classe d'âge. À cet égard, les résultats de l'enquête diligentée par la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 1 011 jeunes âgés de 15 à 24 ans mettent en évidence, d'une part, une médiocre connaissance des taux d'imposition réellement appliqués et, d'autre part, une relative défiance à l'égard de l'impôt. Ainsi, près des deux tiers des jeunes interrogés trouvent la contribution trop élevée, alors même que seule une minorité d'entre eux en acquitte effectivement une. Un jeune sur deux estime par ailleurs que l'utilisation de l'argent public n'est pas satisfaisante et que le système fiscal français n'est pas en capacité d'assurer efficacement sa fonction de redistribution des revenus. Enfin, plus d'un quart partage l'opinion selon laquelle « *il est justifié de tricher sur ses impôts si cette possibilité existe* », dénotant un consentement à l'impôt et plus largement un civisme fiscal moins marqués que dans le reste de la population.

Le présent chapitre dresse tout d'abord un état des lieux de l'entrée progressive des jeunes dans l'impôt sur le revenu (I). Il analyse ensuite les dispositifs spécifiques qui atténuent l'impôt pesant sur les jeunes et leurs familles (II). Enfin, il examine la perception du système fiscal par les jeunes et les enjeux qui en découlent en termes d'éducation au civisme fiscal (III).

Chiffres clés

36,7 %

c'est le pourcentage des jeunes de 18-25 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents

63 %

de jeunes estiment que le niveau d'imposition est trop élevé

Source : enquête de la Cour des comptes auprès d'un échantillon de jeunes



1 210 €

tel est le montant moyen d'impôt sur le revenu acquitté par les jeunes de 18-25 ans soumis à une imposition distincte de celle de leurs parents

Source : DGFIP statistiques, avril 2024, n° 22

27 %

c'est le pourcentage des jeunes de 18-25 partageant l'opinion selon laquelle « *il est justifié de tricher sur ses impôts et cotisations sociales si on en a la possibilité* »

Source : enquête de la Cour des comptes auprès d'un échantillon de jeunes

I. Une majorité fiscale théorique qui masque une entrée très progressive dans l'impôt

La majorité fiscale, du point de vue de l'impôt sur le revenu, coïncide avec la majorité civile. Aussi tout jeune âgé de plus de 18 ans est-il, en principe, redevable de l'impôt au titre de ses revenus personnels et a la possibilité de fonder son propre foyer fiscal. Cependant, l'âge de 18 ans ne marque pas l'entrée effective dans l'impôt sur le revenu compte tenu des possibilités de rattachement au foyer fiscal des parents jusqu'à 21 ans sans condition et jusqu'à 25 ans en cas de poursuite d'études, si bien qu'un peu plus du tiers des jeunes de 18 à 25 ans ne déclarent pas leurs revenus par eux-mêmes (36,7 %).

A. Une entrée dans l'impôt qui ne coïncide pas avec la majorité fiscale

1. Une entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu fixée en principe à 18 ans

La majorité fiscale est fixée à 18 ans. Par conséquent, toute personne résidant fiscalement en France forme, en principe, un foyer fiscal autonome à compter de cet âge. En pratique, pourtant, les jeunes entrant dans l'impôt sur le revenu dès leur majorité civile sont très minoritaires : en 2022, seulement 4,7 % des 844 154 jeunes ayant eu 18 ans au cours de l'année avaient choisi de déclarer leurs revenus indépendamment de leurs parents.

Dans ce cas, les sommes éventuellement perçues de la part des parents (« pensions alimentaires ») font partie des revenus imposables. Symétriquement, ceux-ci sont déductibles du revenu imposable des parents dans la limite d'un plafond de 6 674 € par enfant (d'après le barème pour l'année 2023). La déduction des pensions versées à un jeune est subordonnée à l'imposition distincte de ce dernier. Elle peut intervenir quel que soit l'âge de l'enfant, et donc au-delà de 21 ou 25 ans. Subordonnée à l'état de besoin de l'enfant¹, elle doit être justifiée. Cependant, un montant de 3 968 € peut être déduit par les parents à titre forfaitaire si l'enfant majeur réside au domicile de ses parents, sans qu'aucune autre justification que celle de cette résidence soit exigée.

En pratique, l'alternative entre rattachement au foyer fiscal ou versement d'une pension alimentaire dépend du niveau des revenus perçus par les jeunes.

1. Selon l'administration, pour être regardé comme étant dans le besoin, le bénéficiaire doit être « *démuni de ressources lui assurant des moyens suffisants d'existence* ». Le Conseil d'État a fait référence au salaire minimum interprofessionnel de croissance pour fixer un seuil en deçà duquel le contribuable se trouve dans le besoin.

2. Un rattachement au foyer fiscal des parents possible jusqu'à 21 ou 25 ans

L'enfant majeur a la possibilité, jusqu'à l'âge de 21 ans², ou 25 ans s'il est étudiant, de renoncer à être imposé à titre personnel : il est alors rattaché au foyer fiscal de ses parents, ou de l'un d'entre eux³. Cette option, qui concernait près de deux millions de jeunes de 18 à 25 ans en 2022, n'a pas à être préalablement notifiée à l'administration fiscale. Elle doit cependant faire l'objet d'une confirmation écrite, signée par le jeune majeur, si l'administration fiscale en fait la demande. Cette option est également soumise à l'accord des parents, qui est réputé acquis dès lors qu'ils indiquent que l'enfant est à charge en complétant la case « J » de leur déclaration de revenus.

Le rattachement est possible que l'enfant majeur dispose ou non d'un revenu, et qu'il vive ou non sous le même toit que ses parents. Lorsqu'il dispose de revenus, ceux-ci doivent être ajoutés au revenu imposable du foyer fiscal de rattachement. En contrepartie, celui-ci bénéficie d'une réduction d'impôt, qui prend des formes différentes selon la situation familiale de l'enfant rattaché. Le coût pour les finances publiques du rattachement des enfants célibataires majeurs au foyer fiscal de leurs parents a été estimé à 2,1 Md€ en 2022 par l'administration fiscale.

Si l'enfant majeur n'est pas marié, pacsé ou chargé de famille, le rattachement au foyer fiscal de ses parents ouvre droit à une augmentation du nombre de parts de quotient familial attribuées à ce foyer à raison d'une demi-part s'il comporte par ailleurs un enfant au plus, et d'une part supplémentaire s'il comporte par ailleurs au moins deux enfants. En 2022, sur presque deux millions de jeunes de 18 à 25 ans ayant opté pour le rattachement, 99,8 % étaient célibataires (cf. le tableau n° 1, *infra*).

Si le jeune majeur est marié, pacsé et/ou chargé de famille, son rattachement peut s'accompagner de celui de son conjoint ou de sa conjointe, et/ou de celui de chacun de ses enfants. Dans ce cas, le rattachement n'ouvre pas droit à une augmentation du nombre de parts de quotient familial affectées au foyer de rattachement, mais à un abattement du revenu imposable de ce foyer, à hauteur de 6 674 € par personne ainsi rattachée.

Le dispositif d'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés, pacsés et/ou chargés de famille rattachés à leur foyer, introduit par la loi de finances pour 1974, est recensé comme une dépense fiscale⁴. Il a bénéficié à 2 284 ménages en 2022, pour un coût évalué à 3 M€⁵, contre 5 084 ménages et 6 M€ en 2013⁶. Comme l'a déjà relevé la Cour⁷, les raisons pour lesquelles cet avantage fiscal prend la forme d'un abattement plutôt que d'une majoration du

2. Le seuil de 21 ans est mentionné par la loi de finances pour 1975, à la suite de la loi du 5 juillet 1974 portant la majorité civile à 18 ans.

3. Contrairement aux enfants mineurs en résidence alternée, le jeune majeur ne peut figurer sur chacune des déclarations de ses parents séparés.

4. Tome II de l'annexe budgétaire *Évaluation des voies et moyens*, dépense fiscale n° 100202.

5. Selon le chiffrage définitif en projet de loi de finances (PLF) pour 2024.

6. Selon le chiffrage définitif en PLF pour 2015.

7. Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, 2023.

quotient familial n'apparaissent pas clairement. Cette mesure dérogatoire ne concernant qu'un nombre très restreint de contribuables, divisé par plus de deux en dix ans, sa suppression permettrait une simplification de la loi fiscale et du formulaire de déclaration des revenus. La Cour réitère donc sa recommandation de remplacer l'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants majeurs mariés, pacsés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal par l'attribution des mêmes parts de quotient familial que pour les jeunes célibataires.

Il convient enfin de mentionner les règles spécifiques applicables aux jeunes en situation de handicap, qui peuvent sous certaines conditions bénéficier du rattachement au-delà de 21 et 25 ans.

Le régime particulier du handicap

Les personnes infirmes (i) ou invalides (ii) font l'objet d'un régime dérogatoire, dont l'application ne dépend pas de l'âge du contribuable.

(i) Toute personne majeure atteinte d'une infirmité peut être rattachée, même au-delà de 25 ans, au foyer fiscal de ses parents. Par infirmité, il convient d'entendre tout handicap qui empêche l'intéressé de subvenir à ses besoins. En 2022, 40 470 des 148 440 personnes ayant bénéficié de ce dispositif étaient âgées de 18 à 25 ans, soit 27,3 %. Ce *ratio* a légèrement augmenté depuis 2013, année au titre de laquelle il s'élevait à 23,9 %.

(ii) Tout contribuable peut considérer comme étant à sa charge, à la condition qu'elles vivent sous son toit, les personnes titulaires de la carte « *mobilité inclusion* » portant la mention « *invalidité* ». Cette dernière concerne, en particulier, les personnes dont le taux d'incapacité permanente est au moins de 80 %. En 2022, sur les 72 710 personnes ayant bénéficié de ce dispositif, 10 320 étaient des jeunes âgés de 18 à 25 ans, soit 14,6 %. Ce *ratio* a augmenté régulièrement depuis 2013, année au titre de laquelle il s'élevait à 5,6 %.

3. Une imposition distincte possible avant l'âge de 18 ans, dans des cas très spécifiques

Si l'entrée des jeunes dans l'impôt sur le revenu peut intervenir après l'âge de 18 ans, du fait de la mise en œuvre du rattachement au foyer fiscal des parents, elle peut également, dans certains cas très particuliers, intervenir avant l'âge de 18 ans. L'enfant mineur peut en effet, dès sa naissance, faire l'objet, sur demande de ses parents, d'une imposition distincte, en particulier lorsqu'il dispose d'un patrimoine à titre personnel, par exemple à la suite d'une transmission par héritage ou par donation ou lorsqu'il tire des revenus d'une activité professionnelle.

Le cadre général de l'emploi des moins de 16 ans

En France, l'âge minimum d'admission à l'emploi est fixé à 16 ans. En deçà de cet âge, le travail des enfants est interdit sauf dans certains cas définis par la loi. En particulier, un mineur de 14 ans ou 15 ans peut être autorisé à travailler sous les conditions suivantes :

- autorisation de l'inspection du travail ;
- accord du représentant légal ;
- réalisation de travaux légers ;
- période de vacances scolaires comportant au moins quatorze jours, le mineur bénéficiant d'un temps de repos continu au moins égal à la moitié des vacances scolaires.

Les enfants du spectacle et du mannequinat peuvent, quant à eux, exercer une activité dès leur plus jeune âge.

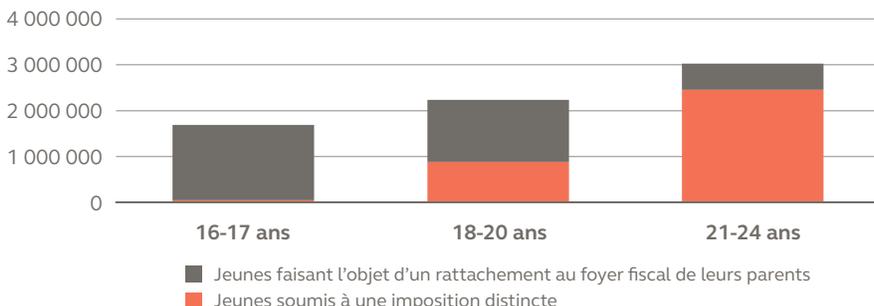
L'entrée des jeunes dans l'impôt n'est donc pas uniforme : si l'âge de 18 ans marque la majorité fiscale, l'imposition distincte peut être mise en œuvre avant ou après cet âge. Par ailleurs, l'entrée des jeunes dans l'impôt n'est pas linéaire : l'option en faveur du rattachement ne valant que pour une année d'imposition, un même contribuable, majeur, peut opter pour l'imposition distincte au titre d'une année, avant de demander le rattachement au foyer fiscal de ses parents l'année suivante. Plus encore, et alors que l'option du rattachement est en principe irrévocable au titre d'une même année, l'administration fiscale permet aux foyers concernés de revenir sur leur choix initial au titre d'une année d'imposition dans le cadre d'une demande gracieuse.

B. Une imposition distincte retenue par une part croissante de jeunes

1. L'imposition distincte privilégiée par les 18-25 ans

On comptait, en 2022, environ 5,3 millions de jeunes de 18 à 25 ans connus de l'administration fiscale. Une majorité d'entre eux avait opté pour l'imposition distincte. La vingt-et-unième année constitue un point de bascule, comme l'illustre le graphique n° 1. Ainsi, 39 % des jeunes de moins de 21 ans déclaraient leurs revenus indépendamment, contre 81 % parmi ceux âgés de 21 à 25 ans. En comparaison, seuls 3 % des mineurs de plus de 16 ans faisaient l'objet d'une imposition distincte en 2022.

GRAPHIQUE N° 1 | Jeunes rattachés au foyer fiscal de leurs parents ou soumis à une imposition distincte (2022)



Source : Cour des comptes d'après des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Comme l'indique le tableau n° 1, parmi ces 5,3 millions de jeunes de 18 à 25 ans, un peu moins de 3 millions étaient étudiants ou lycéens. Ces derniers se répartissaient presque équitablement entre jeunes faisant l'objet d'un rattachement fiscal (48,5 %) et jeunes ayant opté pour une imposition distincte de leurs revenus (51,5 %). Parmi les 2,3 millions de jeunes qui n'étaient ni étudiants ni lycéens, ces proportions étaient très contrastées, s'élevant respectivement à 21,5 % pour le rattachement et 78,5 % pour l'imposition distincte. Les étudiants sont plus fréquemment concernés par le rattachement. Une part croissante d'entre eux cumule études et emploi, notamment en raison du développement de l'apprentissage.

TABLEAU N° 1 | Décomposition du nombre de jeunes de 18 à 25 ans rattachés ou faisant l'objet d'une imposition distincte, en 2022

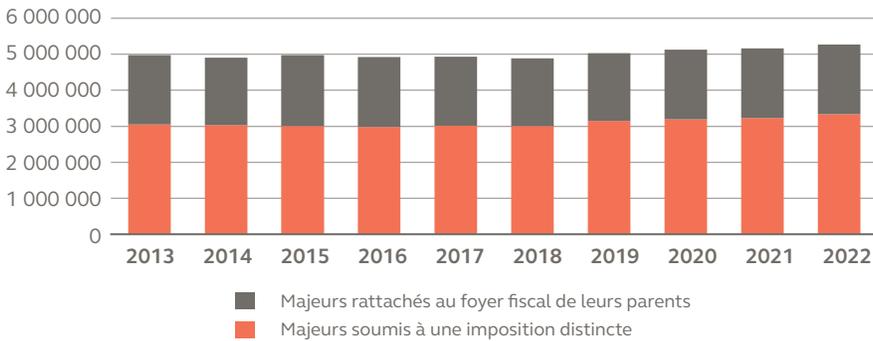
Jeunes de 18 à 25 ans	Rattachés au foyer fiscal de leurs parents	Faisant l'objet d'une imposition distincte	Total
Étudiants ou lycéens	1 440 433*	1 527 255	2 967 688** (56,3 %)
Autres	494 639*	1 810 636	2 305 275 (43,7 %)
Total	1 935 072* (36,7 %)	3 337 891* (63,3 %)	5 272 963*

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP et ministère de l'Éducation nationale. Les chiffres suivis de * sont issus de la DGFIP ; celui suivi de ** est issu du ministère de l'éducation nationale ; les autres sont obtenus par différences.

2. Une imposition distincte retenue par une part croissante de jeunes, âgés de 23 ans en moyenne

Déjà majoritaire, l'imposition distincte des jeunes adultes de 18 à 25 ans est en légère progression depuis 2013, comme l'illustre le graphique n° 2. Entre le minimum et le maximum atteints sur cette période, respectivement en 2015 et 2022, la différence n'est cependant que de trois points de pourcentage.

GRAPHIQUE N° 2 | Majeurs de 18 à 25 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents ou soumis à une imposition distincte



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Cette augmentation pourrait avoir été alimentée, à partir de 2018, par la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui a éliminé l'un des avantages liés au rattachement. En effet, le rattachement des enfants à charge, en particulier des jeunes majeurs, ouvrait droit à une réduction de la valeur locative moyenne des habitations de la commune de résidence.

Enfin, l'âge moyen des jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte est très stable depuis 2013, sans distinction de sexe. Il n'a diminué que d'un mois et demi en dix ans, et s'établissait à un peu moins de 23 ans en 2022 selon les données de la DGFIP.

C. Une entrée dans l'impôt marquée par des disparités de revenus, néanmoins difficiles à appréhender

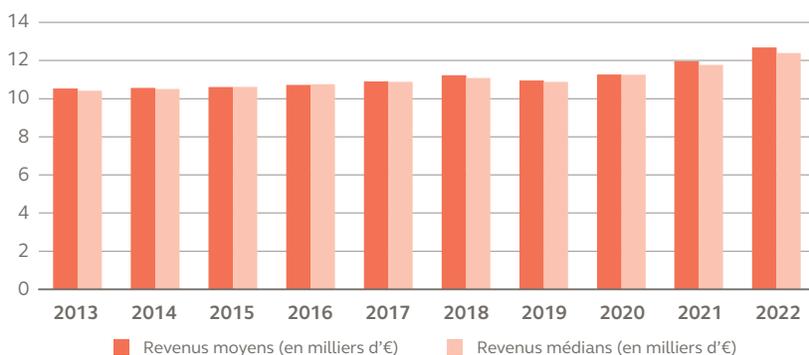
1. Des niveaux de revenus disparates selon le schéma d'imposition retenu

Le moment et la manière dont les jeunes entrent dans l'impôt dépendent statistiquement de plusieurs facteurs : la poursuite ou non d'études supérieures, la charge éventuelle de famille et l'âge. Mais ce sont les revenus qui en représentent le principal déterminant eu égard au calcul d'optimisation que peuvent effectuer les familles et leurs enfants pour décider du rattachement ou non de ces derniers.

Les données fiscales ne permettant pas d'isoler précisément les revenus des jeunes rattachés au foyer fiscal de leurs parents, il est impossible de dresser en toute rigueur une comparaison (et par conséquent, un éventuel coût ou bénéfice pour les finances publiques) de l'imposition effective des revenus perçus par les jeunes de 18 à 25 ans selon leur foyer fiscal de rattachement.

En revanche, les revenus des jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte sont connus. Comme le montre le graphique n° 3, le revenu moyen des foyers fiscaux correspondant est passé de 10 523 € à 12 685 € entre 2013 et 2022, soit une hausse de 20,5 % en termes absolus et de 7,0 % en euros constants. Par ailleurs, ce graphique permet de constater que le revenu médian, séparant la population concernée en deux groupes de parts égales, est très proche du revenu moyen, ce qui suggère une répartition des revenus assez symétrique autour de la moyenne, et donc de faibles inégalités de revenus parmi les jeunes déclarant leurs revenus indépendamment de leurs parents.

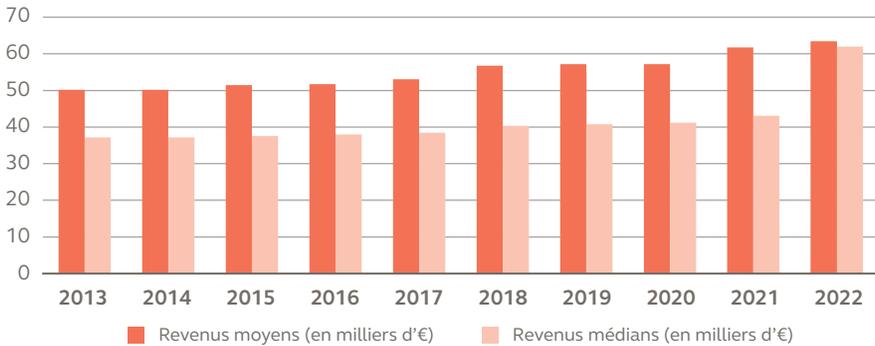
GRAPHIQUE N° 3 | Revenus moyens annuels des jeunes âgés de 18 à 25 ans faisant l'objet d'une imposition distincte



Source : Cour des comptes d'après DGFIP et Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Par ailleurs, sur la même période, le revenu moyen des foyers fiscaux comportant un jeune faisant l'objet d'un rattachement est passé de 49 733 € à 63 198 €, soit une hausse de 27,1 % en termes absolus, et de 12,8 % en tenant compte de l'inflation (cf. le graphique n° 4). L'écart de la moyenne à la médiane reflète l'existence de familles aux revenus élevés parmi celles rattachant un enfant majeur.

GRAPHIQUE N° 4 | Revenus moyens annuels des foyers fiscaux comportant un jeune rattaché



Source : Cour des comptes d'après DGFIP et Insee

2. Des revenus principalement issus de l'emploi salarié

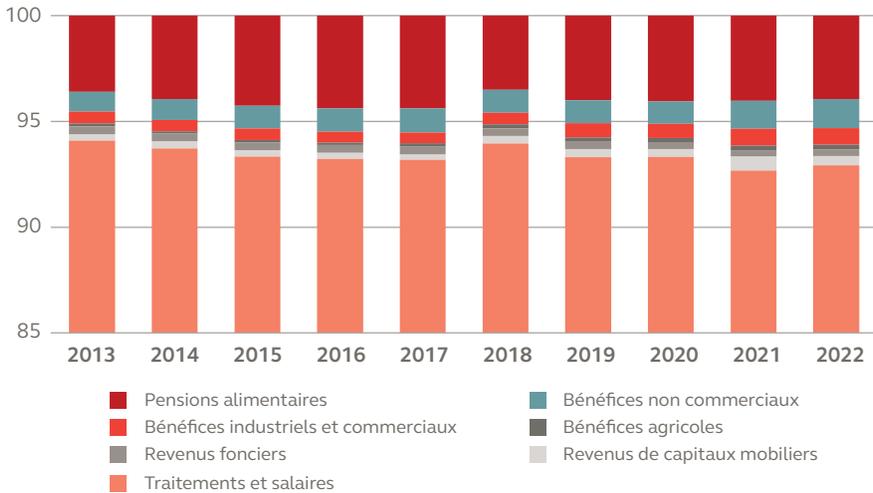
Les statistiques relatives aux catégories d'imposition⁸ des revenus des jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte révèlent la prépondérance de l'emploi salarié (cf. le graphique n° 5). Ainsi, en 2022, 92,9 % des revenus déclarés par les contribuables âgés de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte étaient rattachés à la catégorie des traitements et salaires. Cette proportion a légèrement reculé entre 2013 et 2022 (- 1,2 point).

Les pensions alimentaires versées aux jeunes de 18 à 25 ans représentent quant à elles 3,9 % des revenus déclarés par les jeunes faisant l'objet d'une imposition distincte en 2022, en légère augmentation depuis 2013 (+ 0,3 point). Dans ses observations précitées sur la prise en compte de la famille par la fiscalité⁹, la Cour a toutefois relevé l'écart substantiel de 5,3 Md€ constaté en 2019 (dernier exercice pour lequel l'administration fiscale a procédé à cet exercice) entre pensions alimentaires déduites du revenu imposable (8,2 Md€) et pensions alimentaires déclarées par leurs bénéficiaires (3,0 Md€), le nombre de foyers déduisant des pensions excédant de 600 000 celui des foyers en déclarant. Il est cependant impossible de déterminer quelle proportion représentent les jeunes de 18-25 ans dans cet écart.

8. Les revenus déclarés par tout contribuable doivent être rattachés à une catégorie d'imposition, selon la nature du revenu. Un contribuable peut percevoir des revenus se rattachant à des catégories d'imposition différentes. Ainsi, un avocat, percevant des bénéfices non commerciaux dans le cadre de son activité libérale, peut également être imposé dans la catégorie des traitements et salaires au titre d'une activité d'enseignement.

9. Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023.

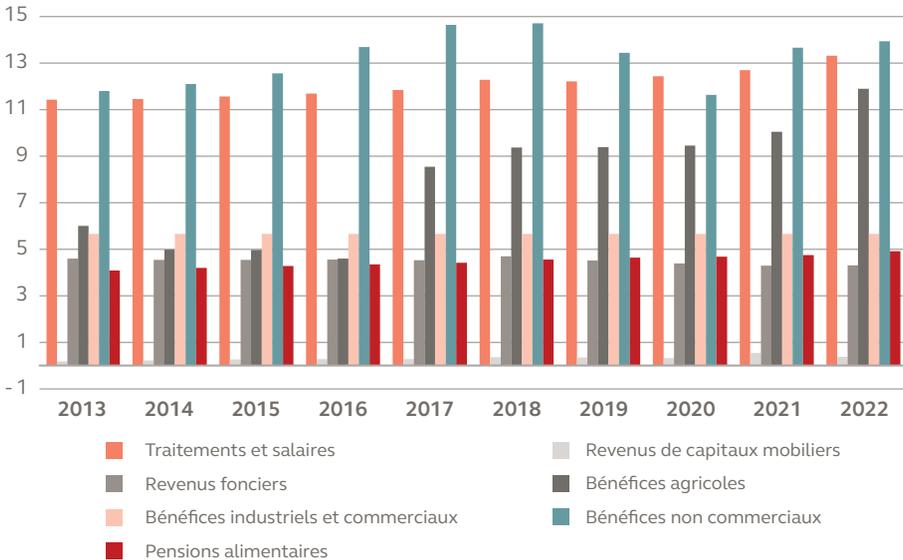
GRAPHIQUE N° 5 | Décomposition des revenus déclarés par les jeunes de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte (en %)



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP
 Lecture : les traitements et salaires représentent 92,9 % du total des revenus déclarés par les jeunes de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte en 2022 ; les bénéfices non commerciaux représentent 1,4 % du total des revenus déclarés par les jeunes de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte en 2022.

Par ailleurs, les revenus moyens les plus élevés sont déclarés dans la catégorie des bénéfices non commerciaux et des traitements et salaires (13 930 € et 13 314 € par jeune déclarant des revenus dans ces catégories respectives en 2022 – cf. le graphique n° 6). Cette situation est une constante depuis 2013. Parallèlement, le montant des pensions alimentaires moyennes suit une tendance à la hausse depuis 2013, étant passé de 4 081 € cette année-là à 4 917 € en 2022 par jeune déclarant des revenus dans cette catégorie. Enfin, les revenus moyens rattachés à la catégorie des bénéfices agricoles marquent une augmentation significative depuis 2013. Ils sont passés de 6 010 € en 2013 à 11 891 € en 2022 par jeune déclarant des revenus dans cette catégorie.

GRAPHIQUE N° 6 | Revenus moyens déclarés dans chacune des catégories d'imposition par les contribuables de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une imposition distincte (en milliers d'€)



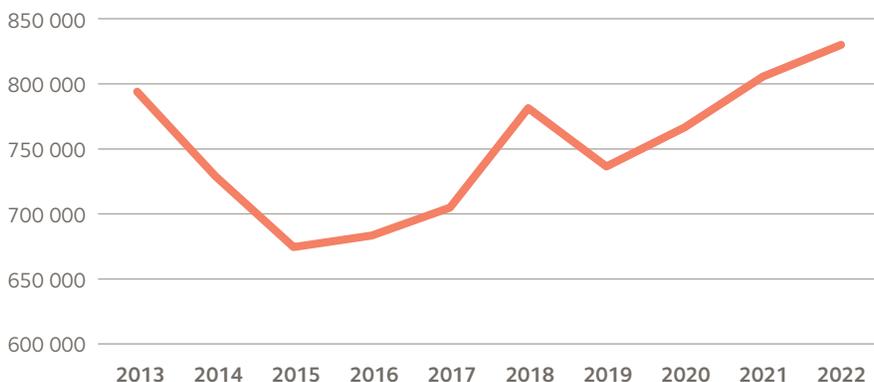
Source : Cour des comptes d'après DGFIP

Lecture : en 2022, un jeune soumis à une imposition distincte déclarant des revenus dans la catégorie des traitements et salaires déclarait, en moyenne, 13 314 € dans cette catégorie. Au titre de la même année, un jeune soumis à une imposition distincte déclarant des revenus dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers déclarait, en moyenne, 400 € dans cette catégorie.

3. Une faible proportion de jeunes payant effectivement l'impôt sur le revenu

Au total, seuls 830 072 foyers fiscaux comportant au moins un contribuable âgé de 18 à 25 ans soumis à une imposition distincte ont effectivement acquitté un impôt en 2022. Après avoir connu une chute en 2015 (674 562 foyers), ce nombre a connu une augmentation régulière, interrompue ponctuellement en 2019.

GRAPHIQUE N° 7 | Nombre de foyers fiscaux comportant un jeune de 18 à 25 ans soumis à une imposition distincte ayant effectivement acquitté un montant d'impôt



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

En retenant l'hypothèse que ces foyers fiscaux sont composés dans leur très grande majorité d'un seul jeune ou de couples de jeunes relevant de la même tranche d'âge, cette proportion suggère qu'environ 15 % des jeunes âgés de 18 à 25 ans, et 25 % des jeunes ayant opté pour l'imposition distincte, s'acquittent effectivement d'un impôt sur le revenu, étant rappelé que dans l'ensemble de la population, 44,7 % des foyers fiscaux ont eu à s'acquitter d'un impôt en 2022¹⁰.

Le montant moyen acquitté par les jeunes de 18 à 25 ans était de 1 210 € en 2022 contre 4 663 € pour l'ensemble des foyers fiscaux assujettis¹¹.

D. Une minorité de jeunes inconnus de l'administration fiscale

Selon les données de la DGFIP mentionnées au tableau n° 1 ci-dessus, 5 272 963 jeunes adultes de 18 à 25 ans ont soit déposé une déclaration de revenus au titre de l'année 2022, soit fait l'objet d'un rattachement au foyer fiscal de leurs parents. Rapporté au nombre de jeunes de cette tranche d'âge estimé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sur la base des données du recensement, cela signifie qu'entre 2,4 et 7,2 %¹² des jeunes n'étaient pas « connus » de l'administration fiscale, c'est-à-dire n'étaient mentionnés sur aucune déclaration de revenus. Il peut s'agir, notamment, de jeunes non rattachés au foyer fiscal de leurs parents, mais qui n'ont pas pour autant déclaré leurs revenus, par exemple parce qu'ils étaient inférieurs au seuil d'imposition.

10. Soit 18,2 millions de foyers fiscaux sur un total de 40,7 millions. Source : *L'impôt sur les revenus perçus en 2022*, DGFIP statistiques, avril 2024, n° 22.

11. Source : *DGFIP statistiques, op. cit.*

12. L'Insee fournit une estimation du nombre de jeunes, sur la base d'enquêtes, dont les résultats sont soumis à des intervalles de confiance. Voir Insee, *Recensement de la population – La précision des résultats du recensement, version de septembre 2023*.

La DGFIP relève qu'il lui est difficile d'identifier avec précision les jeunes qui « quittent » le foyer fiscal de leurs parents, aucun suivi ou contrôle spécifique n'étant mis en place à cet effet. Plusieurs dispositifs permettent toutefois de prévenir l'absence de déclaration des revenus des jeunes. Ainsi, lorsqu'il s'avère qu'un jeune auparavant rattaché au foyer fiscal de ses parents dispose désormais de revenus, mais qu'il n'a pas rempli de déclaration de revenus, un bulletin dit « orphelin » est émis, entraînant de fait la création d'un nouveau foyer fiscal au titre duquel les revenus en cause pourront être imposés. Par ailleurs, depuis la mise en place du prélèvement à la source, les revenus salariés sont *de facto* assujettis à l'impôt sur la base du taux de prélèvement dit « neutre » (qui peut conduire à une taxation supérieure) même s'ils sont versés à une personne encore inconnue de l'administration fiscale.

En dépit de ces dispositifs, la proportion non négligeable de jeunes non mentionnés sur une déclaration de revenus et donc « inconnus » de l'administration fiscale, est révélatrice du peu de substance qui entoure la majorité fiscale et d'une appropriation insuffisante des obligations fiscales, ce que les réponses au sondage présentées dans la troisième partie de ce chapitre tendent à confirmer. Par ailleurs, l'absence de déclaration, si elle n'expose pas le contribuable à des sanctions lorsque l'impôt dû est nul¹³, peut lui porter préjudice dans la mesure où un avis d'imposition ou de non-imposition est nécessaire pour effectuer de nombreuses démarches et obtenir certaines prestations sociales.

Dans ces conditions, la pratique actuelle de la DGFIP consistant à adresser aux jeunes âgés de 20 ans une lettre d' « Informations pour [leur] première déclaration de revenus » apparaît à la fois insuffisante et trop tardive. Public spécifique, la tranche d'âge des 18-25 ans justifierait de faire l'objet d'un accompagnement plus explicite, adapté et précoce. Dans ce cadre, l'envoi aux jeunes d'un courrier d'information dès l'âge de 18 ans, mentionnant notamment leur numéro fiscal, ainsi qu'un rappel des droits et obligations des contribuables, permettrait de marquer plus symboliquement leur accession à la majorité fiscale. Inciter les jeunes, dans ce courrier, à activer leur espace numérique personnel sur le portail impots.gouv.fr, quelle que soit leur situation fiscale, permettrait de faciliter les échanges futurs avec l'administration fiscale et une meilleure appropriation des règles fiscales applicables à leur nouveau statut.

13. En dépit du caractère obligatoire de la déclaration des revenus pour tout contribuable faisant l'objet d'une imposition distincte.

Envoyer une lettre de bienvenue aux nouveaux entrants dans l'impôt, enseignements d'une expérience conduite en Australie

Un article publié dans le *Journal of Behavioral and Experimental Economics* explore le comportement de conformité fiscale des nouveaux entrants dans le système fiscal australien à travers une expérience de terrain menée en collaboration avec l'*Australian Taxation Office*¹⁴. Cette étude compare l'efficacité de deux types de lettres envoyées à 18 000 nouveaux contribuables ayant manqué la date limite pour leur première déclaration de revenus : une lettre de bienvenue et une lettre standard mentionnant les risques de pénalités.

La diffusion des deux types de lettres a permis d'augmenter les taux de déclaration de 14 à 15 points de pourcentage par rapport au groupe de contrôle qui n'avait reçu aucune communication. Cet effet est principalement attribué à la fourniture d'informations sur la déclaration fiscale plutôt qu'au type de message ou à la manière dont l'information est présentée. Les jeunes contribuables, âgés de 18 à 21 ans, ainsi que les citoyens australiens ont produit une réaction plus forte aux lettres par rapport aux contribuables plus âgés et aux détenteurs de visas étrangers.

Les auteurs tirent deux enseignements de cette étude : d'une part, les administrations fiscales peuvent améliorer les taux de conformité des nouveaux entrants en fournissant des informations claires et accessibles sur les obligations fiscales, d'autre part, il n'est pas nécessaire de recourir à la dissuasion pour obtenir des taux de conformité élevés : il peut être pertinent d'adopter des approches plus « positives » et « accueillantes » dans les communications fiscales initiales.

II. Des dispositifs spécifiques d'atténuation de l'impôt imposant des choix complexes

Si les avantages associés au choix du schéma d'imposition – imposition distincte ou rattachement du jeune – bénéficient en fait aux parents, plusieurs dispositifs d'exonération permettent d'atténuer l'impôt affectant les revenus du jeune contribuable, quel que soit le schéma d'imposition retenu.

14. Sarah Dong et Mathias Sinning, *Trying to make a good first impression: a natural experiment to engage new entrants to the tax system*, *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, vol. 100, octobre 2022.

A. Des dispositifs atténuant l'impôt dû par les jeunes et leurs familles

1. Des modalités de déclaration et d'exonération disparates

Certains types de revenus sont exonérés d'impôt par nature, comme les aides sociales tandis que d'autres dispositifs ciblent spécifiquement les revenus des jeunes.

Les prestations familiales légales et les allocations, indemnités et prestations servies par l'État, les collectivités locales et les établissements publics en application des lois et décrets dits « *d'assistance et d'assurance* » sont exonérées d'impôt sur le revenu. La plupart des prestations sociales et familiales n'y est donc pas soumise : allocations logement, bourses sur critères sociaux, prime d'activité, prestations familiales, prestations liées à une situation de handicap, etc..

Il en est de même des indemnités, allocations, primes et prestations versées dans le cadre d'un volontariat international, d'un volontariat de solidarité internationale, d'un volontariat pour l'insertion ou d'un engagement de service civique.

Enfin, les revenus tirés d'activités exercées pendant les études, secondaires ou supérieures, ou durant les congés scolaires ou universitaires (« jobs étudiants ») sont exonérés dans la limite de 5 204 € bruts par an (soit trois fois le montant mensuel du SMIC). Les revenus tirés d'un stage ou relevant de l'apprentissage sont, quant à eux, exonérés dans la limite de 20 815 € bruts par an (soit le montant annuel du SMIC).

Toutes ces exonérations peuvent être cumulées entre elles au titre d'une même année d'imposition, à l'exemple des exonérations bénéficiant aux « jobs étudiants » et de celles affectant les indemnités perçues lors d'un apprentissage ou d'un stage inclus dans une formation scolaire ou universitaire.

SCHÉMA N° 1 | Conditions d'imposition des revenus pouvant être perçus par les jeunes

	 Volontariat international, de solidarité internationale, ou pour l'insertion	 Service civique	 Bourses sur critères sociaux	 Stage ou apprentissage	 Jobs étudiants
Conditions d'imposition	Exonération d'imposition			Exonération d'imposition dans la limite du montant annuel du SMIC (20 815 € bruts)	Exonération d'imposition dans la limite de trois fois le montant mensuel du SMIC (5 204 € bruts)
Modalités de déclaration	Les sommes considérées ne doivent pas être portées sur la déclaration des revenus, et une attestation sur l'honneur doit être rédigée dans certains cas.			Les salaires exonérés ne doivent pas être portés sur la déclaration des revenus (seul le montant qui excède les plafonds d'exonération est déclaré).	

Source : Cour des comptes d'après code général des impôts. Remarque : les montants en € correspondent à ceux en vigueur au titre de l'imposition des revenus perçus en 2023

* Revenus tirés d'activités exercées pendant les études, secondaires ou supérieures, ou exercées durant les congés scolaires ou universitaires.

Certains revenus faisant l'objet d'exonérations ne doivent pas être portés sur la déclaration des revenus, contrairement à d'autres qui doivent l'être. Cette disparité des obligations déclaratives selon la nature des revenus est susceptible d'entraîner des difficultés pour les jeunes contribuables, d'autant plus lorsqu'il s'agit de leur première déclaration. La Cour recommande donc d'expertiser une harmonisation des modalités de déclaration des revenus les plus couramment perçus par les jeunes, qu'ils fassent ou non l'objet d'exonérations.

2. Des régimes d'exonération identifiés comme des dépenses fiscales

Le coût des exonérations qui concernent l'entrée des jeunes sur le marché du travail (stagiaires, apprentis, réservistes et personnes participant au service civique, « jobs étudiants ») est évalué, au total, à 756 M€ en 2023¹⁵, répartis sur trois dépenses fiscales distinctes identifiées en loi de finances. Les montants de ces dépenses, mentionnés en euros constants 2023 dans le tableau n° 2, ont suivi des évolutions contrastées.

15. Chiffrage définitif. Source : tome II, Évaluation des voies et moyens, PLF pour 2025.

TABLEAU N° 2 | Dépenses fiscales (DF) relatives à l'entrée sur le marché du travail des jeunes (en M€ constants 2023)

	2013	2023	Évolution
DF 120109 : salaires versés aux apprentis et gratifications versées aux stagiaires	396	353	- 10,9 %
DF 120127 : indemnités versées aux réservistes, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat	44	98	+ 122,7 %
DF 120132 : revenus perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études ou leurs congés	283	305	+ 7,8 %
Total	723	756	+ 4,6 %

Source : tome II, Évaluation des voies et moyens, PLF 2015 et 2025

La dépense fiscale relative aux indemnités versées aux réservistes et aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat a connu une très forte augmentation en raison notamment de la création, en 2016, de la Garde nationale, qui réunit les réserves opérationnelles des armées, de la gendarmerie nationale et de la police nationale, et de sa montée en puissance progressive¹⁶.

B. Une entrée dans l'impôt sur le revenu qui relève d'un calcul d'opportunités complexe

Le choix, au sein des familles, du régime d'imposition appliqué aux revenus du jeune relève d'un calcul d'opportunités selon les montants d'impôt pouvant être dus par les parents et par leur enfant majeur.

Du point de vue des parents, deux mécanismes agissent en sens contraire en cas de rattachement d'un enfant majeur : l'impôt du foyer fiscal peut être augmenté en raison de l'ajout des éventuels revenus du jeune ; parallèlement, il est diminué sous l'effet du quotient familial, le gain en résultant étant toutefois plafonné¹⁷. Par ailleurs, le rattachement d'un enfant majeur fait obstacle à ce que ses parents procèdent à la déduction des pensions alimentaires qui lui sont versées, ouverte seulement en cas d'imposition distincte du jeune.

Du point de vue du jeune, le choix de l'imposition distincte pourra le rendre effectivement redevable de l'impôt sur le revenu s'il perçoit des revenus supérieurs aux seuils d'imposition. Ainsi, pour un célibataire, des revenus supérieurs à 18 640 € donneront lieu au paiement d'un impôt sur le revenu.

16. Joël Giraud, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018*, commission des finances, Assemblée nationale, n° 235, 12 octobre 2017.

17. À hauteur de 1 759 € par demi-part supplémentaire (pour les deux premiers enfants à charge), et de 3 518 € par part supplémentaire (à compter du troisième enfant à charge).

Si l'enfant majeur ne perçoit aucun revenu, l'option du rattachement est la plus favorable dans la plupart des situations, comme l'illustre le tableau n° 4. Ainsi, dans le cas d'un foyer fiscal comportant déjà un couple marié ou pacsé et un enfant mineur, soit 2,5 parts fiscales, et percevant des revenus salariés, le rattachement d'un enfant majeur, en portant à trois le nombre de parts fiscales, est logiquement plus favorable que l'imposition distincte du même enfant majeur, en l'absence de déduction d'une pension. Il est également plus favorable que l'imposition distincte du jeune majeur assortie de la déduction d'une pension de 3 968 €¹⁸, sauf pour des revenus parentaux supérieurs à 180 000 €. En revanche, l'imposition distincte est préférable si les parents versent une pension de 6 674 € à leur enfant majeur – à hauteur du plafond de déduction.

TABLEAU N° 3 | Impôt sur le revenu (en €) dû par un couple marié ou pacsé ayant un enfant mineur et un enfant âgé de 18 à 25 ans, selon que ce dernier est rattaché à leur foyer fiscal ou imposé distinctement

Revenu des parents (en €)	39 000	51 000	63 000	75 000	87 000	99 000	111 000	123 000	135 000	147 000
Rattachement de l'enfant majeur ne percevant pas de revenu	0	476	2 202	3 698	6 544	9 784	13 024	16 264	19 504	22 903
Imposition distincte de l'enfant majeur, sans déduction d'une pension	0	1 378	3 104	5 063	8 303	11 543	14 783	18 023	21 263	24 662
Imposition distincte de l'enfant majeur, avec déduction d'une pension de 3 968 €	0	587	2 311	3 744	6 815	10 055	13 295	16 535	19 775	23 174
Imposition distincte de l'enfant majeur, avec déduction d'une pension de 6 674 €	0	312	2 038	3 585	6 301	9 541	12 781	16 021	19 261	22 660
Rattachement de l'enfant majeur percevant un revenu de 17 000 €	0	2 921	4 654	7 894	11 134	14 374	17 614	20 854	24 094	27 493

Source : Cour des comptes d'après code général des impôts (barème applicable au titre des revenus de l'année 2023)

18. Montant maximal pouvant être déduit sans justificatif, en cas de résidence du jeune majeur au domicile de ses parents.

Si le jeune perçoit des revenus, l'imposition distincte s'avère globalement plus favorable, le bénéfice de la demi-part supplémentaire offerte par le rattachement, plafonné à 1 759 €, étant effacé par la progressivité du barème de l'impôt.

Comment calculer une cotisation d'impôt sur le revenu ?

Exemple d'un enfant majeur rattaché

Si le revenu du foyer composé d'un couple marié, d'un enfant mineur et d'un enfant majeur rattaché s'élève à 39 000 €, il convient, pour déterminer le revenu net imposable, de déduire 10 % de ce revenu, soit 3 900 €, au titre de la réduction forfaitaire des frais professionnels, pour un résultat de 35 100 €. L'application du quotient familial consiste ensuite à diviser ce revenu net par le nombre de parts fiscales du foyer (35 100/3), soit un revenu net par part de 11 700 €. Le taux applicable au titre de l'imposition sur les revenus perçus en 2023 étant de 0 % jusqu'à 11 295 €, puis de 11 % jusqu'à 28 797 €, la différence entre 11 700 € et 11 295 €, c'est-à-dire 405 €, sera taxée au taux de 11 %. La somme de 44,55 € ainsi obtenue sera ensuite multipliée par le nombre de parts, pour un résultat de 134 € (« droits simples »). Il convient enfin de tenir compte de la « décote », qui corrige les cotisations faibles issues de l'application du barème progressif et s'élève, en l'espèce, à 134 €. L'impôt de ce foyer fiscal sera donc nul.

L'analyse des différents scénarios d'imposition montre la complexité des arbitrages que les jeunes majeurs et leurs parents doivent opérer. Les simulateurs en ligne, à la disposition des contribuables sur le site de l'administration fiscale¹⁹, gagneraient à être davantage mis en avant. D'une part, les pages consacrées à l'imposition des enfants majeurs n'y renvoient pas nécessairement. D'autre part, ces outils ne sont pas directement accessibles à partir de la page d'accueil du site impots.gouv.fr.

Par ailleurs, au-delà du calcul d'opportunités, la problématique du rattachement fiscal des enfants majeurs et des avantages qui en résultent constitue un élément du débat sur l'introduction d'un revenu d'autonomie pour les jeunes. En effet, au cours des dernières années, certaines organisations de jeunesse et certains rapports administratifs ont pris position en faveur d'un financement de ce dernier par la suppression de l'avantage fiscal lié au rattachement au foyer fiscal des parents dans une logique de redistribution²⁰. Ce débat devrait aussi intégrer la problématique des pensions versées aux enfants et déduites ou non du revenu imposable des parents.

19. [Impots.gouv.fr/simulateurs](https://impots.gouv.fr/simulateurs)

20. Le rattachement d'un jeune majeur au foyer fiscal de ses parents implique, pour ces derniers, un avantage fiscal d'autant plus important que leurs revenus sont élevés, dans la limite toutefois du plafond de 1 759 € d'avantage attaché au quotient par demi-part. Inversement, le rattachement d'un jeune au foyer fiscal de ses parents ne leur procure aucun avantage s'ils sont déjà non imposables du fait de revenus modestes.

C. Des modalités variables d'entrée dans l'impôt selon les pays

L'alternative entre imposition distincte ou rattachement au foyer fiscal des parents constitue une spécificité française eu égard à la singularité du système du quotient familial. Toutefois, plusieurs dispositifs étrangers poursuivent des objectifs comparables en permettant une entrée progressive ou « adoucie » des jeunes dans l'impôt.

Ainsi, la nécessité de tenir compte des charges financières découlant de la prise en charge ou du soutien apporté par leurs parents aux enfants même majeurs a conduit la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à mettre en place, au bénéfice des familles, des dispositifs d'exonérations, de déduction du revenu imposable – par exemple des droits d'inscription à l'université – ou de crédits d'impôt.

Par ailleurs, alors que la tendance va, au sein de l'OCDE, dans le sens d'une individualisation de l'imposition des revenus, certains États autorisent le rattachement de jeunes majeurs aux déclarations de leurs parents. Ainsi, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les jeunes adultes figurent nécessairement sur la déclaration de revenus de l'un de leurs parents jusqu'à l'âge de 19 ans, et peuvent y figurer jusqu'à l'âge de 24 ans s'ils sont étudiants et que le parent fournit plus de la moitié du soutien financier dont bénéficie l'enfant. Les enfants concernés sont alors qualifiés de *dependent*. Aux États-Unis, en 2023, environ 13 millions de jeunes adultes étaient ainsi portés sur la déclaration de revenus de l'un des parents.

À l'opposé du modèle français, certains pays, comme la Suède et la Grèce, opèrent une individualisation assez stricte de l'imposition des revenus dès l'âge de 18 ans. Ils font ainsi coïncider majorité civile et entrée du jeune dans l'impôt en tant que contribuable à part entière.

Enfin, en Belgique, hormis quelques exceptions visant notamment les diplomates étrangers, tout habitant du royaume qui est majeur, étudiant ou non, est dans l'obligation de remplir sa propre déclaration d'impôt, même s'il n'a pas perçu de revenu.

III. Un regard critique porté par les jeunes sur un impôt souvent mal connu

Une enquête, dont les résultats sont présentés dans les développements qui suivent, a été menée à la demande de la Cour auprès d'un échantillon représentatif de 1 011 jeunes âgés de 15 à 24 ans inclus²¹. Une partie des questions posées a repris des questions figurant dans le *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France*²², afin de permettre une mise en perspective des réponses données par les jeunes avec celles de l'ensemble de la population.

21. *Consumer Science & Analytics (CSA)*, enquête réalisée en ligne du 18 avril au 10 mai 2024. La représentativité a été assurée par la méthode des quotas au regard des critères de sexe, d'âge, de catégorie socio-professionnelle de l'individu, après stratification par région et catégorie d'agglomération.

22. Conseil des prélèvements obligatoires, *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France*, deuxième édition 2023, janvier 2024.

A. Une connaissance de l'impôt insuffisante, une appréciation critique du système fiscal français

La plupart des jeunes assujettis à l'impôt (76 %) ont le sentiment de connaître le taux de prélèvement à la source appliqué à leurs revenus. Toutefois les réponses apportées aux questions plus précises touchant au taux qui leur est effectivement appliqué ainsi qu'à leur taux marginal d'imposition suggèrent que cette connaissance est en réalité assez faible. 23 % estiment ainsi que leur taux marginal d'imposition sur le revenu est supérieur à 31 %, 13 % le situant même à plus de 50 %, ce qui est impossible puisque le taux maximal, applicable aux revenus supérieurs à 177 106 € pour une part de quotient familial, s'élève à 45 %.

Quel que soit leur niveau d'expertise en matière fiscale, les jeunes payant l'impôt sur le revenu se montrent plutôt critiques à l'égard du montant de celui-ci : un peu moins de la moitié (47 %) estime trop payer, tandis que 30 % jugent payer « ni trop ni pas assez » et qu'un peu moins d'un jeune interrogé sur cinq (19 %) déclare ne pas payer assez d'impôt.

Cette perception du niveau de l'impôt sur le revenu est partagée par l'ensemble des jeunes interrogés, qu'ils le paient ou non : près des deux tiers (63 %) jugent, de manière générale, cette imposition trop élevée en France, soit la même proportion que celle des répondants du *Baromètre* du Conseil des prélèvements obligatoires, quand seuls 17 % l'estiment à un juste niveau et 9 % à un niveau insuffisant.

Structurellement, l'opinion des jeunes sur l'impôt, qui rejoint celle du reste de la population, est nourrie par le sentiment que le système fiscal pèserait trop lourdement sur les classes moyennes et les plus défavorisés et épargnerait, parallèlement, les contribuables disposant des plus hauts revenus. Ainsi, alors que près d'un jeune sur deux déclare que les impôts dus par les 40 % des ménages les plus modestes et les 50 % des ménages aux revenus intermédiaires sont trop lourds, une majorité des jeunes (52 %) juge le niveau d'impôt payé par les 10 % des ménages les plus aisés insuffisamment élevé.

B. Un consentement à l'impôt moins marqué que dans l'ensemble de la population

Le consentement à l'impôt n'est pas partagé de manière uniforme parmi les jeunes. Certes, 75 % d'entre eux sont « d'accord » pour dire que payer ses impôts et cotisations sociales est un acte citoyen. Mais plus d'un quart d'entre eux (27 %) partage l'opinion selon laquelle « *il est justifié de tricher sur ses impôts et cotisations sociales si on en a la possibilité* » et près de 20 % hésitent, alors que moins de la moitié (46 %) s'y oppose, dont un quart formellement. Il peut être relevé à cet égard que le civisme fiscal des jeunes décroît à mesure que l'âge avance et qu'augmente la proportion de ceux s'acquittant effectivement de l'impôt. Alors qu'il n'est jamais justifié, pour 42 % des 15-17 ans, de tricher sur ses impôts, cette proportion

tombe à 19 % parmi les 18-20 ans, et à 17 % parmi les 21-25 ans. À cet égard, 38 % des jeunes actifs et 45 % des jeunes assujettis à l'impôt sur le revenu estiment que mentir sur ses déclarations et paiements peut être justifié. Cette dernière réponse suggère que le civisme fiscal est un peu plus dégradé parmi les jeunes qu'au sein de la population générale puisqu'au sein de l'échantillon représentatif de l'ensemble de la population majeure interrogé par le CPO, 44 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié » de tricher sur ses impôts.

Par ailleurs, les jeunes interrogés portent un regard critique sur la gestion des fonds publics. Un peu plus de la moitié (53 %) se montre insatisfaite de l'utilisation de l'argent public, et près de la moitié (49 %) estime que le système fiscal et social redistribue les revenus de manière « pas assez importante ». Cette appréciation pourrait être mise en regard de leur connaissance lacunaire de leur propre situation en matière d'impôt sur le revenu : ayant le sentiment de payer un impôt trop lourd, ils jugent d'autant plus sévèrement la qualité de son utilisation.

Alors que leur perception de l'impôt sur le revenu est plutôt négative, l'image de l'administration fiscale apparaît positive auprès des jeunes. Ainsi, 40 % des jeunes interrogés disent avoir eu un « contact »²³ avec un agent de l'administration fiscale au cours des douze derniers mois (51 % chez les majeurs et 70 % parmi les jeunes de catégorie socio-professionnelle supérieure), et deux tiers d'entre eux (67 %) s'en déclarent satisfaits.

C. L'éducation à l'impôt, un enjeu de long terme

L'éducation des « citoyens-contribuables » peut prendre diverses formes. L'OCDE a ainsi analysé 140 initiatives mises en œuvre dans 59 pays, qui représentent l'ensemble des zones géographiques et des niveaux de richesse²⁴. Si de telles initiatives existent en France, celle-ci n'apparaît pas à la pointe des pays comparables, alors que le niveau de sa fiscalité occupe à l'inverse le haut du classement.

Intégrer la connaissance de la fiscalité dans la scolarité s'avère être l'une des méthodes les plus courantes d'éducation des contribuables. L'OCDE dénombre ainsi 43 exemples de telles initiatives au sein des 59 pays ayant répondu à son enquête. Par exemple, en Espagne, 45 000 élèves ont été sensibilisés à la fiscalité en 2018, à travers, notamment, l'organisation, dans les locaux de l'administration fiscale, de journées portes-ouvertes destinées aux enfants. En Italie, plus de 1 500 rencontres auprès des élèves sont organisées chaque année sur la fiscalité. Dans d'autres pays, comme le Japon, où la fiscalité est intégrée aux programmes scolaires, des fonctionnaires de l'administration fiscale dispensent directement des cours aux élèves, sur la base de leur expérience.

23. Les contacts pris en compte ont pu avoir lieu dans un centre des impôts, mais aussi par échanges de courriers, de courriels, ou par conversation téléphonique.

24. OCDE, *Édifier une culture fiscale, du civisme et de la citoyenneté : un document de référence global de l'éducation des contribuables*, seconde édition, éditions OCDE, 2021, <https://doi.org/10.1787/66dd237b-fr>.

Parallèlement, les administrations fiscales expérimentent la mise en place d'outils et de plateformes numériques afin de toucher plus facilement la jeunesse. En France, depuis la campagne de déclaration des revenus de l'année 2023, il est possible de déclarer ses revenus sur l'application mobile de l'administration fiscale via le service « *déclarer mes revenus* ». Ce dispositif, qui n'est pas réservé aux plus jeunes, a permis à 520 000 contribuables de déclarer leurs revenus de l'année 2023. Son objectif est cependant de toucher particulièrement cette catégorie de la population, en lui proposant un outil disponible sur un support, le téléphone, qu'elle utilise au quotidien.

Certaines administrations fiscales étrangères proposent des vidéos éducatives sur la fiscalité, présentées de manière ludique et simple, qui expliquent les différentes catégories d'impôts et leur fonctionnement. C'est le cas des vidéos [Tax Facts](#), mises en ligne sur *YouTube* par l'administration fiscale britannique, ou des jeux en ligne interactifs montrant l'utilité sociale des impôts, comme [Spleiselaget](#) en Norvège ou [Taxcampus](#) en Finlande. Des portails internet dotés de matériel pédagogique ont aussi été créés, comme [TAXEDU](#), pour l'Union européenne, et [Vergi Bilinci](#) en Turquie. Enfin, parmi les initiatives les plus innovantes, le film d'animation mis en ligne par l'administration fiscale norvégienne sur *YouTube*, [Money Back on the Skætt](#), présentant un rap sur les impôts, comptabilise près de 500 000 vues, à mettre au regard d'une population norvégienne de 5,5 millions d'habitants.

Ces exemples internationaux pourraient inspirer la mise en œuvre en France d'initiatives visant à mieux faire connaître le système fiscal auprès des jeunes, avant leur majorité fiscale. L'administration fiscale a développé les sites [CyberBudget](#), [À quoi servent mes impôts](#) et [Impôts Kesako](#)²⁵, qui proposent des informations pédagogiques et des tests de connaissances. Mais ces projets pâtissent d'une actualisation insuffisante et d'une relative méconnaissance par le grand public. Il pourrait être envisagé de relancer de tels dispositifs, tout en communiquant spécifiquement auprès des jeunes afin d'encourager la fréquentation de tels sites. En parallèle et de façon plus générale, il conviendrait de préparer le consentement des jeunes à l'impôt dès l'école.

25. Par ailleurs, sur le site [impots.gouv.fr](https://www.impots.gouv.fr), des pages consacrées aux modalités d'imposition des jeunes ont été créées (<https://www.impots.gouv.fr/particulier/je-declare-pour-la-premiere-fois-je-declare-chaque-annee> ; <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/cest-ma-premiere-declaration-que-dois-je-declarer>).

Conclusion et recommandations

La notion de « foyer fiscal » intégrant des enfants majeurs, qui constitue une spécificité du système fiscal français, constitue une source de complexités par rapport aux systèmes imposant chaque contribuable isolément dès leur majorité. Bien que la majorité fiscale coïncide en théorie avec la majorité civile, le régime légal de l'impôt sur le revenu organise en pratique une entrée progressive des jeunes dans l'impôt, qui s'opère au fur et à mesure de l'augmentation de leurs revenus personnels. L'imposition distincte devient ainsi progressivement plus avantageuse que le rattachement au foyer fiscal des parents. Cette autonomisation fiscale différée se double, dans le système français, d'une exonération quasi-totale des rémunérations relevant des « jobs d'été » ou des « jobs étudiants », ainsi que de celles relevant de l'alternance, en fort développement dans l'enseignement supérieur.

Il n'est pas possible de quantifier précisément le coût d'opportunité que représentent ces deux régimes pour les finances publiques, dont l'ordre de grandeur se situe aux alentours de 3 Md€. Ce montant relativement important s'ajoute aux autres dispositifs de soutien plus directs en faveur de la classe d'âge des 18-25 ans.

Bien qu'ils ne soient que 16 % environ à effectivement acquitter un impôt sur le revenu, les jeunes de cet âge portent un regard critique sur le système fiscal, qui s'explique par deux raisons principales : une mauvaise connaissance de l'impôt sur le revenu, associée au sentiment de payer un impôt trop élevé et inéquitablement réparti, et un regard sévère sur la gestion des fonds publics. Ce double constat suggère de développer auprès des jeunes l'éducation au civisme fiscal de manière plus innovante et volontaire que ce n'est le cas aujourd'hui.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. remplacer l'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants majeurs mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal par l'attribution des mêmes parts de quotient familial que pour les jeunes célibataires (*recommandation réitérée-ministère chargé du budget et des comptes publics*) ;
2. dès leur majorité, adresser un courrier d'information aux jeunes les incitant à activer leur espace numérique personnel (*ministère chargé du budget et des comptes publics*) ;
3. harmoniser les modalités de déclaration des revenus des jeunes faisant l'objet d'exonérations (*ministère chargé du budget et des comptes publics*) ;
4. promouvoir une sensibilisation à l'impôt afin de familiariser les jeunes, y compris avant leur majorité fiscale, aux grands principes sur lesquels repose le système fiscal français (*ministère chargé du budget et des comptes publics*).

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics... 186

Réponse de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics

À titre liminaire, la direction générale des finances publiques (DGFIP) rappelle qu'elle veille à adapter en permanence ses outils et ses actions de communication aux besoins et aux usages des jeunes. Ces derniers sont des cibles dédiées des campagnes de communication grand public de la DGFIP, qui cherche à proposer de nouveaux contenus adaptés aux réseaux sociaux, tels que Instagram et Tiktok¹.

La dernière campagne déclarative 2024 a par ailleurs été marquée par la mise en place de la déclaration de revenus sur smartphone, permettant de déclarer des situations simples, ne nécessitant pas de saisies trop lourdes ou complexes. Cette nouveauté permet de simplifier les démarches déclaratives des plus jeunes usagers, qui ne sont pas toujours familiers des démarches via les offres traditionnelles nécessitant le recours à un ordinateur.

- Concernant la recommandation n° 1 : « *Dès leur majorité, adresser un courrier d'information aux jeunes les incitant à activer leur espace numérique personnel* »

Il est déjà possible pour tout usager, dès sa majorité, d'activer son espace particulier sur impots.gouv.fr en s'y connectant à l'aide de ses identifiants. L'envoi d'un courrier par la DGFIP dès 20 ans, pour préciser les identifiants de connexion, permet de couvrir le plus grand nombre de jeunes intéressés par l'accès à leur espace particulier sur impots.gouv.fr, les jeunes déposant majoritairement une déclaration de revenus de manière individuelle à partir de 21 ans.

L'envoi du même courrier aux jeunes entre 18 et 20 ans engendrerait une dépense supplémentaire importante (environ 600 000 € pour près d'un million de nouveaux courriers), sans certitude quant à l'efficacité d'une telle opération, d'autant qu'il serait nécessaire de le renvoyer chaque année à ceux dont l'espace n'a pas été activé².

1. Des exemples peuvent être trouvés sur les comptes Instagram et Tiktok de la DGFIP.

2. Les identifiants de création d'un espace particulier sont mis à jour annuellement : le numéro fiscal-SPI-reste le même alors que le numéro d'accès en ligne change chaque année.

- Concernant la recommandation n° 2 : « *Remplacer l'abattement en faveur des contribuables ayant des enfants majeurs mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal par l'attribution des mêmes parts de quotient familial que pour les jeunes célibataires* ».

Les enfants majeurs (célibataires, mariés ou pacsés) doivent être considérés comme ayant fondé un foyer fiscal distinct : ils sont donc en principe imposables sous leur propre responsabilité à raison des revenus qu'ils perçoivent.

Toutefois, le 3 de l'article 6 du code général des impôts (CGI) prévoit que « *Toute personne majeure âgée de moins de vingt et un ans, ou de moins de vingt-cinq ans lorsqu'elle poursuit ses études, ou, quel que soit son âge, lorsqu'elle effectue son service militaire ou est atteinte d'une infirmité, peut opter, dans le délai de déclaration et sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du 2° du II de l'article 156, entre l'imposition de ses revenus dans les conditions de droit commun [ou] le rattachement au foyer fiscal dont elle faisait partie avant sa majorité* ». Le rattachement peut concerner toute personne majeure, qu'elle soit mariée ou célibataire.

Le dispositif retenu comporte néanmoins des caractéristiques différentes lorsque les enfants majeurs sont mariés, dès lors que ces enfants appartiennent déjà à une cellule familiale distincte :

- le rattachement du jeune foyer est global : il est possible même lorsqu'un seul des époux ou partenaires remplit les conditions pour être considéré comme un enfant à charge ;
- le rattachement peut être effectué auprès de la famille de l'un ou l'autre des conjoints ;
- l'avantage accordé au foyer de rattachement prend la forme d'un abattement sur le revenu imposable (article 196 B du CGI) égal à 6 674 € par personne comptée à charge pour l'imposition des revenus de 2023³, et non d'une majoration de quotient familial comme pour un majeur célibataire.

L'évolution proposée impliquerait des transferts de charges entre contribuables qui se traduiraient, selon les situations, par des augmentations ou des baisses d'impôt. À titre d'illustration, un foyer composé d'un couple marié ayant rattaché un enfant marié sans enfant subirait une augmentation d'impôt pouvant aller jusqu'à 485 € (en fonction des revenus du foyer). En revanche, un couple marié ayant rattaché un enfant marié ayant lui-même un enfant à charge (soit le rattachement de trois personnes) verrait sa cotisation d'impôt diminuer jusqu'à 1 030 €. Cet allègement augmenterait avec le rattachement de personnes supplémentaires.

- Concernant la recommandation n° 3 : « *Harmoniser les modalités de déclaration des revenus des jeunes faisant l'objet d'exonérations* »

La simplification des modalités de déclaration des revenus des jeunes contribuables passe d'abord par une harmonisation des régimes fiscaux applicables selon le type de revenu.

3. Correspondant au plafond de déduction des pensions alimentaires versées aux enfants majeurs.

Concernant le parcours déclaratif des usagers, la DGFIP veillera à mettre en œuvre les améliorations utiles à l'harmonisation des modalités de déclaration des revenus des jeunes, sans les alourdir et sans compliquer l'exploitation des informations ainsi déclarées pour l'attribution des différentes prestations dont les contribuables peuvent bénéficier par ailleurs. Les services instructeurs peuvent en effet s'appuyer sur les données fiscales fournies par la DGFIP (Caisse d'allocations familiales, attribution de bourses, etc.) et ne doivent pas prendre en Compte des revenus qui pourraient être déclarés tout en étant exonérés.

- Concernant la recommandation n° 4 : « *Promouvoir une sensibilisation à l'impôt afin de familiariser les jeunes, y compris avant leur majorité fiscale, aux grands principes sur lesquels repose le système fiscal français* »

Des opérations de sensibilisation à l'impôt sur le revenu sont régulièrement mises en œuvre auprès des redevables, par exemple à travers la refonte du site « À quoi servent mes impôts ? » avec la déclinaison de vignettes « vrai – faux » sur les réseaux sociaux lors de la campagne déclarative (travaux conjoints de la DGFIP, du service de la communication, de la direction du budget et de la direction générale du Trésor début 2024).

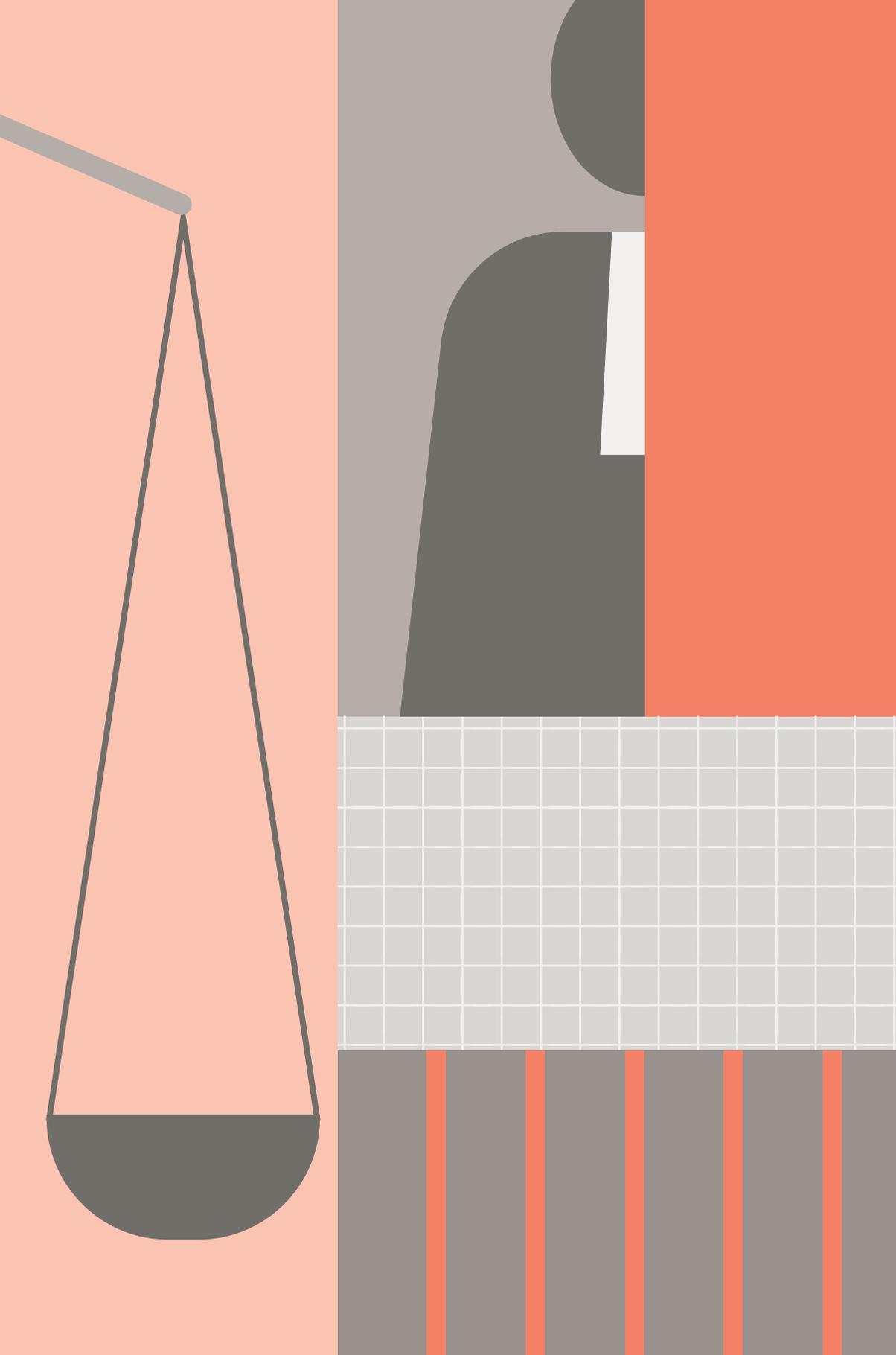
Par ailleurs, la DGFIP propose d'ores et déjà du contenu adapté aux jeunes publics sur impots.gouv.fr⁴ afin de les accompagner au mieux dans leurs démarches fiscales.

- Précisions complémentaires .

En ce qui concerne le tableau n° 2, la diminution de la dépense fiscale en faveur des apprentis de 13,6 % entre 2013 et 2022 doit être fortement nuancée. En effet, seuls les revenus des apprentis excédant le seuil d'exonération doivent être déclarés. L'administration fiscale ne dispose donc pas de données sur les revenus des apprentis mais seulement d'estimations. La revue de dépenses de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances sur la formation professionnelle (2023) avait estimé la dépense fiscale à 459 M€ pour 2022.

Par ailleurs, il est noté que le chiffrage de la demi part supplémentaire pour enfant célibataire majeur (2,1 Md€) pourrait être complété d'un renvoi vers le tome II des voies et moyens annexé au projet de loi de finances, la mesure étant recensée comme la modalité particulière n° 1101106.

4. Voir pour exemple : www.impots.gouv.fr/particulier/je-declare-pour-la-premiere-fois-je-declare-chaque-annee ; www.impots.gouv.fr/particulier/questions/cest-ma-premiere-declaration-que-dois-je-declarer



3.

Les jeunes et la justice pénale

L'augmentation de la délinquance des jeunes de 15 à 25 ans occupe une place importante dans le débat public et conduit parfois à remettre en cause le fonctionnement de la justice pénale. Dans ce contexte, la Cour a analysé la réponse pénale à la délinquance des jeunes. Elle a circonscrit son analyse au traitement judiciaire, après que les parquets ont été saisis de faits mettant en cause des jeunes. Elle n'a examiné ni l'action des forces de l'ordre, ni la protection des mineurs en danger, ni les politiques de prévention de la délinquance.

Face aux jeunes de 15 à 25 ans, la réponse pénale n'est pas homogène. Pour les mineurs, elle obéit à des principes de valeur constitutionnelle, reconnus par les traités internationaux, visant à garantir les droits fondamentaux de l'enfant. Ils se traduisent par la primauté de l'éducatif sur le répressif, l'atténuation de la responsabilité et l'intervention d'une juridiction spécialisée, le tribunal des enfants. À partir de 18 ans, la réponse marque une rupture, les « jeunes majeurs » basculant dans le droit commun des procédures et des conditions d'exécution des peines.

Le présent chapitre analyse l'importance de cette rupture et de ses conséquences pour les jeunes. Il souligne, au préalable, la difficulté à caractériser l'évolution de la délinquance des jeunes. Enfin, il identifie des leviers pour améliorer l'efficacité aujourd'hui limitée de la réponse pénale.

Chiffres clés

Les 8,2 millions de jeunes de 15 à 25 ans constituent 12 % de la population française, ils représentaient 26 % des mis en cause, 34 % des poursuivis et 35 % des condamnés en 2023

61 %

c'est la part de jeunes de 15 à 25 ans parmi les condamnés pour infractions à la législation sur les stupéfiants

Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024)

9,4 mois

pour les mineurs, les délais de jugement sont passés de 23 mois en moyenne après les faits en septembre 2021 à 9,4 mois en septembre 2023, à la suite de la réforme du code de la justice pénale des mineurs

6,6 %

c'est le taux de peines d'emprisonnement (en tout ou partie fermes) sur l'ensemble des peines prononcées à l'encontre des mineurs en 2022. Ce taux est de 22,5 % pour les majeurs.

45 %

des jeunes de 15 à 25 ans condamnés sur la période de 2010 à 2022 l'ont déjà été au moins une fois dans leur passé



I. La délinquance des jeunes, un phénomène difficile à caractériser

Les statistiques ne reflètent qu'imparfaitement la délinquance des jeunes, qui font plus fréquemment l'objet de procédures pénales que le reste de la population. Insuffisantes, ces statistiques gagneraient à être complétées par une analyse plus précise et qualitative.

A. Une surreprésentation des jeunes au sein de la population pénale

Alors que les 8,2 millions de jeunes de 15 à 25 ans constituent 12 % de la population française, ils représentaient 26 % des mis en cause, 34 % des poursuivis et 35 % des condamnés en 20231. Cette surreprésentation des jeunes dans la population pénale traduit des évolutions tant dans le nombre des affaires transmises que dans la nature des affaires poursuivies.

Définitions

- Mis en cause : personne suspectée d'avoir commis un délit ou un crime et qui fait l'objet d'une procédure transmise au Parquet.
- Personne poursuivie : personne mise en cause qui fait l'objet d'un déclenchement de l'action publique (c'est-à-dire le déclenchement des procédures judiciaires) devant la juridiction compétente.
- Personne condamnée : personne poursuivie ayant fait l'objet d'une décision rendue par une juridiction pénale de jugement contenant une déclaration de culpabilité et emportant une ou plusieurs sanctions.

1. Une baisse du nombre d'affaires transmises aux parquets

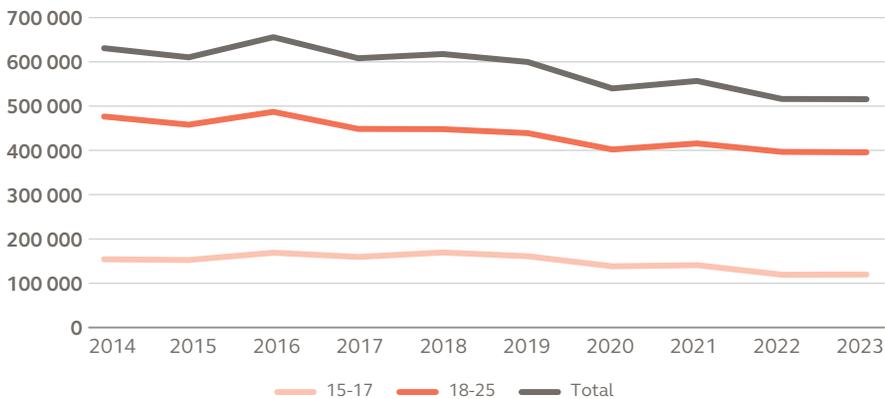
L'indicateur retenu par le ministère de la justice pour caractériser l'évolution de la délinquance des jeunes est le nombre d'affaires transmises aux parquets dans lesquelles des jeunes sont mis en cause. Cet indicateur est toutefois contesté car son évolution est liée à de nombreux facteurs. Outre l'activité des forces de sécurité, la facilité avec laquelle les victimes déposent plainte et les orientations données localement par les parquets influent sur le nombre de jeunes mis en cause.

1. Ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024).

L'indicateur reflète également l'évolution de la loi pénale, qui traduit la sensibilité de la société et sa perception de ce qui constitue un acte de délinquance. Ainsi, les dernières décennies ont été marquées par une augmentation de la criminalisation, c'est-à-dire du nombre des qualifications pénales contenues dans le code pénal. Les faits passibles de poursuites sont ainsi passés de 10 100 en 1994 à 13 350 en 2014². Une étude récente a également montré que 42 % des condamnations prononcées en 2018 par les tribunaux correctionnels et les juridictions pour mineurs portaient sur des infractions routières alors que, quinze ans auparavant, ces faits ne relevaient pas de la sphère correctionnelle. Ces évolutions ont contribué au doublement du nombre de mineurs mis en cause de 1992 à 2010³.

En revanche, le nombre de jeunes de 15 à 25 ans mis en cause est passé de 630 629 en 2014 à 515 517 en 2023⁴, soit une diminution de 18,2 %. Cette réduction a surtout concerné les atteintes aux biens (dont le nombre est passé de 189 608 en 2014 à 131 591 en 2023) et les infractions à la législation sur les stupéfiants (de 111 598 en 2014 à 58 565 en 2023). La mise en place d'une amende forfaitaire délictuelle (AFD) de 200 euros en cas d'usage illicite de produits stupéfiants, par la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019⁵, qui éteint l'action publique en cas de paiement immédiat, a contribué à cette diminution. Une tendance comparable avait été observée en 2016 lors de la création des AFD pour réprimer les délits routiers. Au 31 décembre 2022, l'AFD pour consommation de stupéfiants avait permis de verbaliser 277 883 délits depuis sa généralisation au 1^{er} septembre 2020⁶. En 2022, 143 000 AFD pour consommation de stupéfiants ont été délivrées, soit 11 900 par mois en moyenne.

GRAPHIQUE N° 1 | Évolution du nombre de mis en cause par classe d'âge de 2014 à 2023



Source : Cour des comptes d'après SDSE, série sur 2014/2023 des mis en cause, poursuivis et condamnés 15/25 ans

2. Cf. *La fabrique des jugements. Comment sont déterminées les sanctions pénales*, Arnaud Philippe, La Découverte, Collection Sciences humaines, 2022.

3. Passant de 98 000 à 216 000, Infostat n° 186 : un aperçu statistique du traitement pénal des mineurs.

4. Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024).

5. Article L. 3421-1 du code de la santé publique.

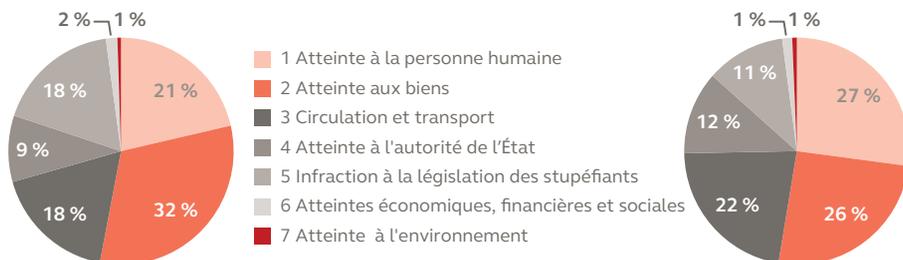
6. Source, [rapport d'activité de l'ANTAI](https://www.antai.gouv.fr/sites/default/files/20243/Rapport%20d%E2%80%99activit%C3%A9%202022) (https://www.antai.gouv.fr/sites/default/files/20243/Rapport%20d%E2%80%99activit%C3%A9%202022).

2. Une proportion croissante d'atteintes à la personne

La structure de la délinquance des jeunes de 15 à 25 ans a elle aussi évolué depuis 10 ans. La part des mis en cause pour des atteintes aux personnes augmente, tandis que celle pour des atteintes aux biens et pour des infractions à la législation sur les stupéfiants diminue, sans doute en lien avec la montée en puissance des amendes forfaitaires délictuelles.

Malgré ces évolutions, les jeunes de 15 à 25 ans restent surreprésentés pour les infractions à la santé publique et notamment à la législation sur les stupéfiants, pour lesquelles ils représentent 61 % de la population condamnée. Ces infractions atteignent un pic à 18 ans, avec une augmentation significative dès 14 ans. À partir de 18 ans, les infractions liées à la circulation routière se multiplient et plafonnent à 22 ans.

GRAPHIQUE N° 2 | Répartition des mis en cause par type d'affaires en 2014 et 2023



Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024)

Parmi les mineurs délinquants, certains commettent parfois des faits d'une extrême violence, largement relayés par les médias. Cette évolution est toutefois difficile à apprécier. Si l'on se réfère aux affaires jugées, le nombre de mineurs âgés de 15 à 17 ans condamnés pour crimes (viols, homicides et violences volontaires, vols criminels et autres crimes) est passé de 146 en 2012 à 57 en 2022⁷. Néanmoins, sur la période la plus récente, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse fait état d'une tendance à la hausse du nombre et des durées d'incarcération, pour des faits d'une extrême violence et qui concernent parfois des mineurs qui n'ont pas atteint l'âge de 15 ans.

B. Un appareil statistique à adapter

Les statistiques disponibles ne reflètent qu'imparfaitement la réalité de la délinquance des jeunes. Aussi, la Cour des comptes souligne régulièrement la nécessité, pour le ministère de la justice, de se doter d'un appareillage statistique lui permettant de mieux suivre ces évolutions⁸.

7. Ministère de la justice, secrétariat général, service de la statistique, des études et de la recherche, fichier statistique du casier judiciaire national des personnes physiques.

8. Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, observations définitives, juillet 2023.

Le ministère a conscience de ces insuffisances et a pris des initiatives pour y répondre, en structurant son service statistique ministériel et en créant des pôles spécialisés au sein des directions de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Mais les défaillances de ses applicatifs « métiers » et les aléas budgétaires freinent la mise en place des outils, comme l'illustrent les difficultés de création du Panel des jeunes et celles de l'application informatique Parcours⁹. Les progrès, récents, dans la méthodologie de récolement de données devraient permettre, à court terme, de les faire aboutir et de disposer enfin d'un outil de suivi et d'analyse du parcours des jeunes. Le choix d'élargir le public suivi de 15 à 25 ans devrait permettre de mieux caractériser et suivre ces parcours délinquants.

Le panel des mineurs et son extension aux jeunes de moins de 26 ans

La création d'un « Panel des mineurs » a été décidée en 1996, afin de décrire les trajectoires sociales et judiciaires des mineurs délinquants et d'analyser l'impact des décisions prises en matière d'assistance éducative et au pénal. S'il a permis de calculer dès 2007 un indicateur de performance de la DPJJ et d'alimenter des études sur la trajectoire des mineurs, le déploiement du logiciel « Cassiopée » dans les juridictions pénales en 2008 a compromis l'alimentation du panel en données.

L'outil a été réactivé en 2018 et son périmètre étendu aux jeunes majeurs de moins de 26 ans. Selon le ministère de la justice, les travaux de développement informatiques, dont une partie notable concerne l'appariement des données, devraient être achevés en 2025.

Dans cette attente, les études qualitatives offrent des indications précieuses. Des travaux de recherche ont par exemple dressé une typologie distinguant les délinquants ayant commis des « *bêtises de jeunesse* », dont la plupart ne récidivent pas, les délinquants « *pathologiques* », connaissant des troubles de santé mentale et des addictions, souvent associés à une grande marginalité, la délinquance « *d'exclusion sociale qui alimente frustration et violence* » ou celle de « *protestation* ». Ces travaux doivent être mis en regard de ceux, moins académiques, conduits notamment à la suite des violences urbaines de l'été 2023. Ils ont mis en évidence une diffusion de la délinquance à l'ensemble du territoire national, y compris en zone rurale et semi-urbaine, ainsi que des formes plus marquées de violence avec une surreprésentation des jeunes majeurs.

9. Outil de pilotage de l'activité et du suivi des mesures éducatives du secteur public de la PJJ, déployé en 2021, mais dont toutes les fonctionnalités ne sont pas encore finalisées.

Le profil sociologique des jeunes interpellés lors de l'épisode des violences urbaines de l'été 2023

Les études des inspections générales ont montré que les jeunes impliqués dans les violences urbaines de l'été 2023 étaient majoritairement des hommes de nationalité française, âgés de moins de 25 ans, peu diplômés, célibataires et sans enfant (73 % des émeutiers condamnés). Les études soulignent qu'ils ont un « *rapport décomplexé à la violence* » et se distinguent par un « *manque d'ancrage citoyen* ». Par rapport aux émeutes de 2005, les villes moyennes, les centres-villes et les communes rurales ont également été concernés, et non plus seulement les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Un rapport du Sénat¹⁰ établit des constats similaires et souligne que les mineurs déferés « *présentent un profil relativement homogène, marqué par des fragilités sociales mais dans une proportion bien inférieure à celle constatée chez les jeunes habituellement ancrés dans la délinquance* ».

II. L'âge de la majorité, une rupture qui conditionne la réponse pénale

En application de principes de valeur constitutionnelle, reconnus par les traités internationaux, visant à garantir les droits fondamentaux de l'enfant, la justice pénale traite différemment les mineurs et les jeunes majeurs. À 18 ans, une rupture brutale s'opère en termes de procédures de jugement comme d'exécution des peines.

A. Des procédures et des décisions judiciaires différenciées

Le passage à la majorité constitue une rupture tant du point de vue des procédures suivies que des réponses effectivement données aux actes délinquants des jeunes.

1. Une rupture forte dans le processus de décision

Pour les mineurs, la justice pénale respecte des principes et des droits spécifiques, qui émanent notamment du droit international. La convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 prévoit le jugement des mineurs par un tribunal spécialisé, la primauté de l'éducatif sur le répressif et la présomption de non discernement. Par une décision du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel a érigé ces principes en principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

10. Rapport d'information n° 885 du Sénat sur la délinquance des mineurs, du 21 septembre 2022.

L'excuse de minorité pour les mineurs

Souvent qualifiée d'excuse de minorité, l'atténuation de responsabilité pour les mineurs est définie par l'article 122-8 du code pénal¹¹. Elle a deux traductions :

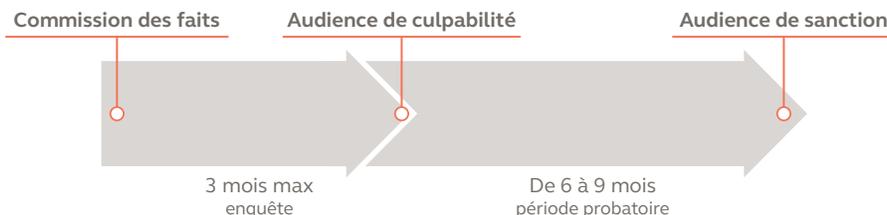
- Un mineur de moins de 13 ans est présumé incapable de discernement à défaut de comprendre les conséquences de ses actes. L'article L. 11-1 du code de la justice pénale des mineurs prévoit ainsi que « *lorsqu'ils sont capables de discernement, les mineurs, au sens de l'article 388 du code civil, sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils sont reconnus coupables. Les mineurs de moins de treize ans sont présumés ne pas être capables de discernement. Les mineurs âgés d'au moins treize ans sont présumés être capables de discernement* ». Cette présomption n'est toutefois pas irréfragable : elle peut être renversée à tous les stades de la procédure par le magistrat. Si des éléments de procédures font apparaître que le mineur de moins de 13 ans est capable de discernement, le procureur peut engager l'action publique et le juge le condamner.
- Lorsque les mineurs sont poursuivis et jugés coupables, le code de la justice pénale des mineurs, comme avant lui l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, prévoit l'atténuation de leur responsabilité. Avant 13 ans, seule une mesure éducative peut être prononcée. Ensuite, si une peine privative de liberté ou une amende est décidée, l'excuse de minorité s'applique et a pour effet de diminuer de moitié la peine normalement encourue (articles L. 121-5 et L. 121-6 du code de la justice pénale des mineurs). Pour les plus de 16 ans, elle peut être écartée par le juge dans des conditions fixées par l'article L. 121-7 du code « *à titre exceptionnel et compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité du mineur* ».

Les mineurs bénéficient ainsi d'un examen approfondi de leur situation individuelle par le juge des enfants, dans le cadre d'une procédure qui privilégie une réponse éducative et personnalisée. L'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs s'est inscrite dans cette logique en organisant le traitement judiciaire des procédures concernant les mineurs en deux audiences, séparées par une période probatoire et d'évaluation approfondie. Cette nouvelle organisation a permis de réduire les délais de jugement, qui sont passés de 23 mois en moyenne en septembre 2021 après la commission des faits à 9,4 mois en septembre 2023¹².

11. Il indique : « *les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, en tenant compte de l'atténuation de responsabilité dont ils bénéficient en raison de leur âge, dans des conditions fixées par le Code de la justice pénale des mineurs* ».

12. Réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, code de la justice pénale des mineurs, présentation de la réforme, document de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

SCHÉMA N° 1 | Principales étapes de la procédure de jugement des mineurs issues du code de justice pénale des mineurs



Source : Cour des comptes d'après ministère de la justice

Ce traitement et cette différenciation tranchent avec la justice de droit commun qui s'applique aux jeunes majeurs. Pour eux, comme pour les majeurs de plus de 25 ans, la justice a largement recours aux procédures simplifiées qui sont devenues désormais majoritaires¹³. À 18 ans, les jeunes passent ainsi d'une justice spécialisée et individualisée, qui s'incarne dans le juge des enfants, à une justice qui privilégie la rapidité de la réponse pénale. Celle-ci est également différenciée en termes de décisions prises.

Les procédures pénales simplifiées

L'ordonnance pénale est une procédure simplifiée utilisée pour traiter les affaires pénales simples et de faible gravité. Elle permet de juger rapidement, sans audience, et prend en compte l'indemnisation de la victime. Les jugements pris selon cette procédure représentent 38 % des poursuites devant le tribunal correctionnel¹⁴.

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) permet de juger rapidement l'auteur d'une infraction qui reconnaît sa culpabilité. Les CRPC représentent 20 % des procédures.

Les comparutions immédiates (49 000 affaires en 2022) permettent de faire juger une personne tout de suite après sa garde à vue quand les indices sont suffisants et que l'affaire est en état d'être jugée.

2. Des peines plus lourdes au-delà de 18 ans

La réponse pénale privilégie davantage les alternatives aux poursuites pour les mineurs que pour les jeunes majeurs. Les alternatives à l'incarcération sont devenues plus systématiques. Ainsi, la réponse pénale est progressive et la probabilité d'être condamné à des peines de prison augmente avec l'âge.

13. 60 % en 2022. Cf. *L'activité pénale des juridictions, justice pénale*, édition 2023.

14. Ibid n° 28.

a) Les alternatives aux poursuites

À l'égard des mineurs comme des jeunes majeurs, la politique pénale entend donner une réponse rapide et systématique aux actes de délinquance. Bien qu'en légère baisse, le taux de réponse pénale s'établissait ainsi en 2023 à 87 % pour les mineurs et à 89 % pour les jeunes majeurs de moins de 25 ans¹⁵. Dans cette réponse pénale, les alternatives aux poursuites occupent une place essentielle.

Décidées par le procureur, ces alternatives ne débouchent pas sur une condamnation inscrite au casier judiciaire, mais, par exemple, sur un stage de sensibilisation, un rappel à la loi ou un travail non rémunéré. Pour les mineurs, leur part dans la réponse pénale est passée de 64,4 % en 2014 à 55,5 % en 2023. Cette part est moins importante pour les jeunes majeurs. Elle est passée de 44 % à 29,8 % sur la même période.

b) Les alternatives à l'incarcération

Lorsque le Parquet décide de poursuivre, les affaires sont renvoyées devant la juridiction compétente, qui peut prononcer des condamnations sous forme de peines, applicables aux mineurs et aux majeurs, et de sanctions et mesures éducatives, réservées aux seuls mineurs. La peine peut consister en une incarcération dans un établissement pénitentiaire ou en une alternative à l'incarcération.

Les alternatives à l'incarcération ont été systématisées par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Elles peuvent prendre des formes diverses : amendes, sursis, détention à domicile sous surveillance électronique, travail d'intérêt général. Les mineurs pouvaient faire l'objet, jusqu'en 2021, de sanctions éducatives, relativement peu fréquentes et, depuis 2021, de mesures éducatives judiciaires, mises en œuvre par la PJJ. En 2023, ces dernières représentaient 18 % des peines et mesures prononcées à l'encontre de mineurs.

c) La probabilité d'être condamné à des peines d'emprisonnement augmente avec l'âge

Pour les majeurs, l'incarcération est une décision beaucoup plus fréquente que pour les mineurs. En 2022, sur les 516 608 peines prononcées par les juridictions pénales à l'encontre de personnes majeures, 116 407 étaient des peines d'emprisonnement en tout ou partie fermes, soit 22,5 %. Pour les mineurs, au contraire, la prison constitue un dernier recours. Sur les 50 068 peines prononcées à l'encontre de mineurs en 2022, 3 313 étaient des peines d'emprisonnement fermes ou en partie fermes, soit 6,6 %¹⁶.

Moins nombreux à être incarcérés, les mineurs le sont généralement pour des peines ne pouvant être aménagées, en particulier en raison du niveau élevé de gravité des crimes commis. Les aménagements de peines sont en conséquence moins fréquents pour les mineurs. Au 1^{er} janvier 2024, 7,3 % seulement des mineurs écroués en bénéficiaient, contre 18,3 % pour les majeurs.

15. Ministère de la justice, SSER-SID/Cassiopée, traitement DACG/PEPP.

16. Chiffres clés de la justice 2023.

Cette différenciation de la réponse pénale entre mineurs et jeunes majeurs reflète celle des infractions commises. Ainsi, par exemple, les infractions routières font davantage l'objet de poursuites pour les 18-25 ans (61,7 % en 2023) que pour les 15-18 ans (22,5 %)¹⁷. La différenciation traduit également la progressivité de la réponse pénale et l'aggravation de la récidive. Celle-ci contribue à ce que la probabilité d'incarcération progresse avec l'âge. Une étude de l'Insee, parue en 2016¹⁸ et malheureusement non renouvelée, a ainsi montré qu'après 18 ans, la probabilité d'être condamné à de la prison ferme est multipliée par 2,4 à 24 ans par rapport à 17 ans. La probabilité d'être condamné à un travail d'intérêt général plutôt qu'à une peine de prison avec sursis se situe au plus haut à 17 et 18 ans et décline ensuite : elle est divisée par 1,8 à 24 ans par rapport à 17 ans.

B. Une rupture qui s'accroît en termes de prise en charge

Une fois la condamnation prononcée, ses conditions d'exécution divergent fondamentalement selon l'âge des jeunes. La rupture concerne tant les modalités du suivi que les conditions d'hébergement pour ceux qui sont condamnés le plus lourdement.

1. Un suivi moins individualisé pour les jeunes majeurs

Jusqu'à 18 ans, les jeunes sont pris en charge par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), sous le contrôle d'un juge pour enfants. À partir de 18 ans, la prise en charge est assurée par les agents des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), sous l'autorité du juge d'application des peines (JAP). Ce changement bouleverse le rapport des jeunes avec les agents qui les suivent, d'autant plus que les moyens mobilisés par les deux administrations contrastent.

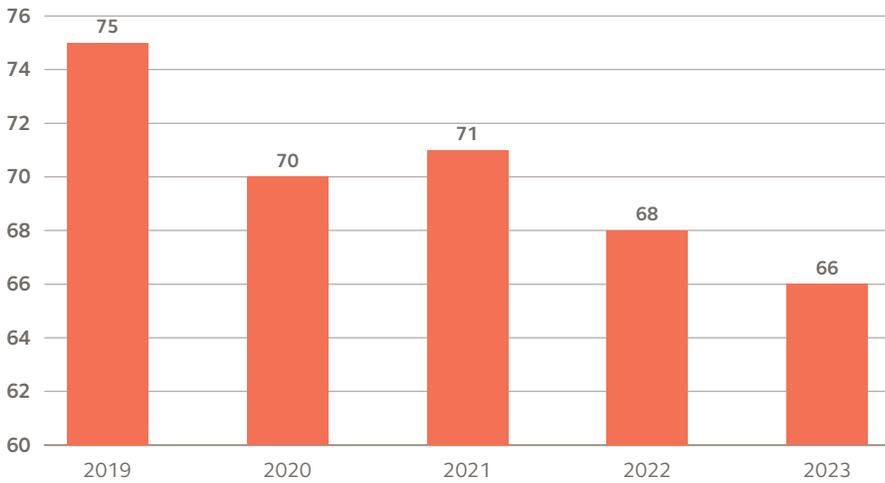
Un éducateur de la DPJJ en milieu ouvert a en charge entre 25 et 30 mineurs. Ce nombre est deux fois plus important pour les personnels des SPIP, qui suivent en moyenne 66 condamnés majeurs. Ce *ratio*, qui s'est amélioré avec l'augmentation du nombre des emplois alloués à l'administration pénitentiaire, masque des écarts parfois importants. Certains révèlent une difficulté à pourvoir les postes¹⁹ de sorte que localement, certaines situations peuvent être plus dégradées, notamment en milieu fermé.

17. Source : ministère de la justice, SG, SSER, fichier statistique Cassiopée (données au 31 mars 2024).

18. Insee Références, édition 2016–Éclairage–*La délinquance des jeunes*.

19. En 2022, le taux de couverture des postes n'était ainsi que de 78 %.

GRAPHIQUE N° 3 | Évolution du ratio de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) suivies par agent des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)



Source : DAP

2. Des conditions d'hébergement qui se dégradent

Lorsqu'un hébergement est nécessaire, la prise en charge des mineurs s'effectue dans des structures différenciées. Hors incarcération, elle est gérée par les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Si l'incarcération est décidée, elle intervient soit dans des établissements pour mineurs, soit dans les quartiers pour mineurs, qui abritent les deux tiers des mineurs incarcérés.

Les principales structures de prise en charge de mineurs

Les mesures gérées par la protection judiciaire de la jeunesse concernent 3 500 mineurs en moyenne. Ceux-ci sont hébergés dans trois catégories de structures.

- 53 centres éducatifs fermés (CEF) accueillent les mineurs multi-réitérants de 13 à 18 ans. Le qualificatif « fermé » renvoie aux conséquences juridiques d'une fugue éventuelle. Le *ratio* moyen d'encadrement est de 26,5 agents pour 12 mineurs.
- Les centres éducatifs renforcés (CER) accueillent des mineurs en situation de marginalisation et de récidive pour une durée de quatre à cinq mois.
- Les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) accueillent jusqu'à 12 mineurs sous mandat judiciaire.

Quand l'incarcération est décidée, les mineurs sont placés dans des structures relevant de l'administration pénitentiaire, dans lesquelles la PJJ intervient.

Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) accueillent de 55 à 60 mineurs. En 2022, les EPM accueillait 40 % des mineurs détenus. Le ministère de la justice prévoit 72 emplois de surveillants, deux personnels de direction de la direction de l'administration pénitentiaire, auxquels s'ajoutent 45 emplois de la protection judiciaire de la jeunesse, dont 36 éducateurs. Huit personnels d'enseignement et des personnels de santé complètent le dispositif d'accompagnement des mineurs.

- Les quartiers pour mineurs (QM) sont implantés dans des établissements pénitentiaires pour adultes. Les cellules des mineurs sont strictement séparées de celles des adultes. Les moyens mis en œuvre dans les quartiers pour mineurs sont 4,7 fois moins importants que dans les établissements pénitentiaires pour mineurs.

Ces modalités de prise en charge différenciées se traduisent par des coûts de journée qui varient de 144 € par jour pour les QM à 601 € pour les EPM et 643 € pour les CEF gérés par des associations en 2021²⁰.

En détention, les mineurs bénéficient d'un cadre plus protecteur. L'encellulement individuel est obligatoire. Une large place est laissée à l'enseignement et à la formation et les conditions de vie font l'objet d'un encadrement strict (interdiction de fumer, extinction de la télévision à partir de 22 heures). L'accès aux parloirs est également plus fréquent, les promenades sont plus longues et en petits groupes. Un emploi du temps structure la vie des mineurs et les contraint à s'inscrire dans des actions éducatives.

Pour les jeunes majeurs, les modalités de détention sont très différentes, *a fortiori* pour ceux qui sont incarcérés dans des maisons d'arrêt dont le taux d'occupation est élevé. Ces modalités se répercutent sur les conditions de vie au quotidien, ainsi que sur les possibilités offertes en matière de travail, d'enseignement ou de formation. Pour les jeunes majeurs, l'incarcération s'accompagne souvent d'une inactivité et d'un temps passé pour l'essentiel en cellule dans un cadre caractérisé par une grande promiscuité.

C'est en prison que le passage à la majorité constitue un véritable « choc carcéral », selon la terminologie des professionnels. D'après une enquête de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep)²¹, ce passage à la majorité en prison est souvent mal vécu par les jeunes, qui redoutent d'être victimes de violences, les conséquences de l'encellulement avec d'autres codétenus et la fin du lien avec les éducateurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse qu'ils avaient l'habitude de côtoyer.

20. Cour des comptes, Rapport précité sur les CEF et les EPM, juillet 2023.

21. Injep, *Expériences du passage à la majorité des jeunes incarcérés*, n° 68, mai 2023.

C. Des initiatives trop limitées pour atténuer la rupture à la majorité

Pour atténuer l'impact du passage à la majorité, des mesures ont été prises mais elles restent peu nombreuses. Les jeunes condamnés peuvent ainsi continuer à bénéficier d'un suivi de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse jusqu'à 21 ans. C'est le cas à Marseille, par exemple, où cette modalité profite à 41 % des jeunes suivis. De même, les mineurs détenus dans des quartiers ou des établissements pénitentiaires pour mineurs peuvent y rester jusqu'à 18 ans et six mois. En 2024, six jeunes majeurs seulement étaient dans cette situation.

Certains établissements pénitentiaires ont pris des initiatives pour atténuer l'effet de la rupture pour les 18-25 ans. À Bourg en Bresse, un « quartier jeunes majeurs » a été aménagé pour accueillir 20 détenus qui doivent signer une charte dans laquelle ils s'engagent « à respecter les règles, à maintenir des relations cordiales et respectueuses avec l'ensemble des professionnels ainsi que la tranquillité des autres détenus ». Une démarche comparable a été lancée à Villepinte. Ces initiatives se sont faites à moyens constants, sans évaluation à ce jour. Dans un contexte d'aggravation de la suroccupation dans les maisons d'arrêt, la direction de l'administration pénitentiaire n'envisage pas de les promouvoir.

De fait, l'accompagnement du passage à la majorité se limite souvent à des échanges d'informations entre les services concernés. Des dispositions réglementaires les autorisent et des directives de l'administration centrale incitent les services à mieux se coordonner *via* notamment la conclusion de protocoles. La refonte des projets d'établissement doit être l'occasion de les mettre en place et constitue un point d'attention pour le ministère, en cas de labellisation notamment. Mais ces initiatives, bienvenues, restent limitées faute de place et de moyens pour les développer.

III. Une efficacité réduite, un approfondissement nécessaire des politiques partenariales

La justice pénale à l'égard des jeunes de 15 à 25 ans mobilise des moyens qui ne sont pas clairement identifiés, mais que la Cour a estimé *a minima* à 2 Md€ par an. Sur ce total, 34,9 % correspondent au coût de l'incarcération des jeunes majeurs, 34,5 % à celui de la prise en charge des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse et 27,6 % aux procédures de jugement.

En dépit de ces moyens, la capacité de la justice pénale à prévenir la récidive des jeunes paraît limitée. Elle gagnerait à être mieux articulée avec les autres politiques publiques.

A. Une efficacité limitée et mal évaluée

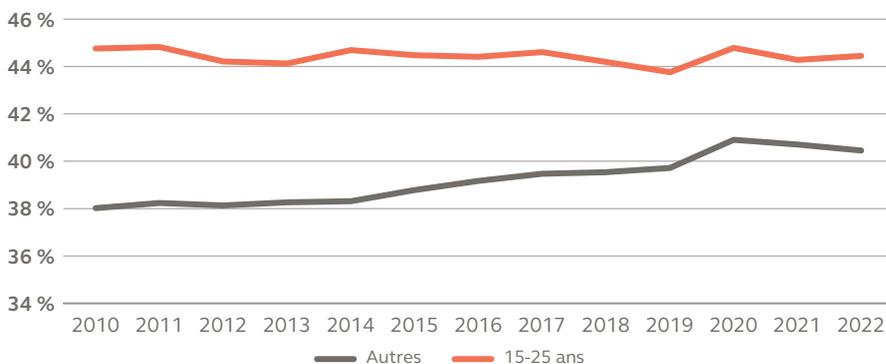
La prévention de la récidive est inscrite dans la loi comme l'un des objectifs de la peine. Or les études quantitatives et qualitatives convergent et montrent que la récidive est importante pour les jeunes délinquants de 15 à 25 ans, qu'ils soient pris en charge par le milieu fermé ou le milieu ouvert. Pour mieux comprendre ses déterminants et améliorer l'efficacité de la justice répressive à l'égard des jeunes, le dispositif d'évaluation doit être amélioré.

1. Une politique à l'égard des jeunes qui n'atteint pas ses objectifs

L'article 130-1 du code pénal²² fixe notamment à la peine l'objectif d'assurer la protection de la société et de prévenir la commission de nouvelles infractions. L'article L. 11-2 du code de la justice pénale des mineurs précise pour sa part que « les décisions prises à l'égard des mineurs tendent à leur relèvement éducatif et moral ainsi qu'à la prévention de la récidive et à la protection de l'intérêt des victimes ».

Cet objectif peut difficilement être considéré comme atteint. Sur la période de 2010 à 2022, le taux de jeunes de 15 à 25 ans condamnés en état de récidive ou de réitération légales²³ est resté stable, autour de 45 %. Ainsi, près de la moitié des jeunes condamnés l'ont déjà été au moins une fois dans leur passé. En outre, le taux de récidive chez les jeunes est, de manière constante, plus élevé que dans le reste de la population condamnée.

GRAPHIQUE N° 4 | Taux des personnes condamnées en état de récidive ou de réitération selon leur âge



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la justice

22. Article 130-1 du code pénal : Afin « d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : 1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ».

23. La récidive légale correspond à la commission, dans une période de dix ans après la condamnation pour un crime ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement par la loi, d'un crime ou délit puni de la même peine (articles 132-8 à 11 du code pénal). Il y a réitération lorsqu'une personne, déjà condamnée, commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale (article 132-16-1 du code pénal).

Une étude statistique parue en juin 2022²⁴ montre que 54 % des personnes condamnées une première fois au cours de leur minorité ont été de nouveau condamnées à des peines²⁵ ou des sanctions éducatives²⁶ dans les cinq années suivantes. Lorsque les intéressés avaient été condamnés plus d'une fois au cours de leur minorité, le taux de récidive est de 79 %. Le taux de récidive est plus important pour les outrages ou les infractions à la circulation routière (63 %) que pour les vols et recels (51 %) ou les viols ou agressions sexuelles (31 %).

Le niveau élevé de la récidive se retrouve quelles que soient les formes de condamnation.

Pour les condamnés à de la prison ferme, une étude de cohorte réalisée en 2011 sur un échantillon de 7 000 sortants de prison entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002²⁷ a montré que 59 % d'entre eux étaient de nouveau condamnés dans les cinq ans après leur libération, dont 46 % à au moins une peine d'emprisonnement ferme pour délit ou crime. Les trois quarts des condamnés (75 %) qui étaient mineurs lors de l'écrou ont été recondamnés (soit 16 points de plus que la population générale) et 66 % sont recondamnés à la prison dans les cinq ans (soit 20 points de plus que la population générale). L'étude montre que les taux de récidive des libérés qui avaient été condamnés à une peine de cinq ans et plus sont moins élevés (37 % de taux de recondamnation et 29 % de taux de prison ferme) que ceux des libérés condamnés à des peines plus courtes.

L'efficacité des mesures de milieu ouvert (éducatives ou d'alternatives à l'incarcération) n'est pas plus établie. Un rapport de recherche de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), paru en mars 2022²⁸, a analysé les parcours de 521 909 jeunes, nés entre 1975 et 2007, ayant commis au moins une infraction pénale durant leur minorité et dont la trajectoire a été suivie jusqu'à l'âge de 25 ans. Il montre que 61 % des mineurs ont commis une deuxième infraction à une date ultérieure, dont 34 % avant la majorité et 27 % après 18 ans. Ces taux sont minorés car une partie de la population examinée (32 %) n'avait pas encore atteint l'âge de 25 ans au moment de l'observation. Certains des jeunes concernés ont donc pu commettre de nouvelles infractions par la suite, qui n'avaient pas encore été enregistrées dans leur casier judiciaire.

24. Infostat Justice n° 186, 2000–2020 : un aperçu statistique du traitement pénal des mineurs (service statistique ministériel de la justice, Asmae Marhraoui et Tedjani Tarayoun, statisticiens).

25. Emprisonnement (avec ou sans sursis, ferme ou partiellement ferme, avec sursis probatoire), travail d'intérêt général, amende, stage de citoyenneté, autres.

26. Avertissement solennel, réparation, stage de formation civique, autre.

27. *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n° 36, mai 2011. Auteurs : Annie Kensey, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et Abdelmalik Benaouda, direction de l'administration pénitentiaire.

28. ENPJJ, *Carrières délinquantes et parcours de jeunes en institutions*, Rapport de recherche mené sous la direction scientifique d'Hélène Cherronnet, chercheure à l'INPJJ, laboratoire Clersé UMR CNRS 8019 – Université de Lille.

2. Un dispositif d'évaluation à compléter

Alors que la justice pénale ne parvient pas à endiguer le parcours délinquant des jeunes de 15 à 25 ans, majoritairement multirécidivistes, quel que soit le type de prise en charge, en milieu ouvert ou fermé, le ministère manque d'outils d'évaluation qui permettraient de comprendre les ressorts de ce phénomène. Les initiatives récentes déjà évoquées, en particulier le Panel des jeunes, devraient permettre de disposer de données fiabilisées. Mais leur analyse doit également progresser en vue de mieux comprendre qui sont les récidivistes, comment et quand ils repassent à l'acte. La mobilisation de techniques économétriques pour limiter les biais d'analyse liés à l'hétérogénéité des profils des jeunes est nécessaire : la réitération des sortants de prison peut difficilement être comparée sans précaution à celles des condamnés à une alternative à l'incarcération, l'entrée dans le système pénitentiaire ciblant par définition les individus les plus délinquants.

Sur le plan qualitatif, des progrès ont été réalisés et doivent être poursuivis. Ainsi, le ministère de la justice finance avec le Défenseur des droits et l'Institut des études et de la recherche sur le droit (IERDJ) deux études qui permettent d'apparier des éléments de plusieurs bases de données afin de mesurer l'impact de la détention sur les trajectoires d'insertion des jeunes. Une étude confiée à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) vise par ailleurs à comprendre le rôle et la mobilisation des ressources scolaires, professionnelles et familiales dans le processus de réinsertion des détenus.

D'ores et déjà, l'étude précitée conduite sous l'égide de l'ENPJJ a intégré une analyse des cas individuels représentatifs de parcours de jeunes délinquants, jusqu'à 25 ans. Ils permettent d'apprécier comment interagissent les décisions pénales et les modalités de prise en charge par les différents services de milieu ouvert ou fermé. Les parcours étudiés montrent que de nombreux jeunes mineurs évoluent dans leur trajectoire délinquante en dépit des mesures ou sanctions éducatives dont ils font l'objet, dans une attitude marquée par la rupture avec les institutions. Ces analyses montrent notamment la forte influence des traumatismes d'enfance, des quartiers de résidence et des fréquentations, avec beaucoup de points communs concernant la maltraitance, l'incertitude du logement, l'absence de réelle insertion sociale et la consommation de stupéfiants. Elles témoignent de la nécessité d'articuler plus étroitement la prise en charge judiciaire des jeunes avec les autres politiques publiques.

B. Une prise en charge judiciaire à mieux articuler avec les autres politiques publiques

Les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes délinquants se cumulent : scolarité, santé, logement, travail... Face à ces situations souvent très difficiles, le ministère de la justice noue de nombreux partenariats avec les acteurs qui interviennent en la matière. Pourtant, en dépit de ces efforts, des insuffisances subsistent et la question est posée de l'intervention, le plus en amont possible, auprès des familles.

1. Des insuffisances persistantes

De nombreuses conventions nationales ont été signées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, et déclinées aux différents échelons, voire services concernés. La DPJJ rappelle régulièrement l'importance de ce réseau dans ses plans stratégiques pluriannuels. Pour les majeurs, la direction de l'administration pénitentiaire s'inscrit dans une dynamique comparable en développant des partenariats permettant aux populations qu'elle prend en charge d'accéder aux dispositifs de droit commun en matière de sécurité sociale, de revenu de solidarité active (RSA), de logement, etc. Elle développe aussi des partenariats avec des associations spécialisées, par exemple en matière de lutte contre l'illettrisme ou les addictions.

Cette démarche doit toutefois être renforcée, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle, qui restent problématiques.

a) Le droit à l'éducation est inégalement assuré pour les jeunes en milieu fermé

Parmi les jeunes incarcérés, qui constituent les cas les plus difficiles, les troubles cognitifs, l'illettrisme et le décrochage scolaire sont surreprésentés. Le niveau d'enseignement des mineurs est faible : 36,8 % suivent des cours de remise à niveau, 7,1 % d'alphabétisation et 15,5 % des cours de français langue étrangère (FLE). Une étude de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) sur le passage à la majorité en prison indique que « *près de la moitié des jeunes rencontrés ont arrêté leur scolarité avant 15 ans* ».

Les rapports et avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) évoquent régulièrement les difficultés d'accès à l'éducation. Ils constatent notamment que, dans les établissements pénitentiaires, le temps d'enseignement hebdomadaire théorique est de 12 heures dans les quartiers pour mineurs, de 20 heures dans les EPM, de 25 heures dans les centres éducatifs fermés, alors que la durée d'enseignement hebdomadaire pour un collégien français est de 26 heures. De surcroît, ces durées ne sont pas respectées. Le CGLPL observe en effet qu'elles sont en pratique très variables, toujours inférieures à celles théoriquement prévues : moins de 5 heures de cours hebdomadaires effectifs dans les centres éducatifs fermés, y compris pour les mineurs de moins de seize ans, pas plus de 15 heures dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, pas plus de 6 heures dans les quartiers pour mineurs. Le même constat a été dressé par la Cour²⁹, qui a relevé l'insuffisance du temps de scolarisation des jeunes, largement inférieur à l'objectif de 20 heures hebdomadaires fixé par la circulaire du garde des sceaux du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

29. Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, observations définitives, juillet 2023.

Des constats comparables ont été dressés pour les majeurs, et notamment les jeunes, tout particulièrement au sein des maisons d'arrêt. Les dispositifs de scolarité ne concernent qu'un nombre réduit de détenus pour des volumes horaires très courts. Ainsi, d'après le bilan annuel national de l'enseignement en milieu pénitentiaire, les jeunes majeurs ne représentent que 22 % de la population scolarisée. Le pourcentage de personnes détenues scolarisées a augmenté, passant de 15 % en 2021 à 20,8 % en 2022 et 29,1 % en 2023. Cependant le nombre d'heures-professeurs de l'éducation nationale pour 100 détenus est passé de 21,4 heures en 2021 et 2022 à 20,5 heures en 2023.

b) L'accès à la formation professionnelle et à l'emploi connaît encore des points de blocage

La préparation à l'insertion professionnelle revêt un enjeu majeur pour les jeunes condamnés, que ce soit en milieu ouvert ou en milieu fermé. En effet, l'accès à un emploi stable contribue à limiter les risques de récidive. Une étude de la direction de l'administration pénitentiaire datant de 2011, qui constitue encore la seule référence disponible, a montré que les sortants de prison sans emploi sont recondamnés dans les cinq ans après leur libération pour 61 % d'entre eux (dont 49 % à de la prison ferme), contre un taux de 55 % de recondamnation pour les sortants avec emploi (dont 39 % à de la prison ferme). Mais, selon le ministère de la justice, et malgré l'obligation de formation après 16 ans, peu de mineurs en détention bénéficient d'une formation professionnelle proposée par les régions.

La situation est comparable en matière de travail en détention. Pour les mineurs, il ne peut concerner qu'un nombre très limité de tâches (nettoyage et/ou distribution des repas) et ne doit pas empêcher le mineur d'accéder à l'enseignement. Après 18 ans, le travail en prison s'effectue dans le cadre du droit commun s'appliquant aux majeurs. Comme pour l'éducation ou la formation, il n'est accessible qu'à une faible proportion de détenus, *a fortiori* au sein des maisons d'arrêt où l'inactivité demeure une réalité dans un contexte de surpopulation endémique.

Ainsi, le pourcentage de personnes détenues travaillant à l'intérieur des établissements pénitentiaires est en diminution. Il est passé de 30,4 % en 2021 à 28,1 % en 2022 et à 27,8 % en 2023. Au contraire, le pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle a augmenté, passant de 7,9 % en 2021, à 7,7 % en 2022 et à 11,5 % en 2023, malgré l'augmentation de la population carcérale. En valeur absolue, 13 704 personnes détenues sont ainsi entrées en formation professionnelle en 2023, contre 11 127 en 2022. La direction de l'administration pénitentiaire signale toutefois que la réalité de l'accès à la formation professionnelle reste très hétérogène selon les territoires, le taux de personnes détenues qui en bénéficient variant, selon les régions considérées, de 0,6 % à 18 %.

c) L'accès aux soins de plus en plus difficile pour les jeunes condamnés de 15 à 25 ans

Les jeunes de 15 à 25 ans pris en charge par la justice se caractérisent par des pratiques addictives élevées et de nombreux troubles de santé mentale. Une enquête sur la santé et les substances en prison (ESSPRI) de 2023, menée par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives, montre que 35 % des détenus de 18 à 34 ans font un usage quotidien du cannabis. 41 % consomment régulièrement du tabac et du cannabis, contre 22 % pour les détenus de plus de 35 ans.

La nouvelle « *feuille de route santé* » des personnes sous main de justice fait le constat que « *la prévalence des troubles psychiques chez les personnes détenues est élevée* »³⁰, en particulier les traumatismes subis dans l'enfance (négligence ou abus). Selon une étude de la Fédération régionale de recherche en psychiatrie et santé mentale en Hauts-de-France, parue en décembre 2022³¹, les troubles psychiatriques sont en moyenne trois fois plus fréquents à l'entrée en détention que dans la population générale de même âge et de même sexe vivant dans la même région et 36 % des personnes incarcérées présentent au moins une maladie psychiatrique de gravité marquée à sévère. La même étude révèle que le taux de suicide est 12 fois plus élevé au sein de la population carcérale que dans la population générale en France (179/100 000 contre 15/100 000 dans la population générale). Elle montre que la mortalité dans les cinq années suivant la libération des personnes détenues est multipliée par 3,6 par rapport à la population générale. Les principales causes de décès sont l'overdose, les maladies cardiovasculaires, l'homicide et le suicide.

Pour les mineurs, une étude de la protection judiciaire de la jeunesse parue en septembre 2023³² sur les effets de l'enfermement souligne qu'en raison « *de leur âge, mais aussi de la fragilité sociale, médicale et psychologique de beaucoup de mineurs suivis par la PJJ, les mineurs détenus sont considérés comme une population particulièrement vulnérable* ».

Les rapports d'activité des structures de prise en charge des patients détenus, recensés par le ministère de la santé, ne permettent pas de disposer de données sur l'âge des patients pris en charge. Mais l'analyse des différents rapports et études disponibles montre que le niveau de prise en charge sanitaire des mineurs et des jeunes majeurs bute sur la pénurie de personnels médicaux. Les difficultés de recrutement touchent toutes les structures médicales, et particulièrement celles spécialisées dans la prise en charge des troubles psychiatriques, pour 66 % d'entre elles³³. La pénurie des professionnels de santé en psychiatrie, et tout particulièrement en pédopsychiatrie, affecte la capacité de prodiguer ces soins dans l'ensemble des structures de placement ou carcérales ainsi qu'après des jeunes suivis en milieu ouvert.

30. Étude *Santé mentale de la population carcérale sortante du 20 février 2023*, financée par la direction générale de la santé.

31. *La santé mentale en population carcérale sortante : une étude nationale*, Thomas Fovet, Camille Lancelevée, Marielle Wathelet, Oumaima El Qaoubii, Pierre Thomas, Fédération régionale de recherche en psychiatrie et santé mentale en Hauts-de-France, décembre 2022.

32. *Les effets de l'enfermement sur les mineurs détenus*, Alice Simon, PJJ, septembre 2023.

33. Selon le ministère de la justice.

2. L'importance du milieu familial

L'importance du rôle de la famille dans le devenir des jeunes délinquants est soulignée par tous les professionnels. Les magistrats insistent sur l'importance de suivre les plus jeunes, dès le début de leur parcours délinquant, par une prise en charge complète qui n'est pas toujours assurée. La question de la responsabilité des parents est souvent soulevée.

a) Les difficultés d'une intervention précoce

L'ensemble des acteurs s'accorde pour reconnaître l'importance d'une action forte, dès les premiers signes de fragilité (absentéisme scolaire, délinquance, etc.), auprès du jeune et de sa famille. Or, les professionnels rencontrés constatent que le réseau de prise en charge de premier niveau en milieu ouvert est parfois défaillant car les éducateurs se retrouvent assez démunis et impuissants face à des mineurs souvent délinquants et récidivistes, surtout en milieu urbain, faute de moyens adaptés. Les difficultés de recrutement empêchent parfois le renfort de professionnels. Ainsi, à Marseille, quatre emplois ont été créés dans une zone exposée, mais trois restaient vacants lors de la visite de la Cour.

La situation est d'autant plus dégradée que les professionnels, de la protection judiciaire de la jeunesse notamment, se heurtent à l'emprise des réseaux criminels sur les jeunes de certains quartiers, qui les recrutent dès l'âge de 10 à 11 ans. Ces réseaux restreignent dans certains cas l'accès des professionnels auprès des jeunes et des familles, en leur imposant parfois des fouilles lorsqu'ils cherchent à intervenir.

Dans son rapport d'information sur la récidive des mineurs délinquants, le Sénat relevait une corrélation entre délinquance, cellule familiale fragile et déscolarisation. Il notait que 55 % des mineurs délinquants sont suivis en protection de l'enfance, étant eux-mêmes victimes d'une maltraitance ou d'une carence éducative familiale. Il soulignait aussi une forte corrélation entre décrochage scolaire et délinquance, le risque de délinquance étant multiplié par huit en cas d'absentéisme scolaire. Le Sénat a ainsi relevé que sur 500 jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse à Marseille en 2016, 82,5 % avaient été confrontés à des problèmes et en avaient posé durant leur scolarité.

Face à ces difficultés, l'action des services du ministère de la justice qui accompagnent les jeunes condamnés, mineurs ou majeurs, doit s'articuler avec celle des autres acteurs de prise en charge des jeunes. Elle doit aussi s'inscrire en cohérence avec les autres politiques de l'État, éducation et maintien de l'ordre, notamment, mais également avec l'action des collectivités territoriales, surtout en matière d'aide sociale à l'enfance.

b) Un accompagnement des parents à renforcer

Le principe de responsabilité parentale est inscrit dans le droit positif, notamment à l'article 371-1 du code civil, qui établit clairement qu'elle constitue pour les parents un « *ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant, (...) pour le protéger dans sa sécurité, sa santé, sa vie privée et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne* ». C'est d'ailleurs en vertu de ce principe que l'aide sociale à l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse interviennent dans le milieu familial pour conforter, en premier lieu, le rôle des parents.

Ce principe est également reconnu en matière pénale. L'article 227-17 du code pénal prévoit ainsi que « *le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (...)* ». Un stage de responsabilité parentale³⁴ peut être prononcé par la juridiction de jugement à titre de peine complémentaire en vertu de l'article 227-29, voire à titre de peine principale en application de l'article 131-11. Il est toutefois surtout utilisé par les parquets comme alternative aux poursuites (1 433 en 2023), mais peu par les tribunaux³⁵, notamment à cause de la difficulté à caractériser l'infraction, qui nécessite de démontrer un caractère « intentionnel » de la part des familles.

Un autre dispositif de prévention de la délinquance, le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF), prévu à l'article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles, permet d'impliquer les parents. Son instauration était obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants depuis 2011³⁶, mais ne l'est plus depuis 2019. Le CDDF informe les familles des droits et devoirs des parents envers les enfants, leur adresse des recommandations et propose aux parents un accompagnement social. L'intervention du conseil peut également déboucher sur une saisine du juge des enfants en vue de la mise en place d'une mesure d'aide à la gestion du budget familial via un placement sous « tutelle » des prestations familiales, lorsqu'elles ne sont pas employées pour les besoins des enfants.

Ces dispositifs sont difficiles à évaluer car ils ne font l'objet d'aucun suivi. La protection judiciaire de la jeunesse souligne toutefois que le principal outil utilisé est le stage de responsabilité parentale. L'analyse des pratiques et leur évaluation gagneraient là encore à progresser pour garantir une action effectivement utile auprès des familles et des jeunes.

34. L'objectif du stage est de « *responsabiliser les parents sur leur mission d'éducation et leur apporter un soutien éducatif sur un temps limité et dans un cadre légal bien défini qui n'empiète pas sur les missions du juge des enfants en assistance éducative* » et de « *lutter contre la délinquance des mineurs, dès lors qu'elle apparaît comme une conséquence de carences familiales graves* ».

35. *Trois dispositifs de responsabilisation parentale dans le cadre de la prévention de la délinquance*, rapport de la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, novembre 2011.

36. Article 46 de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPSI2.

Conclusion et recommandations

En matière de justice pénale, il n'existe pas de politique homogène à l'égard des jeunes de 15 à 25 ans. La réponse pénale est marquée par la rupture du passage à la majorité, tant dans les procédures de jugement qu'en termes de décisions et de modalités de prise en charge. La justice des mineurs s'appuie sur un cadre juridique spécifique, issu d'engagements internationaux et de principes à valeur constitutionnelle, comme le jugement par une juridiction spécialisée (le tribunal des enfants), la primauté de l'éducatif sur le répressif et la présomption de non discernement. Alors que les mineurs bénéficient d'une forte individualisation de la réponse pénale, adaptée à leurs spécificités, les jeunes majeurs relèvent du droit commun. Les peines de prison sont ainsi l'exception pour les mineurs et plus fréquentes pour les majeurs.

Lorsque des peines sont prononcées, leurs conditions d'exécution sont également différenciées. Les mineurs bénéficient d'un taux d'encadrement et de modalités d'hébergement plus favorables. En revanche, dès 18 ans, les jeunes majeurs sont confrontés à un univers carcéral de droit commun, ce qui peut entraîner parfois un véritable « choc » difficile à vivre. Des dispositifs d'atténuation ont été mis en place, mais ils restent peu développés et, souvent, ponctuels.

Dans ce contexte, l'efficacité de la politique pénale à destination des jeunes est insuffisante, malgré un coût estimé à au moins deux milliards d'euros par an. Les taux de récidive restent très élevés et les outils mobilisés pour comprendre cette situation sont trop limités.

L'amélioration de l'efficacité de la réponse pénale nécessite un renforcement des outils d'analyse de la délinquance des jeunes et d'évaluation des dispositifs mis en place pour les prendre en charge. Elle passe aussi par une action publique plus partenariale afin d'apporter une réponse plus précoce et plus complète,

dès les premiers signes d'alerte, comme le décrochage scolaire par exemple. Cette réponse nécessite également de mieux accompagner les familles.

La Cour formule à cette fin trois recommandations :

1. après évaluation, promouvoir les dispositifs de prise en charge et de suivi afin de mieux accompagner le passage à la majorité des jeunes sous main de justice (*ministère de la justice*) ;
2. renforcer les outils d'évaluation de la politique pénale à destination des jeunes (*ministère de la justice*) ;
3. renforcer les coopérations entre le ministère de la justice et les autres acteurs de la prise en charge des mineurs et des majeurs délinquants (*ministère de la justice*).

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse du ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la justice..... 216

Réponse du ministre d'État, Garde des Sceaux, ministre de la justice

Vous avez bien voulu m'adresser votre chapitre intitulé « *Les jeunes et la justice pénale* », dont l'insertion est prévue dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes.

Aux termes de ce projet, la Cour formule trois recommandations et plusieurs constats sur lesquels nous souhaitons apporter des précisions et compléments.

En premier lieu, la Cour qualifie de « *brutale* » la rupture dans le traitement de la délinquance à partir de l'âge de 18 ans, « *en termes de procédure et de jugement, comme d'exécution des peines* ».

Pourtant, si la procédure applicable aux majeurs diffère de celle applicable aux mineurs, en particulier depuis l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) (procédure de césure en trois temps, mesures éducatives, principes fondamentaux reconnus par les lois de la République que sont l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, la primauté de l'éducatif, et la spécialisation des acteurs de la procédure), le droit en vigueur prend bien en compte la nécessaire transition vers la majorité. Ainsi, le CJPM permet la prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des jeunes ayant commis des faits durant leur minorité, jusqu'à l'âge de 21 ans, afin d'accompagner le passage à la majorité. De-même, lorsqu'une condamnation a été prononcée à l'encontre d'un mineur, le juge des enfants exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines jusqu'à ce que la personne condamnée ait atteint l'âge de 21 ans. La transmission d'informations entre les services de la PJJ et les services d'insertion et de probation est en outre facilitée (article R.3345 et D.611-13 du CJPM). L'encellulement des personnes détenues devenues majeures en détention et âgées de moins de 21 ans est spécialement encadré (article D.213-1 du code pénitentiaire) et un mineur détenu ayant atteint la majorité en détention peut être maintenu jusqu'à ses dix-huit ans et six mois dans un établissement ou quartier mineur (article L124-2 du CJPM). Le cadre législatif vise ainsi à faciliter l'accompagnement du passage à la majorité.

En deuxième lieu, la Cour souligne le difficile accès aux soins pour les jeunes condamnés et le taux de suicide élevé au sein de la population carcérale. À cet égard, il peut être souligné que la nouvelle « feuille de route santé » des personnes

sous main de justice intègre plus largement l'ensemble des mineurs et jeunes majeurs suivis par la PJJ, avec des actions ciblées quelle que soit la modalité de prise en charge. La prévention du suicide est une priorité. Pour les jeunes en milieu carcéral, la PJJ est intégrée au plan de la direction de l'administration pénitentiaire. En complément de ce plan d'actions, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) a élaboré un plan national de prévention du suicide 2024-2027 dans tous les établissements et services de la PJJ.

Enfin, la Cour formule trois recommandations tendant à l'amélioration de l'efficacité de la réponse pénale face à la délinquance des jeunes.

D'abord, la Cour préconise la promotion, après évaluation, des dispositifs de prise en charge et de suivi afin de mieux accompagner le passage à la majorité des jeunes sous main de justice.

Dans le contexte législatif favorable décrit ci-dessus, sécuriser l'accompagnement des jeunes vers la majorité est pertinent et répond à des enjeux d'inclusion sociale et d'insertion socio-professionnelle, de consolidation de ressources personnelles et institutionnelles propices à leur désistance. La possibilité d'une prise en charge plus longue, y compris après la majorité et jusqu'à l'âge de 21 ans, amène en effet à penser l'échéance des 18 ans, non plus comme un compte à rebours, mais comme une étape clé de l'accompagnement. Le ministère de la justice, conscient que le passage à la majorité est un tournant dans le traitement pénal, travaille à accompagner cette transition.

Ensuite, la Cour invite au renforcement des outils d'évaluation de la politique pénale à destination des jeunes.

Des travaux en ce sens ont déjà été initiés par le ministère de la justice afin de mesurer l'efficacité des dispositifs de prise en charge des mineurs et jeunes majeurs.

Ainsi, concomitamment au développement de l'application PARCOURS, un nouvel infocentre est alimenté quotidiennement par un flux automatique de données pseudonymisées. Il permet aujourd'hui la production de données de pilotage et d'indicateurs de performance qui viennent nourrir les dialogues de gestion avec les directions interrégionales, l'évaluation de la mise en œuvre du CJPM et la diversification des dispositifs de prise en charge. Les travaux en cours sur ce nouvel infocentre permettront de réaliser des études et de publier des indicateurs sur les parcours des mineurs et jeunes majeurs sur un temps long ainsi que les effets de la prise en charge et de l'action éducative.

En outre, le ministère de la justice travaille à réactiver le panel des jeunes et à permettre l'appariement de différents systèmes d'information, ce qui contribuera à l'évaluation des parcours des jeunes pris en charge.

Enfin, la Cour appelle au renforcement des coopérations entre le ministère de la justice et les autres acteurs de la prise en charge des mineurs et des majeurs délinquants.

Au sein du ministère de la justice, la DPJJ participe ainsi activement à renforcer les coopérations avec les autres acteurs de la protection de l'enfance.

Ainsi, au niveau national, la DPJJ est un membre actif des instances nationales de gouvernance de la protection de l'enfance, à savoir : le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), le Groupement d'intérêt public France Enfance Protégée (GIP FEP) et le Haut conseil de l'enfance, de la famille et de l'âge (HCFEA).

En outre, la PJJ est aussi fortement ancrée dans les instances territoriales de gouvernance de la protection de l'enfance. Concrètement, cela se traduit d'une part, par la participation des services déconcentrés de la PJJ aux instances locales (instances quadripartites, instances de coordination tripartites, observatoires départementaux de la protection de l'enfance, commissions cas complexes, comités départementaux pour la protection de l'enfance), et d'autre part, par le renforcement de sa complémentarité avec les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) via notamment sa participation aux démarches de contractualisation ou la mise à disposition de professionnels PJJ dans les cellules de recueil et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP).

Par ailleurs, la DPJJ a conclu plusieurs partenariats nationaux avec des acteurs associatifs clés de la protection de l'enfance pour améliorer l'accompagnement et le suivi des mineurs et des majeurs délinquants (partenariat avec la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE), la Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPE) ou encore son récent partenariat avec la CNAPE pour le développement du projet de plateforme numérique d'accès au droit « La BASE », destinée aux jeunes de 16 à 25 ans bénéficiant ou ayant bénéficié d'un suivi par l'aide sociale à l'enfance et/ou la PJD.

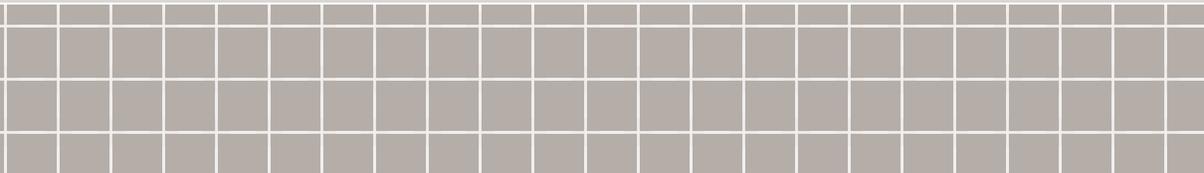
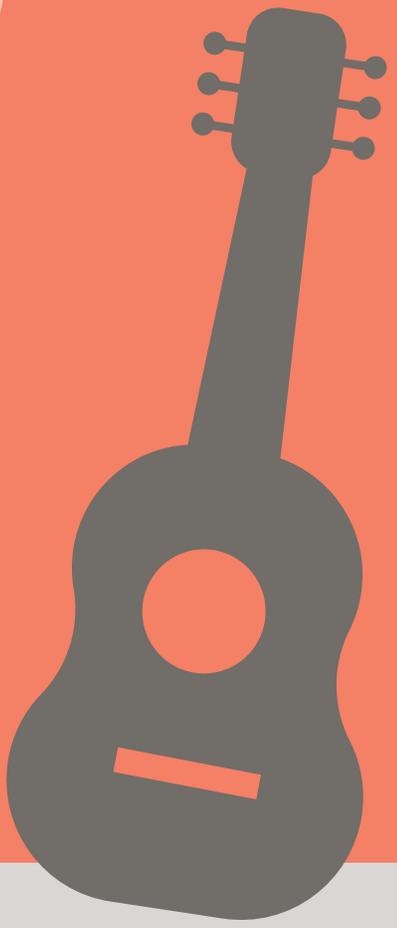
En matière de prévention de la délinquance, la DPJJ est également très investie dans le renforcement de la coordination avec les acteurs de cette politique publique. Ainsi, au niveau national, elle participe activement aux travaux menés par le SG-CIPDR pour actualiser la stratégie nationale de prévention de la délinquance et entretient des liens réguliers avec celui-ci : Au niveau territorial, les professionnels de la PJJ participent, à hauteur de leurs moyens, aux instances locales de coordination telles que les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), ou toute autre instance ayant pour objet de mieux prévenir la délinquance (par exemple, des cellules de veille du décrochage scolaire ou des conseils de droits et devoirs des familles).

Enfin, la PJJ a formalisé un plan d'action national 2023-2027 pour l'insertion scolaire et professionnelle précisant les modalités de coopération des acteurs dans l'accompagnement des parcours d'insertion des mineurs et des majeurs, à l'appui d'un travail partenarial à tous les niveaux de l'institution. Le passage à la majorité y est envisagé comme un temps particulier à investir. D'ailleurs, le passage à la majorité fait l'objet d'une attention particulière de la part des professionnels de la PJJ : des protocoles locaux déclinent les procédures de travail avec les partenaires et acteurs de la prise en charge des majeurs (échanges d'informations, relais, entretiens conjoints, réunion de synthèse par exemple). L'éducateur référent du

jeune doit anticiper la fin des prises en charge par l'élaboration de relais vers les dispositifs de droit commun. Il s'appuie sur les différents partenaires présents sur le territoire notamment la prévention spécialisée et le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Si les ambitions dégagées par le rapport sont donc partagées par le ministère de la justice, ce dernier a d'ores et déjà engagé un certain nombre de travaux afin de les atteindre.

Je vous remercie donc de bien vouloir prendre en compte ces différents éléments.



4.

L'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire

Tout au long de leur scolarité, les élèves doivent bénéficier d'un parcours d'éducation artistique et culturelle qui *« associe la fréquentation des œuvres, la rencontre avec les artistes, la pratique artistique et l'acquisition de connaissances »*. Conçue comme une éducation à l'art et par l'art, l'éducation artistique et culturelle *« contribue à la formation et à l'émancipation de la personne et du citoyen, à travers le développement de sa sensibilité, de sa créativité et de son esprit critique »*¹.

Érigée en priorité gouvernementale, la politique d'éducation artistique et culturelle a pour ambition de réduire les inégalités culturelles : le cadre scolaire doit permettre d'offrir une ouverture aux arts et à la culture à tous les élèves, notamment ceux dont le milieu social ou l'environnement territorial ne favorise pas les pratiques culturelles.

1. Charte de l'éducation artistique et culturelle, Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle, 2016.

Le parcours d'éducation artistique et culturelle repose depuis longtemps sur un socle d'enseignements artistiques, obligatoires à l'école et au collège, mais surtout effectifs au collège où ils sont dispensés par les professeurs d'arts plastiques et d'éducation musicale. Au lycée, les élèves peuvent choisir des enseignements artistiques comme spécialité ou en option. À ces enseignements s'ajoutent des actions et des dispositifs faisant intervenir de nombreux partenaires (secteur culturel, associatif, collectivités territoriales), qui prennent place dans le temps scolaire mais aussi périscolaire et extrascolaire.

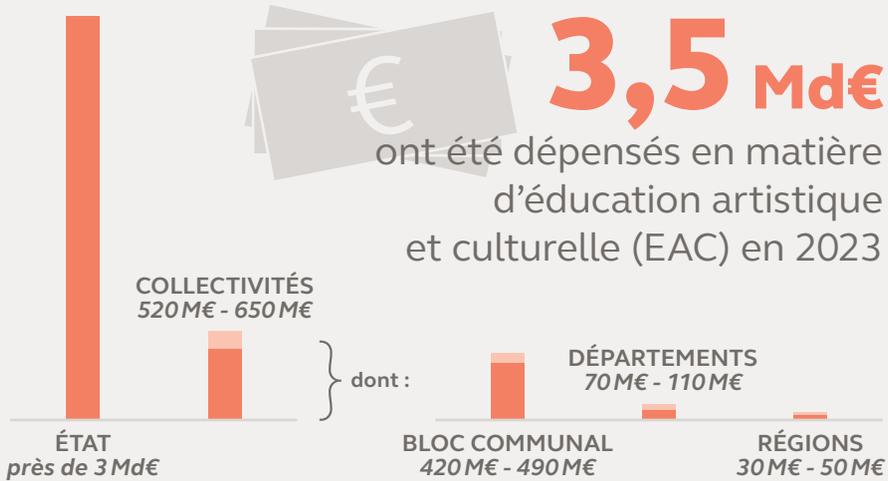
L'État a consacré à l'éducation artistique et culturelle près de 3 Md€ en 2023. Les collectivités territoriales y contribuent aussi largement, notamment les communes, responsables du secteur périscolaire et porteuses d'une offre importante d'activités extrascolaires en matière artistique et culturelle. L'enquête de la Cour a permis d'estimer l'ordre de grandeur de l'effort des collectivités territoriales, compris entre 520 et 650 M€ en 2023.

Le présent chapitre est issu d'une évaluation de la politique publique d'éducation artistique et culturelle, conduite par la Cour et les chambres régionales des comptes Grand Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a porté sur la France entière et a bénéficié de l'apport d'un laboratoire de recherche² pour les travaux concernant l'école primaire³. Il montre qu'à l'issue d'une structuration progressive, l'éducation artistique et culturelle a été érigée en politique prioritaire du Gouvernement dotée de moyens non négligeables (I). Pour autant, son déploiement reste hétérogène, insuffisant dans sa gouvernance, et sa qualité n'est pas toujours garantie (II). Pour que cette politique atteigne son objectif d'universalité, il importe désormais de la recentrer autour des besoins des élèves (III).

2. Dans le cadre d'un partenariat de recherche avec la Cour des comptes, l'Institut national supérieur de l'éducation artistique et culturelle (Inseac) du Conservatoire national des arts et métiers a réalisé une étude sur l'éducation artistique et culturelle dans les écoles maternelles et élémentaires.

3. Cour des comptes, *L'éducation artistique et culturelle dans l'enseignement scolaire*, rapport d'évaluation, janvier 2025.

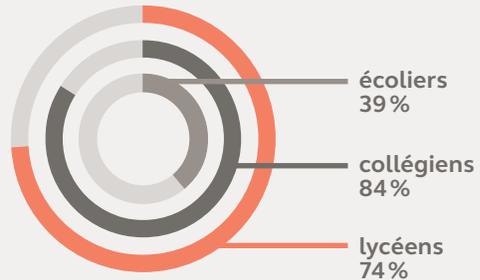
Chiffres clés



Source : les dépenses des collectivités territoriales sont estimées d'après les réponses au questionnaire de la Cour des comptes

57 %

des élèves ont bénéficié d'une action EAC en 2023-2024



72 % des élèves

du second degré (tous ministères confondus) ont bénéficié d'une action EAC financée par la part collective du pass Culture en 2023-2024

12 582

acteurs culturels sont référencés au titre de la part collective du pass Culture, début 2024

Source : SAS pass Culture

I. Une politique évolutive, élevée au rang de priorité gouvernementale

Alors que les disciplines artistiques existent depuis longtemps dans l'enseignement scolaire, l'éducation artistique et culturelle s'est structurée récemment en tant que politique publique. Son périmètre s'est progressivement élargi, au point d'englober aujourd'hui des champs dont le lien avec les arts et la culture peut faire débat.

Désormais érigée au rang de politique prioritaire du Gouvernement, l'éducation artistique et culturelle s'appuie sur des moyens diversifiés et croissants, marqués notamment par l'introduction en 2022 de la part collective du pass Culture.

A. Des champs culturels de plus en plus larges

La définition donnée par la Charte de l'éducation artistique et culturelle⁴ fait aujourd'hui consensus sur la consistance de cette éducation. Elle repose sur trois piliers : acquisition de connaissances, pratique artistique, rencontre avec les œuvres et les artistes.

Mais sa mise en œuvre soulève la question de son périmètre exact. Initialement centrée sur les arts et lettres, elle fait une place croissante à la culture scientifique et technologique, au numérique et aux médias. Huit domaines en relèvent officiellement : arts visuels et patrimoine (arts plastiques, photographie, arts appliqués, sculpture, peinture, architecture, dessin, design, patrimoine) ; cinéma et audiovisuel ; culture scientifique, technique et industrielle ; histoire et mémoire ; éducation aux médias et à l'information ; livres et lecture ; musique ; spectacle vivant (théâtre, danse, arts du cirque et éloquence).

Cette extension suit celle des politiques relevant du ministère de la culture. Elle répond également à la volonté du ministre de l'éducation nationale de former les élèves sur des questions transverses, telles la transition écologique ou la santé, par exemple. Certains des domaines de l'éducation artistique et culturelle, comme « *histoire et mémoire* » et « *éducation aux médias et à l'information* », relèvent aussi du parcours citoyen de l'élève et de l'enseignement moral et civique, l'enjeu étant de donner à tous les élèves des références communes.

Dans le cas de la culture scientifique, technique et industrielle, il peut s'avérer difficile de distinguer les projets à caractère proprement culturel de ceux qui, quel que soit leur intérêt, sont admis au titre de l'éducation artistique et culturelle pour permettre d'en assurer le financement ou d'améliorer le score d'un établissement. Ainsi, dans le champ des mathématiques, le ministère de l'éducation nationale finance à la fois, au titre de l'éducation artistique et culturelle, des projets qui

4. Adoptée par le Haut Conseil à l'éducation artistique et culturelle, instance consultative créée en 2005.

en relèvent directement, comme « *mathématiques et musique* » ou « *contes mathématiques* », et des actions qui en sont plus éloignées, telles que les « *olympiades mathématiques* », sorte de concours général de mathématiques, ou divers clubs mathématiques.

De la même façon, à la suite de l'inclusion du développement durable dans le périmètre de l'éducation artistique et culturelle, les établissements scolaires peuvent financer sur la part collective du pass Culture des projets dans ce domaine, dont l'appartenance à l'éducation artistique et culturelle peut faire débat⁵.

Les contours de l'éducation artistique et culturelle gagneraient à être mieux tracés : certains élèves réputés avoir bénéficié de cette éducation peuvent en effet avoir participé à des projets laissant complètement les arts de côté.

Il conviendrait en tout cas d'éviter que, pour atteindre l'objectif affiché de généralisation de l'éducation artistique et culturelle, soient retenus à ce titre des projets scolaires éloignés des trois piliers de cette éducation : acquisition de connaissances, pratique artistique, rencontre avec les œuvres et les artistes.

B. D'une lente structuration à une politique prioritaire du Gouvernement

La structuration de l'éducation artistique s'est opérée progressivement au cours des cinquante dernières années. Elle n'a pris que récemment les contours d'une véritable politique publique, dotée de moyens croissants et d'un dispositif spécifique : la part collective du pass Culture.

1. Une structuration progressive

L'idée d'une éducation de tous à l'art et par l'art, dès l'enseignement primaire, remonte à 1968. Les premiers partenariats entre le monde scolaire et les professionnels de la culture ont été mis en place dans les années 1970. Au cours des années 1980, les relations institutionnelles entre les ministères de la culture et de l'éducation se sont structurées. L'ancrage territorial de l'éducation artistique et culturelle s'est affermi dans les années 1990, avec l'instauration de plans locaux pour l'éducation artistique. En 2000, le plan quinquennal Lang-Tasca a prévu la généralisation de l'éducation artistique et culturelle pour tous les élèves, en systématisant les partenariats entre rectorats et directions régionales des affaires culturelles.

En 2005, la création du Haut conseil de l'éducation artistique et culturelle a conforté la promotion des arts à l'école. Parallèlement, en 2006, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a défini un cadre international pour l'éducation artistique et culturelle.

5. Plus de 2,7 M€ ont été dépensés pour ce domaine en 2023-2024.

La rédaction actuelle de l'article L. 121-6 du code de l'éducation est issue de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République : « *L'éducation artistique et culturelle contribue à l'épanouissement des aptitudes individuelles et à l'égalité d'accès à la culture. Elle favorise la connaissance du patrimoine culturel et de la création contemporaine et participe au développement de la créativité et des pratiques artistiques. L'éducation artistique et culturelle est principalement fondée sur les enseignements artistiques. Elle comprend également un parcours pour tous les élèves tout au long de leur scolarité dont les modalités sont fixées par les ministres chargés de l'éducation nationale et de la culture. Ce parcours est mis en œuvre localement ; des acteurs du monde culturel et artistique et du monde associatif peuvent y être associés* ».

En 2016, une charte élaborée par les membres du Haut Conseil à l'éducation artistique et culturelle a conforté cette définition et affirmé le principe d'universalité dans son premier article, selon lequel « *l'éducation artistique et culturelle doit être accessible à tous, et en particulier aux jeunes au sein des établissements d'enseignement, de la maternelle à l'université* ». Elle décrit, dans son article 2, les trois piliers de cette éducation : acquisition de connaissances, pratique artistique, rencontre avec les œuvres et les artistes.

2. Une politique prioritaire du Gouvernement adossée à un dispositif nouveau et à des moyens croissants

À partir de 2021-2022, l'éducation artistique et culturelle a été érigée en politique prioritaire du Gouvernement, ce qui implique en principe un pilotage interministériel renforcé et une déclinaison dans les territoires sous la responsabilité des préfets.

Désormais, en plus des moyens habituellement déployés en faveur des enseignements artistiques et des politiques culturelles, l'éducation artistique et culturelle s'appuie sur un financement spécifique, le pass Culture, articulé à un outil numérique, la plateforme Adage, et à un nouveau label, dénommé « 100 % EAC ».

a) Des mesures fortes en faveur de la généralisation de l'éducation artistique et culturelle

L'éducation artistique et culturelle a récemment fait l'objet de mesures destinées à en renforcer la visibilité et les moyens : la création, en décembre 2021, d'un label « 100 % EAC » pour inciter les collectivités territoriales à promouvoir de manière volontariste des partenariats et des actions bénéficiant à l'ensemble des jeunes d'un territoire et surtout l'instauration, le 1^{er} janvier 2022, d'un financement spécifique, la part collective du pass Culture.

Ce dispositif a complété la part individuelle du pass Culture, qui vise à favoriser la consommation par les jeunes de biens et services culturels. Il offre aux collèges et aux lycées un droit de tirage pour l'achat de prestations culturelles (à hauteur de 25 € par collégien, 30 € par élève de seconde ou préparant le certificat d'aptitude professionnelle et 20 € par élève de première et de terminale), dont la liste est

présentée dans une application dénommée *Adage*. Les fonds correspondants, qui proviennent du budget de l'Éducation nationale, sont versés directement par la société Pass culture⁶ aux prestataires recensés sur cette plateforme et ne transitent donc pas par les établissements scolaires.

b) Des moyens financiers en progression

Le pass Culture s'affiche ainsi comme l'instrument de généralisation de l'éducation artistique et culturelle, à laquelle il confère une plus grande visibilité. En croissance rapide au cours des trois dernières années, il intervient cependant loin derrière d'autres moyens préexistants, tout aussi indispensables au déploiement de cette politique.

Les crédits du pass Culture ont fortement augmenté au cours des trois dernières années : ils sont passés de 0,29 M€ en 2021 à 14 M€ en 2022 puis à 51 M€ en 2023⁷. Ils constituent toutefois une part minime du montant total des dépenses réalisées au bénéfice de l'éducation artistique et culturelle, que la Cour a estimé à environ 3,5 Md€ en 2023.

Elles résultent principalement de l'État et avant tout du ministère de l'éducation nationale, qui consacre chaque année plus de 2,6 Md€⁸ à la rémunération des enseignants des disciplines artistiques. À cette charge, stable dans le temps, s'ajoutent les dépenses du ministère de la culture, qui sont en augmentation et s'établissent au minimum à 151 M€ en 2023.

Ces différents financements, déployés dans les territoires par les rectorats et les directions régionales des affaires culturelles, sont complétés par les dépenses des collectivités territoriales⁹. En 2023, les régions et les départements ont consacré respectivement 38,4 M€ et 71,5 M€ (hors Paris) à l'enseignement artistique et culturel.

Le déploiement local de cette politique repose toutefois principalement sur le bloc communal, au titre de ses compétences sur les établissements du premier degré et de l'organisation des activités périscolaires. Selon l'Institut national de l'éducation artistique et culturelle, les communes et leurs groupements y contribuent à hauteur de 60 € par élève du premier degré, soit un montant total de 377 M€ pour l'ensemble du territoire national (hors Paris)¹⁰. En incluant Paris, les dépenses des collectivités territoriales, toutes catégories confondues, sont estimées dans une fourchette comprise entre 520 M€ et 650 M€.

6. La société par actions simplifiée (SAS) Pass culture a été créée spécialement pour la gestion de ce dispositif.

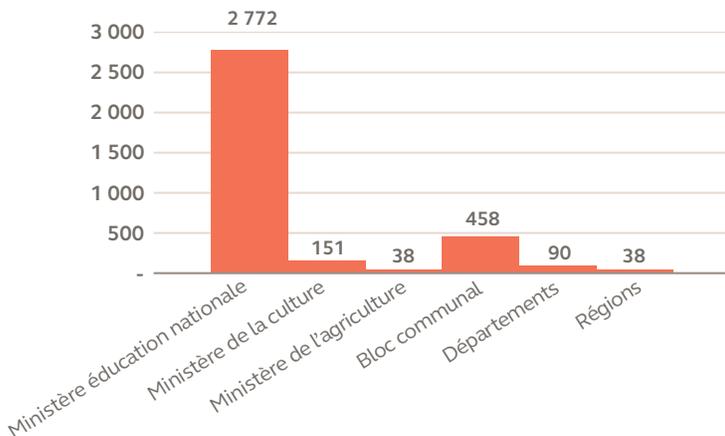
7. En incluant les reliquats au 31 décembre 2022 (3,68 M€ selon le ministère de l'éducation nationale), le montant total s'élève à 54,68 M€.

8. Montant évalué par l'Éducation nationale en fonction d'un coût moyen chargé d'un enseignant à temps plein.

9. Les dépenses des collectivités territoriales ont été estimées par la Cour à partir des réponses reçues dans le cadre de son enquête. Malgré un taux de réponse élevé, les chiffres déclarés ont nécessité des retraitements et extrapolations.

10. Étude de l'Inseac ; direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques 2023, statistiques sur les élèves du premier degré.

GRAPHIQUE N° 1 | Estimation des dépenses d'éducation artistique et culturelle en 2023 (en M€) hors dépenses fiscales



Source : calcul Cour des Comptes d'après réponses des ministères, collectivités et rapport annuel de performances (RAP) du programme 361

Ces chiffres donnent une idée des principales sources de financement et des moyens consacrés à l'éducation artistique et culturelle. Ils reposent en partie sur une base déclarative et ne restituent pas la totalité des moyens publics mis en œuvre sur le territoire national.

Il reste que la dépense publique liée à l'éducation artistique et culturelle a augmenté sensiblement au cours des trois dernières années, notamment du fait de la montée en charge de la part collective du pass Culture, en cohérence avec l'objectif affiché de généralisation de cette politique prioritaire.

II. Une mise en œuvre hétérogène selon les établissements et les territoires, une qualité variable par manque d'un pilotage adéquat

Le déploiement de l'éducation artistique et culturelle s'opère tout d'abord dans les établissements de l'enseignement scolaire, suivant des modalités variables selon les niveaux et les filières, qui laissent persister des inégalités entre les élèves. à l'échelle des territoires, cette politique dépend largement des moyens et du volontarisme des acteurs locaux, qui ne permettent pas non plus de garantir à tous un égal accès à la culture.

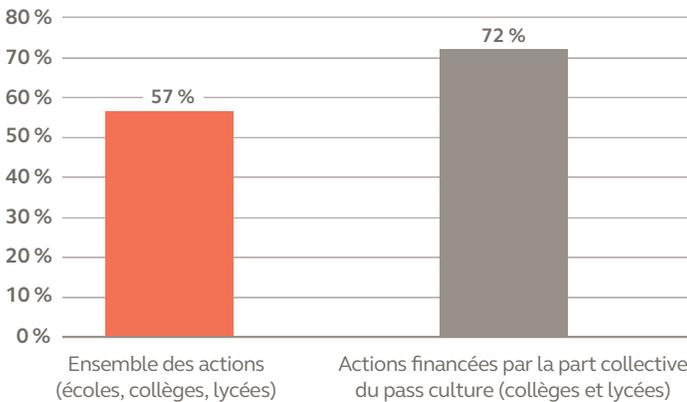
Malgré la volonté affichée d'accorder la priorité à l'éducation artistique et culturelle, la gouvernance de cette politique reste insuffisamment structurée, au niveau national comme à l'échelon local. Ce défaut de pilotage se traduit aussi par une évaluation lacunaire des dispositifs mis en œuvre, dont la qualité n'est pas toujours garantie.

A. La persistance d'inégalités dans le cadre scolaire

Au sein des établissements scolaires, tous les élèves ne bénéficient pas de l'éducation artistique et culturelle.

Le déploiement de l'application *Adage* a permis d'améliorer les statistiques disponibles, qui sont toutefois encore incomplètes et présentent des biais. Selon la statistique générale sur l'accès de l'ensemble des élèves à l'éducation artistique et culturelle, tous niveaux scolaires confondus, plus de 40 % d'entre eux (43 %) ne bénéficient d'aucune action recensée, même ponctuelle. La difficulté paraît plus marquée dans le premier degré.

GRAPHIQUE N° 2 | Taux de couverture éducation artistique et culturelle en 2023-2024



Source : Cour des comptes d'après données Adage (date d'observation 22 juillet 2024)
Périmètre : tous ministères confondus

1. Une difficulté particulière pour apprécier le déploiement de l'éducation artistique et culturelle à l'école primaire

Au cours de l'année scolaire 2023-2024, seulement 39 % des élèves du premier degré ont bénéficié d'au moins une action d'éducation artistique et culturelle. Les statistiques disponibles montrent que ce taux progresse au cours de la scolarité en primaire : il passe de 30 % en première année de maternelle à 43 % au cours moyen de l'école élémentaire.

Les actions d'éducation artistique et culturelle viennent en complément des enseignements obligatoires de musique et d'arts plastiques (deux heures par semaine au total) dispensés par les professeurs des écoles. Des emplois du temps types par niveau de classe sont disponibles sur le site du ministère de l'éducation nationale mais une souplesse d'organisation est laissée aux professeurs et ces actions sont diversement mises en place.

En matière d'enseignements artistiques à l'école, les élèves parisiens bénéficient d'une situation privilégiée. En effet la ville de Paris dote ses écoles publiques de professeurs d'éducation musicale et d'arts plastiques, qui interviennent une heure par semaine dans chacune de ces deux disciplines, aux côtés des professeurs des écoles.

Les professeurs de la ville de Paris

Conformément à leur statut¹¹, les professeurs de la ville de Paris pour l'enseignement des arts plastiques, de l'éducation musicale et de l'éducation physique et sportive relèvent d'un corps de catégorie A. Au nombre de 379 en mai 2024 pour les disciplines artistiques (dont 198 en arts plastiques et 181 en éducation musicale, pour une masse salariale estimée à 20,7 M€ en 2023), ils apportent un enseignement spécialisé supplémentaire aux enfants des écoles élémentaires publiques parisiennes. En qualité d'enseignants, ils sont habilités, pendant le temps scolaire, à faire pratiquer toutes les activités relevant de leur spécialité, conformément aux programmes et aux instructions officielles de l'Éducation nationale, et en étroite collaboration avec les professeurs des écoles. Ils sont recrutés par la voie du concours (externe) ou celle du détachement. Le concours est calqué sur celui des professeurs certifiés des disciplines artistiques, jusqu'à sa réforme la plus récente (recrutement à bac +5). Leurs obligations de service hebdomadaires sont fixées à 20 heures constituées, pour les disciplines artistiques, d'un temps d'enseignement (une heure par classe) et d'un temps de concertation d'une heure¹².

Malgré ces moyens d'enseignement supplémentaires, la plateforme Adage recense moins de projets d'éducation artistique et culturelle pour les élèves des écoles parisiennes qu'en moyenne nationale. Cette situation, apparemment paradoxale au regard des moyens considérables engagés par la ville, peut tenir à un moindre taux de recours à la plateforme, les enseignants trouvant directement dans l'offre municipale un riche éventail de propositions pour leurs élèves. Il importe que, dans cette académie comme dans les autres, un suivi beaucoup plus systématique de l'éducation artistique et culturelle dans le premier degré soit mis en place, afin de retracer précisément les pratiques.

S'agissant des actions d'éducation artistique et culturelle (hors enseignements artistiques), la statistique issue d'Adage concernant le premier degré est très incomplète. Les professeurs sont moins enclins à renseigner leurs initiatives dans cette application qui ne leur ouvre pas de financement, puisque la part collective du pass Culture ne concerne que le second degré.

11. Le premier statut des professeurs de la ville de Paris a été créé en 1982, mais l'origine du corps est beaucoup plus ancienne : à la fin du XIX^{ème} siècle, la ville de Paris confiait déjà à des maîtres spécialisés, formés et rémunérés par ses soins, l'enseignement du chant aux élèves de ses écoles primaires.

12. Participation aux différentes instances (conseil des maîtres, d'école, de cycle...), temps d'échanges.

Une enquête réalisée au premier semestre 2024 par l'Institut national supérieur de l'éducation artistique et culturelle (Inseac), dans le cadre du partenariat avec la Cour évoqué en introduction, apporte un autre éclairage sur les pratiques d'éducation artistique et culturelle dans les écoles. Un peu plus de la moitié des répondants (au nombre de 15 000) indiquent utiliser la plateforme *Adage*, ce qui confirme que cet outil ne donne qu'une vision partielle de l'éducation artistique et culturelle à l'école primaire. Si seulement 19 % des écoles répondantes ont désigné un référent éducation artistique et culturelle, 54 % indiquent que le projet d'école comporte un volet à ce sujet et précisent que, dans 71 % des cas, l'éducation artistique et culturelle est discutée au sein d'une instance de l'école.

Malgré une difficulté certaine liée au niveau variable de formation artistique et culturelle des professeurs des écoles, l'éducation artistique et culturelle n'est probablement pas aussi négligée dans le primaire que la statistique *Adage* le laisserait penser. Les communes et les intercommunalités offrent en effet un grand nombre de dispositifs gratuits au sein des établissements culturels locaux (bibliothèques, médiathèques, musées) ou subventionnés (théâtres, cinéma) ou font intervenir des acteurs associatifs subventionnés pour contribuer à l'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves des écoles.

L'enquête de l'Inseac montre également que les trois domaines culturels les plus représentés dans les projets appuyés par les municipalités sont la lecture (76 %), la musique (63 %) et le théâtre (46 %). Les communes ou leurs regroupements offrent en outre souvent une aide au transport des élèves (gratuité ou tarifs réduits sur leurs réseaux). Certaines financent aussi des artistes intervenants (plasticiens ou musiciens). Selon l'Inseac, 64 % des écoles répondantes disent travailler avec des artistes intervenants (musiciens, danseurs, plasticiens, poètes, etc.).

Les « Dumistes »

Le diplôme universitaire de musicien intervenant (Dumi) a été créé par les ministères de l'éducation nationale et de la culture pour former des musiciens à intervenir sur projet dans les écoles et les lieux artistiques, auprès de divers publics. Neuf centres de formation existent en France, accueillant des promotions d'au maximum 20 étudiants.

Les mises en situation occupent une place dominante dans la formation. La formation de 1 500 heures sur deux ou trois ans comprend en effet 500 heures de stage en situation devant des élèves. Les musiciens intervenants sont généralement inclus dans les équipes pédagogiques grâce aux conventions conclues entre les conservatoires et les écoles dans les territoires. Du fait de la réduction du nombre de candidats, le métier de musicien intervenant est en forte tension.

L'existence de partenariats, interventions d'artistes et sorties scolaires, en complément des activités, principalement de chant, de sensibilisation à la musique et d'arts plastiques organisées par les professeurs pendant la classe, fait que la réalité de l'éducation artistique et culturelle à l'école primaire, sans doute très inégale, n'est pas aussi limitée que la statistique *Adage* conduirait à le penser.

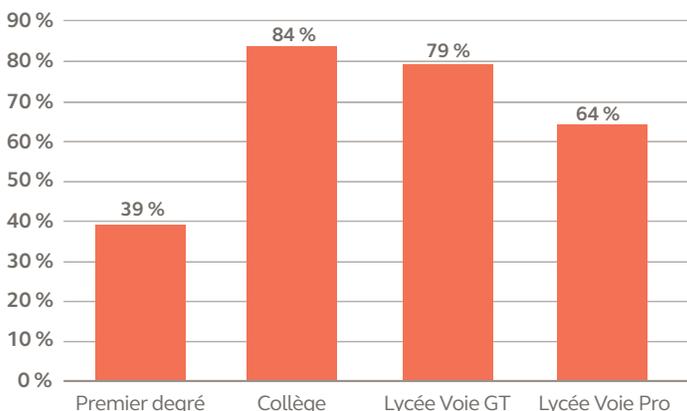
Il revient au ministère de l'éducation nationale d'organiser le suivi de ces actions à l'école, en s'appuyant notamment sur les inspecteurs de circonscription. Le processus d'évaluation des écoles doit permettre de vérifier que chacune est dotée d'un projet comportant un volet culturel. Il incombe également au ministère de s'assurer que non seulement chaque école, mais aussi chaque classe et chaque élève bénéficie de l'éducation artistique et culturelle.

2. Un déploiement en progression au collège et au lycée, la persistance d'inégalités sociales

Les statistiques issues d'*Adage* montrent que le taux d'élèves bénéficiant d'au moins une action d'éducation artistique et culturelle est particulièrement élevé au collège (84 %, en additionnant toutefois actions ponctuelles et programmes dans la durée – cf. le graphique n° 3).

Ce *ratio* se maintient à 79 % au lycée pour la voie générale. En revanche, l'entrée en cycle court (bac professionnel ou certificat d'aptitude professionnelle) prive d'éducation artistique et culturelle une partie des élèves sortant du collège, dont le parcours s'interrompt : le taux de couverture décroît alors à 64 %.

GRAPHIQUE N° 3 | Proportion d'élèves ayant bénéficié d'au moins une action éducation artistique et culturelle en 2023-2024 selon le niveau et la voie d'enseignement¹³

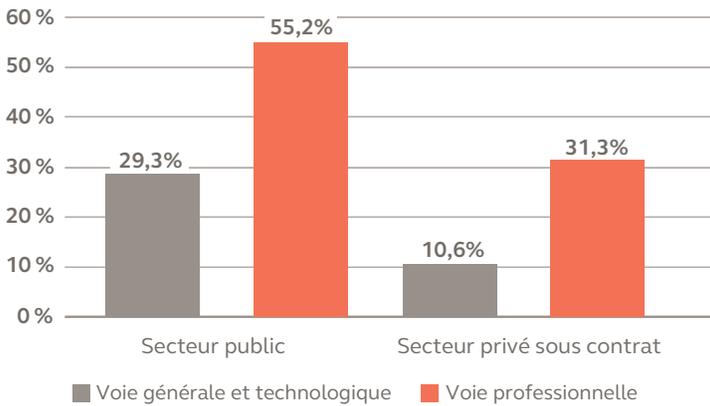


Source : Cour des comptes d'après données d'*Adage*
 Date d'observation : 22 juillet 2024
 Périmètre : tous ministères confondus

13. Les données relatives aux lycées ne comprennent pas les élèves suivant une formation post bac, hors du champ de l'évaluation.

Le décrochage de 15 points entre voie professionnelle et voie générale montre que le déploiement de l'éducation artistique et culturelle est inégal. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle touche surtout des élèves défavorisés, pour lesquels le parcours scolaire est souvent l'unique chance d'accès à l'art et à la culture.

GRAPHIQUE N° 4 | Proportion de lycéens à l'origine sociale défavorisée selon la voie de formation à la rentrée 2023



Source : DEPP, système d'information Scolarité
Population concernée : établissements publics et privés sous contrat dépendant du ministère en charge de l'éducation nationale (EREA compris).

Ces chiffres ne décrivent pas tout, notamment la consistance et la qualité des activités offertes aux élèves. Par exemple, une sortie au spectacle est décomptée au même titre qu'une pratique en atelier sur toute l'année. Ils mettent néanmoins en évidence les limites du dispositif par rapport à son objectif central d'universalité et de réduction des inégalités d'accès à la culture.

B. Un déploiement hétérogène dans les territoires

Politique interministérielle au plan national, l'éducation artistique et culturelle est déconcentrée dans les académies et les directions régionales aux affaires culturelles, et fait l'objet de partenariats entre une multitude d'acteurs locaux, publics comme privés. Les collectivités territoriales y contribuent selon des modalités diverses, dépendant largement de leurs moyens et priorités, qui ne permettent pas d'assurer une égalité d'accès sur l'ensemble du territoire national.

Malgré le développement de divers moyens humains et financiers au plan local, des inégalités persistent, résultant aussi bien de l'éloignement des ressources culturelles que des contraintes budgétaires pesant sur les collectivités locales. Les départements citent l'éloignement et l'absence d'acteurs culturels de proximité comme l'un des principaux freins au déploiement d'actions et de dispositifs d'éducation artistique et

culturelle, en raison du coût élevé des transports pour les collégiens¹⁴. Cette difficulté affecte également les élèves du premier degré : dans les communes, 79 % des écoles déclarent se trouver à moins de cinq kilomètres d'une bibliothèque, mais 39 % sont à plus de 15 kilomètres du premier théâtre et 33 % du premier musée.

De nombreuses collectivités locales parviennent cependant, par une action volontariste, à promouvoir l'éducation artistique et culturelle. Elles peuvent aider au transport des élèves, pratiquer une politique tarifaire incitative, faciliter l'intervention d'artistes en résidence, accorder des aides aux jeunes sous diverses formes. Elles sont aussi de plus en plus nombreuses à solliciter le label « 100 % EAC » (cf. *supra*, le point I-A-2) qui promeut une coordination locale plus efficace entre les nombreux partenaires de cette politique.

En définitive, compte tenu de moyens nécessairement limités, l'égalité d'accès à l'éducation artistique et culturelle dans les territoires repose sur une meilleure articulation entre les partenaires, leurs dispositifs et financements respectifs. Il s'agit selon les cas d'en assurer la complémentarité ou de les fusionner dans des dispositifs communs d'éducation artistique et culturelle, cofinancés par les partenaires concernés.

C. Une gouvernance insuffisamment structurée

La multiplicité des acteurs de l'éducation artistique et culturelle et son ancrage territorial rendent nécessaire une gouvernance forte au plan national, qui fait actuellement défaut. Depuis 2020, les ministères de la culture et de l'éducation nationale ont renforcé leur structuration et leurs équipes respectives pour piloter cette politique. Cependant la seule instance de concertation interministérielle est le Haut Conseil à l'éducation artistique et culturelle, qui ne s'est plus réuni depuis décembre 2021.

Cette instance a un rôle reconnu et légitime de dialogue entre l'État et les collectivités locales et de définition du cadre de référence que constitue le label « 100 % EAC ». Elle n'est cependant pas le lieu d'arbitrages interministériels, de conception et de portage d'une politique partagée entre les ministères impliqués dans l'éducation artistique et culturelle.

Sans ce pilotage transversal, l'animation de la politique au plan local est hétérogène. Ainsi les services de l'État se mobilisent inégalement auprès des collectivités locales pour réunir les comités régionaux supposés être le centre du pilotage local, à la fois en termes de définition stratégique, de mise en synergie des actions et des budgets, de suivi et d'évaluation.

La question de l'organisation territoriale apparaît en effet centrale pour garantir partout l'accès à l'éducation artistique et culturelle. Une circulaire conjointe des ministres de l'éducation, de la culture et de la ville du 10 mai 2017 a fixé les principes

14. L'Inspection générale du ministère de l'éducation nationale estime en 2024 à 8 M€ les moyens nécessaires au transport des élèves dans le secondaire.

de la gouvernance territoriale en la matière. Celle-ci doit réunir les différents services de l'État concernés, les collectivités territoriales et les acteurs locaux, institutionnels et associatifs, dans des comités territoriaux de pilotage au niveau régional ainsi que, pour la mise en œuvre opérationnelle, au niveau intercommunal ou communal. Ces principes sont appliqués de manière très diverse dans les territoires.

L'absence de gouvernance forte a aussi une incidence sur l'évaluation de la politique d'éducation artistique et culturelle, qui est insuffisante, en particulier dans sa dimension qualitative. Malgré le développement de référentiels d'évaluation, notamment dans le cadre du dispositif « 100 % EAC », l'évaluation des actions, lorsqu'elle existe, est essentiellement quantitative. Elle est assise sur des indicateurs de fréquentation, ou des données sur le nombre de classes, d'établissements ou d'élèves concernés.

D. Une qualité qui n'est pas toujours garantie

La mise en place de la part collective du pass Culture s'est traduite par un développement pléthorique de l'offre proposée aux établissements scolaires. 12 582 acteurs culturels étaient ainsi référencés début 2024. Cette évolution soulève la question des conditions de référencement de ces acteurs, insuffisamment encadrées, mais aussi celle du contrôle *ex post* de l'effectivité et de la qualité de leurs prestations.

1. Une procédure de référencement diversement appliquée

Selon un arrêté du 20 septembre 2022, le référencement est décidé par une commission, au niveau de la région académique, « chargée de vérifier que les candidats sont à même de présenter une offre correspondant aux attendus pédagogiques, éducatifs, artistiques et culturels des actions menées dans le cadre scolaire ». La commission examine la recevabilité de la structure qui propose l'offre, et non celle d'un projet spécifique. Elle doit notamment veiller à l'expertise artistique, scientifique et culturelle de l'intervenant, à la capacité de médiation des artistes ou des professionnels concernés vers les enseignants et leurs élèves, et au respect de tout ou partie des trois piliers de l'éducation artistique et culturelle.

En pratique, les commissions de référencement se réunissent à des fréquences variables selon les territoires. Le caractère chronophage de l'examen d'un nombre croissant de demandes, allant jusqu'à 24 heures par mois, a pu conduire certaines d'entre elles à mettre en place des démarches simplifiées voire un contrôle aléatoire.

De fait, le taux de refus de référencement est plus élevé là où la commission se réunit plus fréquemment : il s'établit à 36 % en moyenne lorsque les réunions sont mensuelles, 25 % lorsqu'elles ont lieu tous les deux mois, et encore moins quand elles se tiennent au fil de l'eau.

Les motifs de refus les plus fréquents sont une présentation trop succincte des dossiers, des activités non éligibles au pass Culture (interventions de coachs, thérapeutes, sophrologues, philosophes, sociétés de fabrication de jeux de société et *escape game*, associations proposant des activités sportives), une professionnalisation non démontrée des intervenants, l'absence d'une dimension de création artistique dans les offres, ou bien la présentation d'offres non adaptées au public scolaire.

2. Un contrôle lacunaire de l'effectivité et de la qualité des actions

Postérieurement à la réalisation des actions financées par la part collective du pass Culture, le contrôle est quasi inexistant. Il repose exclusivement sur les enseignants, qui peuvent transmettre au rectorat ou à la société Pass culture¹⁵ un signalement en cas de défaut de qualité ou de manquements pédagogiques ou éthiques. Selon le ministère de l'éducation nationale, seuls deux acteurs culturels ont été déréférencés, sur le fondement de faits graves.

Conjuguée à la mise à disposition de moyens inédits, l'insuffisance du contrôle des offres référencées favorise l'apparition d'actions opportunistes dans leur contenu (lien distendu avec l'éducation artistique et culturelle), dans leur coût (certains acteurs adaptent leur rémunération aux moyens disponibles), voire dans leur existence même : la date de création de certaines associations ou compagnies indique qu'elles ont été spécifiquement mises en place pour bénéficier des financements du pass Culture.

Ces effets d'aubaine s'observent dans l'analyse des acteurs bénéficiant de ces financements. Au cours de l'année scolaire 2023-2024, 7 % seulement des structures concernées ont concentré la moitié du montant total des financements distribués. Les trois premiers bénéficiaires sont des compagnies de théâtre spécialisées dans le public scolaire et le théâtre en langue étrangère, aux marges des principes fondamentaux de l'éducation artistique et culturelle : Théâtre en anglais (1,3 M€), Théâtre du Héron (0,98 M€) et Emerald Isle Theater Company (0,63 M€).

Le manque de contrôle des prestations financées par la part collective du pass Culture accroît également les risques d'irrégularité et de dérapage budgétaire. Les dérives relevées sur le coût des offres culturelles peuvent en effet, si elles se multiplient, entraîner une augmentation automatique de la dépense. La transmission aux commissions de référencement de directives nationales, incluant des fourchettes de prix par prestation, permettrait de limiter ces risques.

Au moment de l'exécution de la dépense, la société Pass culture a indiqué déclencher automatiquement le paiement des prestataires à la date réservée par l'établissement scolaire pour la réalisation de la prestation, indépendamment de la réalité du service. La nécessité de mettre en place les contrôles adéquats de la dépense publique liée à la part collective du pass Culture renforce donc la recommandation, déjà formulée par la Cour dans son premier bilan du pass Culture, de transformer au moins dans un premier temps la SAS en opérateur de l'État¹⁶.

15. La société par action simplifiée (SAS) Pass culture, gestionnaire du dispositif.

16. Cour des comptes, *Premier bilan du pass Culture*, rapport public thématique, décembre 2024.

Si la part collective du pass Culture contribue assurément à la généralisation de l'éducation artistique et culturelle, il est indispensable de resserrer son pilotage, de mieux cadrer les conditions de référencement des acteurs culturels, en privilégiant les grands dispositifs institutionnels, et de procéder à des contrôles ex post quantitatifs et qualitatifs des prestations financées.

III. La nécessité de garantir aux jeunes un parcours effectif, cohérent et de qualité

La priorité accordée à la politique d'éducation artistique et culturelle et le renforcement des dispositifs destinés à la mettre en œuvre ont conduit à étendre son champ en stimulant une grande richesse d'initiatives, au détriment parfois de la cohérence, de la qualité et de l'objectif de lutte contre les inégalités d'accès à la culture.

Dans ce contexte, marqué en outre par des moyens publics plus contraints, il convient de resserrer l'organisation des actions et des dispositifs de manière à garantir aux jeunes des parcours d'éducation artistique et culturelle cohérents et de qualité. L'atteinte de cet objectif passe aussi par une valorisation du rôle des enseignants, qui sont à l'initiative de son déploiement dans les établissements scolaires.

A. Organiser l'éducation artistique et culturelle de manière systématique à l'école, au collège et au lycée

L'objectif de faire bénéficier tous les élèves de l'éducation artistique et culturelle et de réduire les inégalités culturelles est encore loin d'être atteint, malgré les moyens importants déployés par l'État et les collectivités locales, en particulier au sein de l'éducation nationale.

La difficulté d'atteindre tous les élèves tient moins à un manque de moyens qu'à l'organisation insuffisante de l'éducation artistique et culturelle au sein des établissements scolaires. On constate d'ailleurs qu'à la fin de l'année scolaire 2023-2024, ceux-ci avaient utilisé 64 % (tous ministères confondus) de l'enveloppe qui leur avait été ouverte sur la part collective du pass Culture, qui n'a donc pas été entièrement consommée¹⁷.

Au sein des écoles, collèges et lycées, il n'existe pas d'organisation systématique qui garantisse que toutes les classes bénéficient de projets d'éducation artistique et culturelle. La plupart des établissements sont maintenant dotés d'un référent culture, mais la participation à des projets reste à la discrétion des professeurs et largement tributaire de leur culture personnelle. Il en résulte que le parcours d'éducation artistique et culturelle des élèves est très aléatoire.

17. Certaines académies ont un taux de consommation nettement plus faible : Corse (34 %), Orléans-Tours (52,7 %), Amiens (53 %), Reims (55,8 %), Versailles (55,9 %).

Ce dernier constitue aujourd'hui l'un des quatre parcours éducatifs¹⁸ de l'enseignement scolaire. Il est paradoxal de viser l'universalité en appuyant cette politique sur un dispositif de parcours, obligatoirement offert à tous les élèves, mais en pratique inégalement déployé, d'autant qu'il ne s'appuie pas sur un horaire sanctuarisé dans les emplois du temps des élèves. L'offre d'éducation artistique et culturelle, très dépendante des initiatives individuelles des enseignants, reste un parcours à la carte.

Pour en généraliser la mise en œuvre, le parcours des élèves au sein de chaque établissement doit être structuré de manière systématique. Certains établissements, tels le collège Elsa-Triolet de Marseille, ont trouvé des modes d'organisation que l'on peut aujourd'hui considérer comme de bonnes pratiques.

L'éducation artistique et culturelle au collège Elsa-Triolet (Marseille)

Le collège Elsa-Triolet, en réseau d'éducation prioritaire renforcée dans les quartiers Nord de Marseille (13^{ème} arrondissement), a systématisé l'organisation du parcours d'éducation artistique et culturelle, qui constitue un axe important de son projet d'établissement, pour faire réussir des élèves issus de milieux défavorisés. Ce parcours est conçu comme un vecteur privilégié d'intégration, notamment pour les élèves allophones et pour les élèves en situation de handicap.

Ainsi, tous les élèves de sixième visitent la médiathèque voisine, où ils obtiennent une carte d'adhésion ; ils bénéficient d'une sensibilisation au théâtre (rencontres avec des artistes et un ou deux spectacles en cours d'année) grâce au partenariat avec Le ZEF (scène nationale de Marseille) ; avec l'aide financière de la cité éducative, ils partagent un projet inter degrés sur la bande dessinée, qui concerne aussi une classe de cours moyen seconde année (CM2).

Les élèves de quatrième bénéficient tous d'un atelier de huit heures d'éducation aux médias et à l'information avec un journaliste, dans le cadre d'un partenariat, soutenu financièrement par le département, avec le journal *15-38 Méditerranée*.

Un projet illustre symboliquement cette vision du parcours sur les quatre années de collège, sous la forme de « capsules temporelles » : les élèves rédigent en sixième des lettres pour eux-mêmes, qui leur seront remises en troisième.

D'autres méthodes permettent également de systématiser l'accès à l'éducation artistique et culturelle de tous les élèves dans toutes les classes.

18. Au même titre que le parcours d'éducation à la santé, et le parcours d'éducation à la citoyenneté, qui tous deux débutent aussi à l'entrée à l'école, et le parcours avenir, destiné à appuyer les choix d'orientation de l'élève, qui commence à l'entrée au collège.

L'éducation artistique et culturelle au collège des Hautes-Ourmes (Rennes)

Au collège des Hautes-Ourmes, à Rennes, la commission culture veille au respect de l'objectif prévu dans le projet d'établissement de réaliser trois sorties obligatoires (une visite culturelle, un spectacle et un atelier artistique) et de permettre la rencontre d'au moins un artiste par an pour tous les élèves. La présence de classes à horaires aménagés¹⁹ participe de la diffusion de l'éducation artistique et culturelle. Plus spécifiquement, en sixième, tous les élèves se rendent au musée des Beaux-Arts de la ville et, sur l'ensemble de la scolarité, suivent un parcours lecteur.

L'idéal est évidemment que les dispositifs choisis comportent bien les trois composantes de l'éducation artistique et culturelle (connaissances, pratique artistique, rencontres avec les œuvres et les artistes). À cet égard, les parcours éducatifs proposés par les collectivités locales présentent un intérêt particulier et pourraient être privilégiés.

Le parcours livre jeunesse à Marseille

Ce parcours, lancé par la ville de Marseille en 2023, vise à développer le goût de la lecture autour de la découverte du livre jeunesse, complétée par des rencontres avec un auteur ou un illustrateur jeunesse et des professionnels du livre. Il permet également aux élèves de vivre une expérience de création collective à travers des ateliers de pratiques artistiques²⁰. S'adressant aux élèves de la maternelle au collège, il comporte sept étapes qui s'étalent tout au long de l'année scolaire. 62 classes ont été retenues pour bénéficier de ce parcours en 2024-2025.

Les établissements peuvent aussi s'appuyer sur les grands dispositifs nationaux. Par exemple, « *Ma classe au cinéma* », piloté par le Centre national de la cinématographie et de l'image animée et largement déployé sur l'ensemble du territoire et à tous les niveaux de classes, repose sur un travail partenarial entre acteurs culturels et enseignants et/ou professionnels de la pédagogie, sur des procédures exigeantes de sélection des projets et des intervenants et sur des actions d'accompagnement des enseignants.

19. Les classes à horaires aménagés danse, musique (et à venir cinéma) mélangent les élèves relevant de ce dispositif et des élèves qui n'en relèvent pas.

20. Ateliers animés par un artiste à partir d'un livre en vue d'une production : mise en scène théâtralisée/dansée d'un extrait, réalisation d'une vidéo, production plastique, écrite, musicale.

Les résidences d'artistes constituent une autre pratique plébiscitée par la communauté éducative et soutenue par les collectivités locales. Elles permettent de développer des actions sur le temps long, incluant les trois volets de l'éducation artistique et culturelle.

Les résidences d'artistes à Metz

La ville de Metz finance depuis 2021 des résidences d'artistes dans une vingtaine d'écoles chaque année, à l'issue d'une procédure de sélection sur appel à projets. Un élève effectuant l'ensemble de sa scolarité à Metz a ainsi une chance sur deux de bénéficier de ce dispositif. Les résidences permettent d'associer toutes les classes aux projets portés par les artistes.

Dans tous les cas, l'organisation de l'éducation artistique et culturelle pour tous les élèves implique l'engagement personnel du directeur d'école ou du chef d'établissement pour animer la concertation, et arbitrer la programmation et la répartition des moyens.

Les multiples exemples rencontrés au cours de l'enquête de terrain de la Cour montrent que, s'inspirant des pratiques bien éprouvées mises en œuvre par les établissements, et appuyées par les collectivités locales, une organisation systématique de l'éducation artistique et culturelle est possible.

B. Soutenir l'engagement des enseignants

Si les élèves sont les bénéficiaires de la politique d'éducation artistique et culturelle, les professeurs sont à l'initiative de son déploiement dans les établissements. Ils doivent donc être au centre d'une réflexion sur leur rôle, sur les formations qui leur sont proposées et sur l'ergonomie des outils professionnels à leur disposition.

1. L'apport fondamental des enseignements artistiques

Le code de l'éducation dispose que « *L'éducation artistique et culturelle est principalement fondée sur les enseignements artistiques* ». Ces enseignements sont obligatoires à l'école primaire et au collège. Ils sont surtout dispensés au collège, où tous les élèves bénéficient chaque semaine d'une heure d'éducation musicale et d'une heure d'arts plastiques, dispensées par des professeurs spécialisés dans chacune de ces disciplines.

Paradoxalement, ces professeurs occupent rarement les fonctions de « référent culture », alors que leurs compétences les y destineraient naturellement. Le rôle de référent consiste à contribuer au volet culturel du projet d'établissement, à encourager et accompagner les projets et à assurer la communication externe et interne à l'établissement dans ce domaine. Cette fonction est en réalité souvent

exercée par des professeurs documentalistes (pour la moitié des référents au sein des collèges, et près de 60 % dans les lycées) et par les professeurs de lettres (pour environ un quart des référents)²¹.

Cette situation s'explique par les contraintes liées à l'organisation des enseignements artistiques. Au collège, les professeurs de musique et d'arts plastiques ont 18 classes différentes dans la semaine à raison d'une heure par classe. Leur service est ainsi atomisé, ce qui se prête mal à l'élaboration de projets sur la durée, même si certains trouvent les moyens de le faire pour plusieurs de leurs classes. Pour les élèves, ces courtes séquences ne permettent qu'une pratique artistique très limitée.

Une réflexion a été amorcée sur cette organisation, qui pourrait évoluer en structurant différemment les emplois du temps, sans toucher au nombre annuel d'heures d'enseignement de ces disciplines.

L'ensemble de ces constats plaide pour que cette réflexion sur l'organisation des enseignements artistiques soit reprise, dans le cadre d'une large concertation avec les professeurs intéressés, et avec l'objectif de valoriser davantage la place de ces disciplines, qui sont naturellement au cœur de toute démarche d'éducation artistique et culturelle.

2. La formation des enseignants de toutes disciplines, levier essentiel pour généraliser l'éducation artistique et culturelle

La formation initiale en éducation artistique et culturelle des étudiants en master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » est très réduite²², même si les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) organisent des interventions avec les directions régionales des affaires culturelles et les rectorats.

Le développement des compétences des enseignants repose donc principalement sur la formation continue. Cependant les formations en inter degrés, qui permettent de travailler sur tout le parcours des élèves, du primaire au collège, restent difficiles à organiser.

La formation des enseignants pourrait s'appuyer davantage sur des certifications complémentaires, comme les diplômes universitaires des Inspé ou de l'Insecac²³, et valoriser des formations partagées entre enseignants et artistes ou acteurs de la culture.

21. Source : Culture/ Chiffres 2024-2.

22. Des formateurs enseignants et le réseau des Inspé ont signé à Guingamp le 31 mai 2024 un manifeste pour l'éducation artistique et culturelle dans la formation initiale des enseignants, dans le cadre de la réforme envisagée de celle-ci.

23. L'académie de Rennes travaille avec l'Insecac à la certification de certains parcours sous la forme de crédits universitaires.

De telles formations auraient l'avantage de permettre à l'ensemble des parties prenantes de mieux appréhender le rôle de chacun. À cet égard, les opérateurs du ministère de la culture, qui produisent des données et proposent des formations destinées aux enseignants, pourraient jouer un rôle intéressant.

3. Faciliter la gestion de l'éducation artistique et culturelle par les enseignants

Proposer aux enseignants des outils d'accès à l'offre artistique et culturelle simples et fiables est essentiel pour promouvoir l'éducation artistique et culturelle. La plateforme *Adage* permet des progrès en ce sens, soulignés par l'ensemble des académies.

Cependant, cette application reste peu utilisée par les enseignants du premier degré, qui souvent la connaissent mal ou manquent de temps pour y recourir. Certains rectorats mènent donc des actions d'information et de formation des directeurs d'école et des équipes du premier degré pour encourager son utilisation.

Par ailleurs, l'utilisation d'*Adage* est concurrencée dans certains territoires par les plateformes que développent les grandes collectivités, obligeant les enseignants à renseigner deux applications ou les conduisant à privilégier celle à laquelle sont associés les financements disponibles. L'ouverture récente d'*Adage* aux collectivités locales pour qu'elles y inscrivent leurs appels à candidatures et présentent leurs projets est un premier progrès. L'élaboration de catalogues d'offres communes, entre les services de l'État et des collectivités, comme en Haute-Garonne, est aussi une pratique à promouvoir pour améliorer la lisibilité des offres, tout en utilisant *Adage* comme un outil de convergence d'objectifs et de moyens entre l'État et les collectivités territoriales.

Conclusion et recommandations

Les nouveaux outils de la politique d'éducation artistique et culturelle que constituent la part collective du pass Culture et l'application Adage ont permis des progrès dans son déploiement au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire. Ce point de vue est partagé par la plupart des acteurs interrogés par la Cour, même si tous regrettent la persistance de freins à la généralisation de cette éducation.

En tant que « politique prioritaire du gouvernement », l'éducation artistique et culturelle doit faire l'objet d'un suivi précis, qui est en pratique rendu difficile par l'imperfection des statistiques disponibles. Pour les administrations confrontées à l'injonction d'atteindre les objectifs, la tentation existe de « faire du chiffre », les aspects qualitatifs étant laissés de côté par les indicateurs. Le décompte des « élèves touchés par au moins une action d'éducation artistique et culturelle pendant l'année scolaire » ne renseigne ainsi aucunement sur la consistance et la portée de ce dont ils ont bénéficié.

Au regard des éléments recueillis au cours de son enquête, notamment lors de ses visites de terrain, la Cour estime que l'objectif de toucher tous les élèves ne sera atteint que par une meilleure structuration du déploiement de cette politique, seule de nature à conférer une pleine efficacité aux moyens importants que lui consacrent l'État et les collectivités locales.

Cette structuration doit d'abord s'exercer dans les établissements scolaires par l'organisation beaucoup plus systématique, au sein de chaque école, collège et lycée, d'un parcours d'éducation artistique et culturelle pour toutes les classes, et non plus seulement pour certaines d'entre elles. Ce parcours, qui s'appuie en premier lieu sur les disciplines artistiques, ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation de leur enseignement.

Cette structuration doit aussi s'appliquer à la gouvernance de cette politique, essentielle pour permettre une collaboration efficace entre l'État et les collectivités locales des trois niveaux. Celle-ci passe, dans les territoires, par la recherche d'une meilleure articulation entre les différents dispositifs et leurs financements. Au plan national, la concertation entre l'État et les collectivités locales doit être relancée et poursuivie de manière pérenne, quelle que soit la formule retenue pour y parvenir.

Enfin, les dispositifs d'éducation artistique et culturelle doivent être resserrés pour mieux en garantir la qualité, notamment dans le cadre du financement par la part collective du pass Culture. Un système dans lequel on référence plus de 12 000 acteurs sans pouvoir offrir une éducation artistique et culturelle à tous les élèves est non seulement incontrôlable mais également inefficace, et ne se justifie pas.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. tenir avant la rentrée 2025 et chaque année une concertation nationale des ministères concernés avec les collectivités territoriales (*ministère de l'éducation nationale, ministère de la culture*) ;
2. dès la rentrée 2025, étendre à la totalité des classes des écoles, collèges et lycées, une organisation systématique de parcours d'éducation artistique et culturelle, pilotée par le directeur d'école ou le chef d'établissement (*ministère de l'éducation nationale*) ;
3. dès 2025, sécuriser réglementairement la procédure de référencement dans le cadre de la part collective du pass Culture et la resserrer autour de dispositifs nationaux ou territoriaux incluant une procédure d'évaluation périodique obligatoire (*secrétariat général du Gouvernement, ministère de l'éducation nationale, ministère de la culture*).

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	245
Réponse de la secrétaire générale du Gouvernement	249

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la ministre de la culture

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président de la société par actions simplifiée (SAS) pass Culture

Réponse de la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Par lettre en référence, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et intitulé « *l'éducation artistique et culturelle, au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire* ».

Je souhaite porter à votre connaissance mes observations sur les trois recommandations adressées par la Cour à mon ministère et formulées en conclusion de son projet de chapitre.

La recommandation n° 1 préconise de « *tenir avant la rentrée 2025 et chaque année une concertation nationale des ministères concernés avec les collectivités territoriales* ».

Je rappelle qu'un pilotage interministériel substantiel de l'Éducation artistique et culturelle (EAC) a été organisé, sans se traduire formellement par la mise en place d'un comité interministériel.

Depuis l'automne 2020, les cabinets du ministère chargé de l'éducation nationale et du ministère chargé de la culture ont des entretiens réguliers à différents niveaux (directeurs de cabinet, conseillers). La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) de mon ministère rencontre la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC) du ministère chargé de la culture environ une fois par trimestre, en dehors des réunions spécifiques.

De plus, les équipes de ces deux directions ont des réunions de travail hebdomadaires pluri-thématiques. Ces points réguliers se tiennent depuis le début de l'année 2021 et ont permis d'avancer, conjointement, sur différents sujets :

- le pass Culture dans toutes ses composantes : part individuelle et collective, textes réglementaires, commissions de référencement, communication adaptée ;
- l'Institut national supérieur de l'EAC de Guingamp ;
- les groupes de travail permettant le déploiement d'ADAGE, application à laquelle les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont accès ;
- des programmes nationaux de formation au niveau interministériel ;
- le pilotage national des pôles de ressources pour l'EAC ;
- la signature de conventions de partenariats structurants entre le ministère chargé de l'éducation nationale et certains grands opérateurs du ministère de la culture tels que le centre national du Livre, la Bibliothèque nationale de France, l'Opéra national de Paris, la Philharmonie de Paris, le Château de Versailles, le Musée du Quai Branly ;
- un pilotage de l'EAC déconcentré efficace, les rapports étant désormais quotidiens entre les délégations académiques à l'éducation artistique et à l'action culturelle (DAAC) et les DRAC ;
- différents groupes de travail et de réflexion, notamment celui sur les enseignements artistiques au lycée ;
- une optimisation partagée des partenariats avec certains acteurs que les deux ministères, désormais, soutiennent en complémentarité tels que l'Orchestre à l'École, les Concerts de poche, les Ateliers Médicis, l'association nationale de recherche et d'action théâtrale notamment.

À cela s'ajoutent :

- une réunion bimensuelle entre la société par actions simplifiée (SAS) pass Culture, la DGESCO et la DG2TDC ;
- une réunion mensuelle avec ces mêmes acteurs autour des conseillers du Premier ministre.

En complément, un renforcement des échanges entre les représentants de l'État et des collectivités territoriales semble indispensable comme le souligne la Cour. Le Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle (HCEAC) pourrait être supprimé dans le cadre du projet de loi de simplification car il n'apparaît pas comme l'instance la plus appropriée. En matière d'éducation artistique et culturelle, les échanges avec les collectivités devraient poursuivre trois objectifs :

- de consultation,
- de valorisation,
- et de partage.

Ainsi, certaines bonnes pratiques, relevées par les services déconcentrés des ministères pourraient être exposées et partagées avec les collectivités. Cela permettrait de placer les actions et les priorités respectives en synergie telles que : l'EAC dans le premier degré, nécessairement en lien avec l'échelon communal et intercommunal ;

- le positionnement des actions d'EAC dans l'application ADAGE afin de participer à la valorisation des actions initiées par les collectivités et de construire également un parcours EAC traçable pour chaque élève ;
- le partage des bonnes initiatives territoriales telles que la convention dite Caravelle dans la région Grand Est ;
- le renforcement du label 100 % EAC initié par les ministères chargés de la culture et de l'éducation nationale ;
- la recherche de solutions partagées sur des thématiques spécifiques telles que la mobilité, la ruralité, l'éducation prioritaire, l'articulation avec la part collective.

La recommandation n° 2 invite « *dès la rentrée 2025, à étendre à la totalité des classes des écoles, collèges et lycées, une organisation systématique de parcours d'éducation artistique et culturelle, pilotée par le directeur d'école ou le chef d'établissement* ».

Je partage cette ambition pleinement légitime, qui constitue un objectif majeur de mon action. Pour permettre une juste et efficace déclinaison de cet objectif, plusieurs prérequis doivent être satisfaits :

- un travail approfondi de formation et d'information doit être conduit sur le lien entre l'éducation artistique et culturelle et les savoirs fondamentaux ;
- dans le premier degré, le pilotage de l'EAC doit être structuré par la nécessaire conjugaison des expertises de la direction de services départementaux de l'éducation nationale et de la délégation académique à l'éducation artistique et à l'action culturelle ainsi que la poursuite de l'appropriation de l'application ADAGE (dédiée à la généralisation de l'EAC). De nombreuses actions ont été engagées en la matière ;
- au collège, une révision des programmes d'enseignement artistique dont les contenus ont peu évolué depuis le début des années 1980, doit être menée ;
- au lycée, une réflexion sur les ajustements des enseignements artistiques, récemment initiée par le ministère chargé de la culture sur les enseignements de spécialité et les options, doit être poursuivie.

Parallèlement à ces actions, le ministère chargé de l'éducation nationale travaille à une déclinaison qualitative de l'EAC concrétisée par un parcours intra-établissement (ou intra-école) offrant une diversité et une linéarité pour chaque élève, et reposant sur le triptyque rencontre / pratique / connaissance.

En écho à la remarque de la Cour évoquant « *...l'inclusion du développement durable dans le périmètre de l'éducation artistique et culturelle...* », il convient de préciser que l'éducation au développement durable (EDD) ne fait pas partie des périmètres pris en charge par la mission EAC, ni des champs éligibles à la part collective du pass Culture, dans la mesure où cet enseignement n'est pas mentionné dans l'annexe de l'arrêté du 6 novembre 2021 portant application du décret n° 2021-1453 du 6 novembre 2021 relatif à l'extension du pass Culture aux jeunes en âge d'être scolarisés au collège et au lycée. Toutefois, à travers certains projets relatifs au patrimoine bâti ou naturel, ou liés à la culture scientifique, l'EDD se trouve indirectement impliquée, sans constituer pour autant un point d'entrée spécifique.

La recommandation n° 3 suggère « *dès 2025, de sécuriser réglementairement la procédure de référencement dans le cadre de la part collective du pass Culture et de la resserrer autour de dispositifs nationaux ou territoriaux incluant une procédure d'évaluation périodique obligatoire* »

Je souhaite indiquer à la Cour que le cadre juridique est clairement défini. En effet, le référencement et le déréférencement sont mis en œuvre dans le respect de l'arrêté du 6 novembre 2021 précité et du code des relations entre le public et l'administration.

Si les déréférencements des acteurs culturels sont, pour l'instant, peu nombreux, cela s'explique par le caractère récent du recours au pass Culture avec seulement deux années scolaires de recul, et une seule s'agissant de l'extension de la part collective aux classes de sixième et de cinquième.

La mission éducation artistique et culturelle de mon ministère conseille et accompagne les commissions académiques chargées du référencement qui le demandent. Les délégués académiques vont développer des compétences liées aux expertises juridiques et acquérir peu à peu leur autonomie. Les commissions s'appuient sur les services juridiques académiques. Ces derniers peuvent demander conseil au service juridique national, en premier lieu, avant de gagner aussi progressivement en autonomie.

Il est important d'ajouter que les établissements publics nationaux ou les structures labellisées font déjà l'objet d'un référencement automatique. En revanche, s'il était décidé de limiter le nombre d'offreurs à ces seuls établissements et structures, il est évident qu'il serait difficile de couvrir l'intégralité du territoire et donc de parvenir à l'objectif du 100 % EAC. À titre d'exemple, les publics scolaires des grands établissements publics culturels parisiens ou franciliens sont pour l'essentiel issus d'écoles et d'établissements d'Île-de-France.

Dans un objectif d'optimisation qualitative et de sécurisation réglementaire, il faut effectivement travailler, avec l'ensemble des parties concernées, à encadrer et à soulager les commissions de référencement avec l'appui d'éléments qualitatifs et d'ajustements calendaires.

Après seulement deux années scolaires complètes de mise en œuvre de la part collective du pass Culture, il est normal que son succès constaté, d'un point de vue quantitatif, soit accompagné d'ajustements substantiels destinés à en renforcer la dimension qualitative.

S'agissant du service fait, le chef d'établissement valide l'action en amont de sa réalisation. Cette validation fait office de réservation et entraîne le paiement au prestataire culturel dans les conditions indiquées. Les conditions d'annulation figurent dans les conditions générales d'utilisation du pass Culture, comme indiqué dans le vadémécum de la part collective. Pour favoriser plus de souplesse dans la mise en œuvre du dispositif, il a été décidé que, par défaut, toute réservation validée d'une action suppose qu'elle se tienne effectivement, sauf indication contraire de la part de l'établissement ou de l'offreur culturel.

En cas de non-réalisation des actions, les établissements scolaires font remonter aux DAAC ou à la SAS pass Culture les cas pour lesquels l'action n'a pas été réalisée du fait de l'acteur culturel. Celui-ci utilise, alors, son interface pass Culture pour créditer à nouveau l'établissement scolaire de possibilités de réservation. Si la non-réalisation de l'action est du fait de l'établissement scolaire, l'acteur culturel peut ne pas créditer l'établissement scolaire.

En ce qui concerne la réalité du service fait, les offres sont des activités collectives dans le cadre des enseignements, et l'application ADAGE permet la lecture des actions engagées par l'ensemble de l'équipe pédagogique et par l'adjoint gestionnaire. Ainsi, même s'il est prévu de mettre en place des protocoles de contrôle plus précis, ADAGE et le cadre d'utilisation du pass Culture limitent drastiquement les situations de fraude du type « action fantôme ». À ce jour, aucune action de ce type n'a été signalée.

Réponse de la secrétaire générale du Gouvernement

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2025 de la Cour des comptes et portant sur l'évaluation de la politique d'éducation artistique et culturelle au bénéfice des élèves de l'enseignement scolaire. Celui-ci appelle de ma part les remarques suivantes.

Par sa recommandation n° 3, la Cour préconise de « *Dès 2025, sécuriser réglementairement la procédure de référencement dans le cadre de la part collective du pass Culture et la resserrer autour de dispositifs nationaux ou territoriaux incluant une procédure d'évaluation périodique obligatoire* ».

La phase de mise en place du volet collectif du pass Culture a nécessité d'apporter des réponses rapides pour garantir dès le début du dispositif à l'ensemble des enseignants la possibilité de bénéficier de propositions et de pouvoir construire des partenariats sur l'ensemble du territoire.

Un tel passage à l'échelle en quelques mois nécessitait de pouvoir identifier un ensemble de partenaires déjà actifs mais pas toujours impliqués dans les dispositifs ambitieux accompagnés par les services de l'État et des collectivités (résidences d'artistes, dispositifs inscrits dans le long terme autour de partenaires multiples...).

Ces dispositifs, qui constituent à la fois des laboratoires, des espaces d'exemplarité, de véritables moteurs sur les territoires, et dont tout élève devrait pouvoir bénéficier au moins une fois dans son parcours, ne peuvent être démultipliés annuellement à l'échelle de chaque classe ; ils doivent s'inscrire dans un parcours global qui repose également sur des propositions plus ponctuelles de sensibilisation, d'ouverture artistique ou culturelle dans le cadre des enseignements en accompagnant la communauté éducative à cette nouvelle acculturation à l'EAC, d'espaces de pratiques amateurs qualifiées des enfants et des jeunes dans les murs de l'école.

En ce sens, la part collective ne peut se resserrer entièrement sur des dispositifs nationaux et territoriaux tels qu'ils continuent à être coconstruits et pilotés entre services de l'État et des collectivités, et une ouverture d'Adage à de nouveaux acteurs était nécessaire. L'ouverture à ces nouveaux acteurs permet également de garantir une offre plus étoffée et plurielle sur des territoires moins pourvus, mais bénéficiant d'un tissu associatif culturel ou impliquant des réseaux d'éducation populaire, riche à valoriser.

Toutefois, les commissions de référencement établies par l'arrêté en date du 20 septembre 2022 portant modification de l'arrêté du 6 novembre 2021 portant application du décret du 6 novembre 2021 relatif à l'extension du pass Culture aux jeunes en âge d'être scolarisés au collège et au lycée, sont désormais confrontées à un afflux de demandes sortant manifestement du cadre des attendus de l'EAC dans le contexte scolaire, dont les refus engendrent des cycles de recours chronophages et ne permettent pas un suivi adapté des partenaires d'ores et déjà référencés.

Le cadre réglementaire actuel laisse en effet sans doute une trop large marge d'interprétation des critères de référencement pouvant conduire à des contentieux, et ne pose pas un cadre suffisamment précis des procédures d'évaluation et de déréférencement.

Au vu de ce constat, il est d'ores et déjà prévu de mettre en place des groupes de travail pour proposer une nouvelle procédure de référencement dans l'application Adage, reposant sur des critères strictement définis et partagés, et incluant des procédures d'évaluation. Les préconisations de ce groupe de travail pourront utilement nourrir une évolution du cadre réglementaire, sans toutefois revenir à un cadre qui serait contradictoire avec l'objectif de généralisation sur l'ensemble du territoire.
